



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 4/03

**DER RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT
UND DES RECHTS IN DER VERFASSUNG DER
EUROPÄISCHEN UNION**

BRIGITTE ZYPRIES

BUNDESMINISTERIN DER JUSTIZ

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 27. Mai 2003

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

Sehr geehrter Herr Professor Pernice,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, dass ich Ihnen heute in diesem Rahmen meine Vorstellungen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Verfassung der Europäischen Union darlegen kann und bedanke mich vielmals für die Einladung.

I.

Heute haben wir den Entwurf des Präsidiums sozusagen druckfrisch auf den Tisch bekommen. Damit stehen wir gerade heute an einem wichtigen Punkt auf dem Weg zu einem Verfassungskapitel über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - denn mit dem gesamten Teil III über die einzelnen Politiken sind heute auch zu diesem Kapitel die Vorschläge des Präsidiums dazu veröffentlicht worden. Noch in dieser Woche, am 30. Mai 2003, beginnt die Schlussdiskussion, die bis zum 20. Juni zu einem Konsens führen soll. Und dieser soll dem Europäischen Rat in Thessaloniki am 20./21. Juni vorgelegt werden. In den vor uns liegenden 3 Wochen müssen demnach die strittigsten Fragen erörtert und gelöst werden. Ich werde in meinem Vortrag die wichtigsten Punkte näher beleuchten.

Meine Damen und Herren, der Themenbereich „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" wurde erst 1992 durch den Vertrag von Maastricht in die europäischen Verträge aufgenommen, damals als sogenannte dritte Säule der Europäischen Union. Seit dem Vertrag von Amsterdam von 1997 wird der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" auf europäischer Ebene als Synonym für Justiz und Inneres verwendet.

Mit diesem Vertrag wurde zugleich ein Teil dieses Bereichs in die erste Säule, die Europäische Gemeinschaft, aufgenommen, unter anderem die zivilrechtliche Zusammenarbeit. 1999 beschloss der Europäische Rat von Tampere auf dieser Grundlage ein mehrjähriges Arbeitsprogramm für die Gesetzgebungstätigkeit auf dem Gebiet „Justiz und Inneres". Das Programm enthält eine umfassende Liste von Projekten, darunter z. B. die Errichtung von Eurojust und eine Regelung zur Prozesskostenhilfe.

Mit dem Vertrag von Nizza von 2001 wurden Verbesserungen eingeführt, unter anderem das Mehrheits- und Mitentscheidungsregime für die zivilrechtliche Zusammenarbeit. Nach dem 11. September 2001 stand die Terrorismusbekämpfung im Mittelpunkt – auch diese gehört zur heute vorgestellten Thematik. Die EU hat mit einer Reihe von Rechtsakten reagiert, z. B. mit dem Rahmenbeschluss über den europäischen Haftbefehl und dem Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung.

Als der Konvent zur Zukunft der Union 2002 seine Arbeiten aufnahm, bestand sehr schnell Einigkeit darüber, dass der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu den Bereichen gehört, deren Grundlagen einer tiefgreifenden Überarbeitung bedürfen. Der geschilderte Ausbau der primärrechtlichen Grundlagen und der darauf ergangenen sekundärrechtlichen Akte erschien als nicht ausreichend.

Dies korrespondiert mit der allgemeinen Zielsetzung, die sich der Konvent gesetzt hat. Die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, die 2000 durch die Erklärung im Vertrag von Nizza in Gang gesetzt wurde, sollte eine gründlichere Änderung der Union erbringen als die vergangenen einzelnen Vertragsänderungen. Thema sollte vor allem die Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten und das Verhältnis ihrer Organe sein. Es geht also um die rechtliche Grundordnung der Union und damit um verfassungsrechtliche Fragen.

