



## Tagungsbericht zu “The Rule of Law Under Threat: Eroding Institutions in the Member States and European Remedies”

Universität Erfurt, 20.-21. Oktober 2022

*Aimee Sander/Dr. Robert Böttner\**

Am 20. und 21. Oktober richtete der Jean-Monnet-Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt unter der Leitung von Prof. *Dr. Hermann-Josef Blanke* eine Konferenz im Hybrid-Format zum Thema „The Rule of Law Under Threat: Eroding Institutions in the Member States and European Remedies“ aus. Sie widmete sich vor dem Hintergrund der voranschreitenden Aufweichung rechtsstaatlicher Garantien in einzelnen EU-Mitgliedstaaten dem in Art. 2 EUV normierten Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Eingeladen waren Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft und Praxis, um in einem interdisziplinären wie auch internationalen Rahmen die Herausforderungen zu diskutieren, die sich insbesondere durch die Aushöhlung der richterlichen Unabhängigkeit im Zuge illiberaler und rechtsstaatswidriger Verfassungspolitiken, etwa in Ungarn und Polen, ergeben. Ebenfalls Gegenstand der Diskussion waren die Fragen nach der praktischen Wirksamkeit der einzelnen Kontroll- und Sanktionsinstrumente der Union mit Blick auf rechtsstaatliche Missstände in den Mitgliedstaaten und konkreten Lösungsansätzen, um grundlegende rechtsstaatliche Garantien vor weiterer Erosion zu schützen.

In seiner Einführung zur Brisanz der andauernden Rechtsstaatskrise wies *Hermann-Josef Blanke* auch darauf hin, dass nicht nur auf die schwerwiegenden Probleme in Osteuropa, sondern auch auf die „alten“ Mitglieder geschaut werden müsse. Denn auch hier könne die Nichtumsetzung europäischen Sekundärrechts sowie die Missachtung des Vorrangs des Unionsrechts zu einem Rechtsstaatsproblem führen.

*Prof. Dr. Theodore Konstadinides* (Universität Essex) referierte sodann über das Rechtsstaatsprinzip als einem dem Europarat, der Europäischen Union und den Verfassungstraditionen der EU-Mitgliedsstaaten gemeinsamen grundlegenden Wert. Er verwies auf die Schwierigkeiten, eine gemeingültige Definition dieses Grundsatzes zu finden, weshalb dessen Ausgestaltung und Durchsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten oft voneinander abweiche. Entscheidend sei jedoch, dass die in den nationalen Verfassungen verankerte Rechtsstaatlichkeit durchgesetzt und beachtet werde. Die EU als Wertegemeinschaft stehe somit in der Verpflichtung, das Rechtsstaatsprinzip in ihren Mitgliedsstaaten zu wahren.

*Prof. Dr. Gábor Halmai* (EUI Florenz) beleuchtete das Phänomen des illiberalen Konstitutionalismus, der zu einem sukzessiven Abbau rechtsstaatlicher Standards führe. Der Zerfall des Rechtsstaats und der Demokratie in Ungarn und Polen stehe stellvertretend für den Aufstieg dieses illiberalen Verfassungsmodells. Fehlende gegenseitige Kontrolle und Gewaltenteilung sowie der

---

\* *Aimee Sander*, B.A., ist Masterkandidatin an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt. *Dr. Robert Böttner* ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

zunehmende Einfluss von Exekutive und Legislative auf die Judikative seien hierfür kennzeichnend. Die von ihm so bezeichnete „Komplizenschaft der EU“ zeige sich dabei insbesondere in der unzureichenden Einforderung ihrer Grundwerte und in der inkonsequenten Anwendung der bestehenden EU-Instrumente zum Schutz und zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit. Bislang fehle der politische Wille, das Instrumentarium, mit dem die Achtung der gemeinsamen Werteeingefordert werden könne, auch tatsächlich einzusetzen.

Eine neue Dimension erhielt die Debatte durch den Beitrag von *Dr. Raphael Bossong* (Stiftung Wissenschaft und Politik), der verschiedene politische Strategien aufzeigte, mit denen der Erosion der internationalen und europäischen Rechtsstaatlichkeit entgegengewirkt werden könnte. So erfordere das Rechtsstaatsprinzip als primär rechtliches Konstrukt auch eine Einbettung in den politischen Kontext. Die Unterstützung für dieses konstitutive Prinzip der EU könne sowohl indirekt erfolgen, indem das Thema auf der politischen Agenda und im öffentlichen Diskurs im Bewusstsein gehalten werde, als auch direkt durch Politisierung, Mobilisierung und Ausübung von öffentlichem Druck. Besonderes Augenmerk solle hierbei auf Strategien der Eindämmung sowie auf die Überwindung der „Konsenskultur“ im Europäischen Rat gelegt werden.

Am Beispiel der Nominierung und Berufung von Richterinnen und Richtern der obersten Gerichte zeigte *Prof. Dr. Piotr Mikuli* (Jagiellonen-Universität Krakau/Universität Sheffield) die politischen Einflussfaktoren in diesen Auswahlverfahren und -prozessen auf. Anhand einer Typologie verschiedener Modalitäten differenzierte er zwischen (1) der politischen Nominierung und Ernennung von Richterinnen und Richtern, kennzeichnend etwa für das US-amerikanische Modell, und (2) der Nominierung und Ernennung von Richterinnen und Richtern unter Beteiligung unabhängiger Gremien wie den nationalen Justizräten. Da die Unabhängigkeit der Justiz sowie der Richterinnen und Richter ein Kernelement der Rechtsstaatlichkeit sei, müsse der Bestellung der Amtswalter besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Insbesondere die Aspekte, inwiefern ein Mehr an Pluralismus und Vielfalt in den Auswahl- und Ernennungsverfahren geboten sei und wie dieses Kriterium unter den Mitgliedern der Justizräte gewährleistet werden könne, bedürften der weiteren Diskussion.