Mit dem Konvent zur Zukunft der Europäischen Union wurde auch eine besondere Form der Erarbeitung gewählt. Wie bei der EU-Grundrechtecharta sollten nicht Beamte den Text

erarbeiten, sondern ein Gremium aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs sowie des Kommissionspräsidenten und Mitgliedern des europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Ein solches Verfahren gibt dem Schlussdokument besonderes Gewicht und begründet den konstitutionellen Anspruch. So konnte Präsident Giscard d'Estaing schon zu Beginn der Sitzungen des Konvents im Jahr 2002 erklären, dass es um die Schaffung eines Verfassungsvertrages gehe. Seit seinem Vorentwurf vom Oktober 2002, der eine Strukturskizze enthielt, ist es nicht mehr streitig, dass aus dem Konvent eine Europäische Verfassung hervorgehen soll. Allerdings nicht so ganz, denn rechtlich handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der von einer Regierungskonferenz vereinbart und von allen Mitgliedstaaten als internationales Übereinkommen ratifiziert werden muss.

II.

Wie ist nun der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der neuen Verfassung nach den Vorschlägen des Präsidiums ausgestaltet? Welche Ausgestaltung ist wünschenswert? Sie werden verstehen, dass ich mich bei diesen Fragen auf meinen Zuständigkeitsbereich, die Justiz, konzentriere.

1. Einen wesentlichen Fortschritt erwarte ich mir von der Einbeziehung der strafrechtlichen wie der polizeilichen Zusammenarbeit in den allgemeinen institutionellen Rahmen der EU. Dieser allgemeine Rahmen entspricht der bisherigen ersten Säule, wie sie durch den Konvent weiterentwickelt werden soll.

Derzeit können wir auf dem Gebiet des Strafrechts nicht mit der Gemeinschaftsmethode arbeiten, sondern müssen im Rahmen der dritten Säule mit den Methoden der Regierungszusammenarbeit voranschreiten. Instrumente sind hier gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse, sonstige Beschlüsse und Übereinkommen. Die Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse sind nicht unmittelbar anwendbar. Und die Kommission kann die Umsetzung nicht im Vertragsverletzungsverfahren durchsetzen. Wir haben zwar auch unter diesen Bedingungen arbeiten können und eine ganze Reihe wichtiger Rechtstexte verabschiedet. Aber die Arbeit ist mühsam gewesen. Und es gab Durchsetzungsdefizite.

Der Präsidiumsvorschlag bezieht nun das Strafrecht in den einheitlichen Rahmen der Rechtsetzung ein – das heißt, die dritte Säule fällt künftig weg. Die Gemeinschaftsstruktur wird damit vereinfacht und für die Bürgerinnen und Bürger transparenter. Die Beschlussfassung über europäische Regelungen und ihre Durchsetzung verbessern sich. So wird die Rechtsetzung der Union für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts effizienter. Denn auch für den Justizbereich soll das neu gefasste Instrumentarium von Gesetzen und Rahmengesetzen gelten – in der bisherigen Terminologie sind dies Verordnungen und Richtlinien. Rahmengesetze können zugunsten des Bürgers, wenn sie nicht fristgemäß umgesetzt werden, unmittelbare Anwendbarkeit entfalten. Umsetzungsdefizite, wie sie in der dritten Säule bestanden, kann künftig mit dem Mittel des Vertragsverletzungsverfahrens vor dem EuGH entgegengewirkt werden.

Nach dem Vorschlag des Präsidiums sollen einige Sondervorschriften zum Verfahren für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gelten. Zum Beispiel soll speziell geregelt werden, dass der Europäische Rat Leitlinien für die Gesetzgebungstätigkeit und das operative Vorgehen auf diesem Gebiet festlegen kann. Ich halte solche Vorschriften für überflüssig. Wir sind als Justizminister selbstbewusst genug, die Prioritäten richtig zu setzen.

Positiv sehe ich allerdings, dass für die strafrechtliche und polizeiliche Zusammenarbeit weiterhin neben dem Initiativrecht der Kommission ein Initiativrecht der Mitgliedstaaten für die Gesetzgebung bestehen soll. Vorgesehen ist, dass ein Viertel der Mitgliedstaaten entsprechende Vorschläge machen kann. Ein solches Initiativrecht erleichtert in diesen stark traditionell geprägten Bereichen den Übergang in das Verfahren der ersten Säule. Wir unterstützen diesen

Vorschlag, wenn auch die Frage eines Initiativrechts von Mitgliedsstaaten im Justizbereich nicht so prekär erscheint wie im Bereich Inneres.

2. Ein wichtiger Punkt in der EU-Verfassung ist eine sachgerechte Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten. Die Kompetenzverteilung ist eine zentrale Frage jeder Verfassung. Sie war auch eines der Kernanliegen, die die aktuelle Debatte ausgelöst haben.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll nach dem Präsidiumsvorschlag ein Fall der geteilten Kompetenz sein. Zur besseren Einordnung: Die Verfassung soll drei Zuständigkeitsarten unterscheiden: ausschließliche Zuständigkeiten, geteilte Zuständigkeiten und unterstützende Maßnahmen. Zu den geteilten Zuständigkeiten gehören die meisten Gebiete europäischer Tätigkeit. Sofern und soweit die Union in diesen Materien von ihrer Zuständigkeit Gebrauch macht, dürfen die Mitgliedstaaten keine Regelungen mehr erlassen. Ich halte die Einteilung dieses Bereichs unter die geteilte Kompetenz in der Sache für richtig.

Entscheidend kommt es aber darauf an, dass aus dem Bereich Justiz und Inneres die Kompetenz der EU in der Verfassung im Einzelnen möglichst genau umschrieben wird.

Was heißt das im Einzelnen?

a. Für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, also für die Verfahren der zwischenstaatlichen Kooperation und des Zivilprozessrechts gibt es im EG-Vertrag schon jetzt eine im Wesentlichen zufrieden stellende Rechtsgrundlage. Auf ihrer Basis wurden Verordnungen zur gegenseitigen Anerkennung und Vollstreckung, zur Zustellung, zur Beweisaufnahme und zur Prozesskostenhilfe erlassen. Wichtige Projekte wie etwa ein europäischer Vollstreckungstitel und ein europäisches Mahnverfahren können auf dieser Grundlage realisiert werden. Das Präsidium schlägt daher zu Recht auch nur marginale Änderungen der bestehenden Kompetenzverteilung vor. Die Regelbeispiele für die Zuständigkeit sollen etwa um das wichtige Thema der alternativen Streitbeilegung ergänzt werden.

Was uns allerdings fehlt, ist eine ausdrückliche spezifische Kompetenz für die Harmonisierung des materiellen Zivilrechts. Zwar wurden auf diesem Gebiet wichtige Richtlinien erlassen. Ich erinnere an die Richtlinie zum Verbrauchsgüterkauf und den Verbrauchsgütergarantien von 1999 – sie war Auslöser für das Schuldrechtsmodernisierungsgesetz, das im letzten Jahr wesentliche Änderungen des BGB brachte. Aber diese Richtlinien ergingen auf der Grundlage der allgemeinen Binnenmarktkompetenz der EU. Dies erscheint mir auf Dauer nicht angemessen. Im Bereich des Vertragsrechts sollen ja weitere Schritte gemacht werden, wie der Aktionsplan der Kommission vom Februar 2003 für ein kohärenteres europäisches Vertragsrecht zeigt. Die Bundesregierung hat daher eine ausdrückliche Harmonisierungskompetenz der EU für das materielle Zivilrecht und hier insbesondere für das Vertragsrecht vorgeschlagen. Leider ist dieser Vorschlag nicht auf die Resonanz gestoßen, die er verdient hätte. Ich meine, dass diese Idee aber in jedem Fall langfristige Gültigkeit behält.

b. Lebhaftige Diskussionen zur Kompetenzabgrenzung gab es in der Vergangenheit auf dem Gebiet der Strafsachen. Vor dem Hintergrund des Terrorismus und der organisierten Kriminalität sind die Erwartungen der Bevölkerung an das Handeln Europas besonders groß. Bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist das Bedürfnis nach gemeinsamer Bekämpfung sehr hoch. Das Präsidium hat nun substantielle Vorschläge zur Präzisierung der Kompetenzen und zu ihrer Abrundung gemacht, die ich begrüße.