*Dr. Ned Richardson-Little* (Universität Erfurt) erweiterte die Diskussionsrunde um einen historischen Ansatz und berichtete über erste Erkenntnisse aus seinem Forschungsprojekt „The Rights of the Volk: Human Rights, the Basic Law and the Far-Right since Reunification“ als Teil des Projekts der VolkswagenStiftung „Towards Illiberal Constitutionalism in East Central Europe: Historical Analysis in Comparative and Transnational Perspectives“. Das Aufkommen illiberaler Demokratien deute auf ein mögliches Scheitern des demokratischen Transformationsprozesses in post-kommunistischen Gesellschaften hin. Vor allem mit Blick auf Deutschland versuchten rechtspopulistische Parteien, die Ereignisse von 1989 und die friedliche Revolution in der DDR für ihre illiberale Agenda zu instrumentalisieren.

*Prof. Dr. Aida Torres Pérez* (Universität Pompeu Fabra, Barcelona) griff das Problem der Untergrabung der richterlichen Unabhängigkeit auf. Ihren Ausführungen nach dient die richterliche Unabhängigkeit primär der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit und der Legitimität der Gerichte. Unterschieden werden müsse dabei zwischen externer und interner Unabhängigkeit sowie zwischen einer *de jure* und einer *de facto* Perspektive. Dabei bilde der gerichtliche Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 1 EUV) eine wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme eines wirksamen Rechtsbehelfs und eines fairen Verfahrens im Sinne des Art. 47 GRC. Zugleich sei die richterliche Einhegung dieser rechtsstaatlichen Subprinzipien für die gegenseitige Anerkennung und das gegenseitige Vertrauen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren von besonderer Tragweite.

Vor dem Hintergrund des Urteils des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 7. Oktober 2021 griff *Dr. Udo Bux* (Europäisches Parlament/EP-Verbindungsbüro München) den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts auf, welches in den vergangenen Jahren zunehmend von nationalen Verfassungsgerichten infrage gestellt worden sei. Der vom EuGH entwickelte Vorrang des Unionsrechts bilde einen integralen Bestandteil der Rechtsordnung der Union und finde seit dem Vertrag von Lissabon in Form der Erklärung Nr. 17 zu den Verträgen dort seinen Ausdruck. Mehrfach aber hätten nationale Verfassungsgerichte, etwa in Frankreich, der Tschechischen Republik, Ungarn und Deutschland, den Vorrang des EU-Rechts teilweise in Frage gestellt und wie das deutsche Bundesverfassungsgericht ein Ultra-vires-Verfahren durchgeführt. Als prominentes Beispiel wurde dessen Urteil vom 5. Mai 2020 genannt. Während es sich dabei vorrangig um Normen des sekundären Unionsrechts handelte, stellte das Urteil des polnischen Verfassungsgerichts einen klaren Angriff auf zentrale Normen des europäischen Primärrechts dar.

Der Vortrag von *Dr. Jonathan Bauerschmidt* (Juristischer Dienst des Rates der EU) wandte sich der Frage zu, welche Instrumente der EU zur Verfügung stehen, um den Wert der Rechtsstaatlichkeit zu schützen und seine Einhaltung durchzusetzen. Dazu gehörten das Verfahren nach Artikel 7 EUV, der Rechtsstaatlichkeitsdialog und die Konditionalitätsverordnung zum Schutz des EU-Haushalts. Während der Mechanismus von Art. 7 Abs. 1 und 2 EUV nur schwer zu aktivieren und die Rechtswirkung der Feststellungen und Empfehlungen begrenzt sei, habe der Rechtsstaatsdialog seinerseits keine direkten rechtlichen Konsequenzen. So stelle die Konditionalitätsverordnung zum Schutz des EU-Haushalts, die in Art. 2 das Rechtsstaatsprinzip näher definiere, bisher das schlagkräftigste Instrument dar. Allerdings sei das EU-Instrumentarium komplementär und müsse in Zukunft weiter ausgestaltet werden.

Dass die Krise der europäischen Rechtsstaatlichkeit im Gesamtkontext einer weltweiten Aufweichung liberaler und demokratischer Grundprinzipien verortet werden müsse, verdeutlichte der Beitrag von *Prof. Dr. Michael Riegner* (Universität Erfurt) zum Konzept des transformativen Konstitutionalismus. Er gab Einblicke in das von ihm mitverantwortete deutsch-brasilianische Forschungsprojekt „Varieties of constitutionalism: Contestations of liberalism in comparative constitutional law“. Der Vormarsch autokratischer und illiberaler Rechtsauffassungen sowie das Erstarken populistischer und nationalistischer Kräfte gefährde nicht nur die Rechtsstaatlichkeit, sondern auch zentrale Grundpfeiler des liberalen Verfassungsstaates. Vor diesem Hintergrund genüge es nicht, sich allein auf die europäische Dimension zu konzentrieren. Vielmehr sollte die EU ihren Blickwinkel erweitern und illiberalen Tendenzen sowohl innerhalb als auch in ihren Außenbeziehungen entgegenwirken.

Die intensiven Diskussionen verdeutlichten die Komplexität, aber auch die Brisanz des Themas. Gleichzeitig wurde deutlich, dass es gleichermaßen wichtig wie schwierig ist, dem Prozess erodierender Rechtsstaatlichkeit wirkungsvoll zu begegnen. Die Ergebnisse der Tagung sollen in einem um weitere Einzelaspekte ergänzten englischsprachigen Sammelband veröffentlicht werden.