Vorgesehen ist vor allem eine Ausdifferenzierung der Kompetenzen. Neben die allgemeine Zuständigkeitsnorm für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen tritt in der neuen Verfassung jeweils eine spezielle Rechtsgrundlage für das Strafverfahrensrecht, für die Harmonisierung des materiellen Strafrechts und für die Prävention.

Lassen Sie mich vorab dazu eines bemerken: Ich meine, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung für die Zusammenarbeit in Strafsachen ebenso wie für Zivilsachen zentrale Bedeutung bekommen soll. Gerade im Strafrecht sind die nationalen Rechtsordnungen so unterschiedlich, dass eine vollständige Harmonisierung nicht sinnvoll wäre.

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung wird auch jetzt schon praktiziert, wie etwa der Rahmenbeschluss über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen belegt, über den sich der letzte Justizministerrat politisch geeinigt hat. Gegenseitige Anerkennung ist wichtig.

Angesichts des unterschiedlichen Niveaus und der unterschiedlichen Strukturen der Rechtsordnungen der verschiedenen Mitgliedstaaten setzt Anerkennung aber oft eine Grundharmonisierung von Mindeststandards voraus. Ich denke dabei etwa an die einheitliche Definition der terroristischen Straftaten, für die ein einheitlicher Haftbefehl ausgestellt werden kann.

Wir sind der Auffassung, dass Harmonisierung im Strafrecht und Strafprozessrecht generell nur durch Rahmengesetze erfolgen sollte, nicht durch unmittelbar geltendes EU-Strafrecht und Strafprozessrecht. Wir brauchen auf bestimmten Feldern zwar eine inhaltliche Angleichung der nationalen Strafrechtsordnungen. Aber im Strafrecht mit seinen einschneidenden Sanktionen ist es besonders wichtig, dass die Betroffenen das Recht kennen können. Daher sollte es ihnen als formal einheitliches nationales Gesetz gegenüber treten. Wir brauchen Umsetzungsspielräume, um eine sachgerechte Integration der europäischen Vorgaben in das nationale Strafrecht zu ermöglichen, das stark durch Traditionen geprägt ist.

aa. Im Strafverfahrensrecht stellt das Präsidium in seinem Vorschlag eine Liste von Harmonisierungsgegenständen auf. Sie umfasst die Zulässigkeit von Beweismitteln, die Definition der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren und die Rechte der Opfer. Damit sind die richtigen Akzente gesetzt. In diesen Rahmen fielen auch die Vorschläge, die die Kommission in einem Grünbuch über Verfahrensgarantien vorgelegt hat. Würde die Verfassung gemäß dem Vorschlag des Präsidiums gefasst, so würden auch die Überlegungen des Grünbuchs, deren Rechtsgrundlage derzeit streitig diskutiert wird, eine sichere rechtliche Grundlage erhalten.

Im Zusammenhang mit den Rechten des Einzelnen im Strafverfahren möchte ich auf einen Punkt hinweisen, der mir besonders wichtig ist. Hier wird wiederum deutlich, wie wichtig es ist, dass die Grundrechtecharta verbindlich wird. Die Charta gehört zwar nicht zum Kapitel des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die Grundrechte sind aber ein Wesenselement jeder Rechtsstaatlichkeit, und ihre Verankerung ist auch für die Kompetenzen im Justizbereich von unabdingbarer Relevanz. Deshalb tritt Deutschland dafür ein, dass die Grundrechtecharta einen prominenten Platz in der Verfassung erhält (Teil II).

Noch einmal zurück zur Liste der Harmonisierungsgegenstände in strafprozessualen Materien, die das Präsidium vorgelegt hat: Sie soll nach dem Vorschlag des Präsidiums einstimmig vom Rat mit Zustimmung des Parlaments erweitert werden können. Dies sichert einerseits Flexibilität und gewährleistet andererseits eine genaue Prüfung von Kompetenzerweiterungen.

Dies gilt jedoch nicht für jede Kompetenzerweiterung, sondern nur für die, die mit dem Grundsatz der Subsidiarität in Einklang zu bringen ist. Aus dem Grundsatz der Subsidiarität folgt, dass im Strafverfahrensrecht eine Kompetenz der EU nur bei einem grenzüberschreitenden Bezug besteht. Für rein nationale Sachverhalte kann jeder Mitgliedstaat selbst Regelungen treffen.

bb. Im Bereich des materiellen Strafrechts schlägt das Präsidium eine EU-Kompetenz für besonders schwere Kriminalitätsformen mit grenzüberschreitender Dimension vor. Sie werden in einer abschließenden Liste aufgezählt, die der Rat mit Zustimmung des Parlaments nur

einstimmig erweitern kann. Dieses Kriterium und eine solche Liste hatte Deutschland zusammen mit Frankreich bereits in der Initiative vom November 2002 empfohlen. Zu den Delikten mit typisch grenzüberschreitender Dimension gehören Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln und Cyber-Kriminalität.

Daneben schlägt das Präsidium vor, dass eine Angleichung der Strafrechtsnormen durch die EU auch dann möglich sein soll, wenn sie sich als unerlässlich erweist, um eine Politik der Union wirksam durchzusetzen, die ihrerseits bereits Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen ist. Das ist das Thema der strafrechtlichen Annexkompetenz. Sie war schon unter dem geltenden Recht höchst streitig und war auch in den Verhandlungen im Konvent umstritten. Ich meine, dass die Verfassung für dieses Problem eine Lösung bringen muss. Ich vermag dafür keinen besseren Weg zu erkennen, als ihn das Präsidium vorschlägt. Das heißt konkret: Wo eine einheitliche strafrechtliche Sanktionierung erforderlich ist, damit bestimmte Sachregelungen der Union wirksam sein können, wird man der Union die Kompetenz dazu nicht versagen können. Unstreitig sollte jedenfalls sein, dass Gemeinschaftsrechtsgüter wie die finanziellen Interessen oder auch der Euro als Zahlungsmittel kraft europäischen Rechts strafrechtlich geschützt werden können.

Eins ist abzusehen: Die Frage, ob die strafrechtlichen Kompetenzen der Union zur Harmonisierung enger oder weiter sein sollen, wird sicher auch in der Schlussphase der Beratungen noch eine Rolle spielen.

cc. Was die Zuständigkeiten in Strafsachen angeht, so halte ich es im Übrigen für ein wichtiges Signal, dass das Präsidium eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für unterstützende Maßnahmen auf dem Gebiet der Prävention vorsieht. Damit wird der hohe Stellenwert der Prävention unterstrichen.

3. Ich komme zu einem weiteren wichtigen Aspekt, bei dem die Verfassung Fortschritte bringen muss. Von den Kompetenzen, die der EU eingeräumt werden, ist bei der Beschlussfassung auf effizientere Weise Gebrauch zu machen. Die Europäische Verfassung sollte die Rahmenbedingungen dafür verbessern. Das bedeutet, die Einstimmigkeit im Rat muss weitgehend zurückgedrängt und grundsätzlich durch die qualifizierte Mehrheit ersetzt werden. Davon verspreche ich mir bessere Kompromisse und eine Beschleunigung der Beschlussfassung. Zugleich müssen die Beschlüsse durch die volle Beteiligung des Europäischen Parlaments nach dem neu gefassten Gesetzgebungsverfahren besser demokratisch legitimiert werden.

Im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gibt es zum Thema der Mehrheitsentscheidung zwei strittige Punkte.

Erstens: In der zivilrechtlichen Zusammenarbeit gilt bisher für die familienrechtlichen Aspekte das Prinzip der Einstimmigkeit. Dafür sehe ich, anders als das Präsidium, in Zukunft keine Notwendigkeit mehr.

Zweitens: In Strafsachen herrscht gegenwärtig durchgängig das Prinzip der Einstimmigkeit. Dieses Rechtsgebiet ist zweifellos stärker durch nationale Traditionen geprägt und sensibler als beispielsweise das Vertragsrecht. Das Präsidium will hier im Bereich des Strafrechts das Prinzip der Einstimmigkeit nur in zwei Fällen beibehalten: bei Erweiterung der Listen der strafprozessualen Regelungsgegenstände und bei einer Erweiterung der harmonisierungsfähigen grenzüberschreitenden materiellen Straftatbestände. Man kann zweifeln, ob damit die richtige Abgrenzung getroffen ist. Von verschiedenen Regierungsvertretern sind Änderungsvorschläge eingebracht, die tendenziell mehr der Einstimmigkeit vorbehalten wollen. Ich habe eine gewisse Sympathie für die Auffassung, dass in bestimmten Kernbereichen die Einstimmigkeit beibehalten werden soll. Denn die Einstimmigkeit hat auch eine Schutzfunktion, die einen Niveauverlust der rechtlichen Garantien verhindern soll. Die Aufrechterhaltung eines Rests von Einstimmigkeit darf jedoch keinen solchen Umfang annehmen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten europäischer

Rechtspolitik beeinträchtigt werden. In einer Union von 25 Mitgliedstaaten muss die Mehrheitsabstimmung der Regelfall sein, der so weit wie möglich zur Anwendung kommt. Sonst drohen Unbeweglichkeit und Ineffizienz.

4. Meine Damen und Herren, eine heiß umstrittene Frage ist die Rechtsgrundlage für eine **europäische Staatsanwaltschaft**. Sie wird erst in der Schlussphase der Konventsberatungen entschieden werden. Eine sichere Prognose über den Ausgang ist nicht möglich. Deutschland ist mit Frankreich für eine europäische Staatsanwaltschaft. Großbritannien ist vehement dagegen. Derzeit gibt es die Stelle für justizielle Zusammenarbeit Eurojust, die im Wesentlichen dem Informationsaustausch dient und unterstützende Funktion hat. Ich meine, dass aus dieser Institution heraus eine europäische Staatsanwaltschaft geschaffen werden soll. Der Bedarf begründet sich nicht zuletzt darauf, dass bei grenzüberschreitenden Verbrechen die einzelstaatlichen Ermittler das grenzüberschreitende Muster nicht erkennen und ihnen Ermittlungschancen entgehen. Das wurde auch von der Kommission in ihrem Grünbuch für die finanziellen Interessen der Gemeinschaft dargelegt. Eine Schmalspur-Staatsanwaltschaft nur für Finanzdelikte erscheint aber nicht sinnvoll.

Die künftige Europäische Staatsanwaltschaft sollte in Einklang mit den Präsidiumsvorschlägen den Kampf gegen die schwere Kriminalität mit grenzüberschreitenden Bezügen sowie gegen die illegalen Aktivitäten zum Nachteil der Interessen der Union aufnehmen. Sie sollte zuständig sein für Fahndung, strafrechtliche Verfolgung und Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die schwere Straftaten begangen haben, welche mehrere Mitgliedstaaten betreffen. Die Ausgestaltung wirft noch viele Detailprobleme auf. Sie müssen von der zukünftigen Gesetzgebung gelöst werden. In der Verfassung sollte nur die Möglichkeit und der klare Auftrag zur Schaffung einer europäischen Anklagebehörde enthalten sein. Es erscheint mir übrigens ausreichend, dass sie dann vor den nationalen Gerichten anklagt.

5. Ich möchte mich an dieser Stelle auch ganz klar zu der allgemeinen Jurisdiktion der europäischen Gerichtsbarkeit bekennen. Es leuchtet mir nicht ein, dass gerade im Bereich Justiz und Inneres, wo die Grundrechte besonders gut geschützt sein müssen, derzeit die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs eingeschränkt ist.

Dies gilt zunächst für das Vorabentscheidungsverfahren. In Zukunft muss jedes nationale Gericht dem EuGH europarechtliche Zweifelsfragen vorlegen können – wie dies auch in unserer Verfassung nach Artikel 100 GG für Vorlagen zum Bundesverfassungsgericht vorgesehen ist. Wo europäische Institutionen durch Eingriffsbefugnisse Rechte der Bürger verletzen können, muss der Einzelne das Recht haben, sich solcher Rechtsverletzungen vor dem EuGH zu erwehren. Ich denke etwa an Europol, sofern es exekutive Befugnisse erhält. Schließlich muss auch da, wo nationale Instanzen europäische Regelungen anwenden, letztlich eine Überprüfung durch den EuGH möglich sein. Wo europäisches Recht zu beachten ist, sollte die Rechtskontrolle durch den EuGH eröffnet sein. Für Sonderregelungen ist kein Platz mehr.

6. Meine Damen und Herren, nach dem bisherigen Stand der Diskussion im Konvent besteht Anlass zur Zuversicht. Ich meine, dass wir mit gutem Grund von der sich abzeichnenden Verfassung der Europäischen Union entscheidende Fortschritte für die Ausgestaltung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erwarten dürfen. Allein schon die Einführung des Gemeinschaftsverfahrens, die Präzisierung der strafrechtlichen Rechtsgrundlagen und der Übergang zur Mehrheitsentscheidung als Regel für die Beschlussfassung im Rat werden einen erheblichen Effizienzschub bewirken.

III.

Ob der europäische Verfassungskonvent zu einem erfolgreichen Abschluss gelangt, wird aller Voraussicht nach nicht von den Regelungen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts abhängen.

Die Nagelprobe für den Konvent dürften vielmehr die großen politischen Fragen der Ausgestaltung der Institutionen sein. Dies sind auch Machtfragen innerhalb der EU. An ihnen entscheidet sich, ob ein Konsens im Konvent zu erzielen ist. Aber diese großen politischen Fragen wirken sich natürlich auch auf unser Thema aus. Auch hier ist wichtig, ob der Europäische Rat in der Lage ist, die Prioritäten sachgerecht zu setzen. Deshalb wünsche ich mir einen effizienten Europäischen Rat. Voraussetzung dafür ist, dass sein Vorsitz für eine bestimmte Zeit stabil ist. Ich halte es für sinnvoll, den Ratsvorsitz für einen längeren Zeitraum zu wählen. Denn die halbjährliche Rotation des Vorsitzes fördert eher die Kurzfristigkeit des Denkens – und das halte ich nicht für gut.

Genauso brauchen wir in den Einzelpunkten der Gesetzgebung Vorschläge, die Teil einer kohärenten Politik sind.

Um eine solche Politik machen und entsprechende Vorschläge vorlegen zu können, muss die Kommission gestärkt werden: Durch einen vom Europäischen Parlament gewählten Präsidenten und eine effiziente Ausgestaltung. Ich hoffe nicht, dass etwa in einer Kommission von 25 Mitgliedern mehrere Kommissare in Sachen Justiz am Werk sein werden.

Und noch ein Gedanke: Der Ministerrat sollte seine Rolle in der Gesetzgebung mit Sachverstand spielen können. Das ist der Vorzug seiner unterschiedlichen Zusammensetzungen, der Fachräte. Gerade der Justizministerrat hat nach meiner Einschätzung gute fachliche Arbeit geleistet.

Aber die besten allgemeinen Institutionen nützen für die europäische Rechtspolitik nichts, wenn nicht die richtige Handlungsgrundlage zur Lösung der Aufgaben vorhanden ist, die nur auf überstaatlicher Ebene gelöst werden können. Deshalb gehört für mich das Kapitel Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit einer sachgerechten Zuständigkeitszuweisung und mit wirksamen Einrichtungen untrennbar zu einer europäischen Verfassung.

Ohne eine sachgerechte Ausgestaltung des Kapitels Justiz und Inneres wäre die Europäische Verfassung unvollkommen.

Vielen Dank.

* * *