

Internationale Juristenvereinigung Osnabrück

# Jahresheft 2017/2020




**Jahresheft**  
**der Internationalen Juristenvereinigung**  
**Osnabrück**

ISSN: 1866-3931

Internationale Juristenvereinigung Osnabrück e.V.

c/o European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück

Süsterstraße 28 D-49069 Osnabrück

Telefon: 0541 969 4464  IJVO e.V.

<https://www.elsi.uni-osnabrueck.de/aktuelles/ijvo.html>

*Präsidium*

Dr. José Carlos de Medeiros Nóbrega (Präsident 2020/2021)

Egil Nordqvist LL.M. (Vizepräsident 2020/2021)

Dipl.-Jur. Carina Lübberding (Quaestorin 2020)

Dipl.-Jur. Jonas Wiesehöfer (Quaestor 2021)

*Zitierweise:* IJVO 21 (2017/20) S. ...

*Schriftleitung und Herausgeberschaft:* Dr. de Medeiros Nóbrega

*Vertrieb:* IJVO in Zusammenarbeit mit der Universität Osnabrück

© 2021 IJVO e.V.





# **The Crisis of the Rule of Law (Tagungsbericht)**

**Tagung an der Universität Osnabrück am 5. und 6. Feb. 2018\***

von

**Dipl.-Jur. Patrick R. Hoffmann und Dipl.-Jur. Christina Kamm,  
Universität Osnabrück**

Die Tagung mit dem Titel „The Crisis of the Rule of Law“, die vom European Legal Studies Institute Osnabrück und der Internationalen Juristenvereinigung Osnabrück im Februar 2018 veranstaltet wurde, hatte angesichts des seitens der Kommission angestrebten Rechtsstaatlichkeitsverfahrens gemäß Art. 7 Abs. 1 EUV gegen Polen eine besondere Aktualität.<sup>1</sup> Die Entwicklungen in Polen waren auch der Anlass für die Veranstaltung, wie *Aneta Wiewiórowska-Domagalska*, die die Tagung gemeinsam mit *Fryderyk Zoll* organisiert hatte, in ihren Begrüßungsworten erläuterte. Diskutiert werden sollten die Gründe für die aktuellen (verfassungs-)rechtlichen Umbrüche insbesondere in Mittel- und Osteuropa sowie mögliche Mittel, um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken.

Zu Beginn ordnete *Peter Oliver Loew* (Darmstadt) aus historischer Perspektive die derzeitige Situation in Polen ein. Polen vollzog nach 1990 zwar vor allem eine westliche Integration, erlebte aber gleichwohl keine vollständige Zäsur, da viele alte Strukturen bestehen geblieben seien. Insgesamt sei die polnische Geschichte von einem starken Spannungsverhältnis zwischen einem freiheitlich-demokratischen und einem national-konservativ-katholischen Lager geprägt. Die Situation in Ungarn stellte *Zoltán Fleck* (Budapest) aus rechtssoziologischer Perspektive dar, indem er Transformationsprozesse der ungarischen Justiz beleuchtete. Diese hätten aber nicht zu einer Unabhängigkeit der Justiz geführt. Das Verfahren der Richterernennung und die mangelhafte Möglichkeit der Verfassungsrichter, sich gegen politischen Einfluss zu verteidigen, führe zu einem Ungleichgewicht der Gewalten zulasten der Judikative.

---

\* Es handelt sich hier um eine leicht angepasste Fassung des in *JuristenZeitung* 73 (2018) S. 875-877 abgedruckten Tagungsberichts. Die IJVO dankt dem Mohr Siebeck Verlag für die freundlich erteilte Genehmigung zur Veröffentlichung dieser Fassung.

<sup>1</sup> Diese Aktualität verdeutlichte abermals das im September 2018 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen, in welchem der EuGH einen Verstoß Polens gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 EUV aufgrund der geänderten Ruhestandsregelung für die Richter des Obersten Gerichts feststellte, EuGH (GK), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/ Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*.

Das erste Panel beschäftigte sich mit der Frage, wie Strukturen gestaltet werden können, damit Verfassungsgerichte von der Politik unabhängig bleiben. Der ehemalige Präsident des polnischen Verfassungsgerichts *Andrzej Rzepliński* (Warschau) betonte die Bedeutung der Verfassungsgerichte für das Schicksal von Staaten. Als ausschlaggebend für ihre Unabhängigkeit bezeichnete er die Art und Weise der Richterwahl. Aktuelle Beispiele in Europa zeigten, dass durch neu gestaltete Ernennungsverfahren parteifreundliche Richter ins Amt gesetzt würden. Allerdings sei die Wahl der Verfassungsrichter immer politisch, wie der damalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Andreas Voßkuhle* (Karlsruhe/Freiburg) ausführte. Entscheidend für die richterliche Unabhängigkeit sei der Status von Verfassungsrichtern. Dieser müsse eine lange Amtszeit zwischen neun und 15 Jahren umfassen, damit eine regelmäßige personelle Erneuerung stattfinde. Ferner dürfe es keine Möglichkeit der Wiederwahl geben und es müsse eine gesicherte und ausreichende finanzielle Absicherung nach dem Ende der Amtszeit geben. *Voßkuhle* hob weiterhin hervor, dass die Akzeptanz von Verfassungsgerichtsentscheidungen von mehreren Faktoren abhängen: von Inhalt und Konsequenzen der Entscheidungen, dem generellen Vertrauen in die Unabhängigkeit und Qualität der Arbeit der Richter und schließlich der Kommunikation des Gerichts. Gute Entscheidungen alleine reichten nicht aus, Verfassungsgerichte müssten der Bevölkerung, den Politikern und der Wissenschaft die Entscheidungen, aber auch ihre Arbeitsweise erklären.

Die ehemalige Richterin des Verfassungsgerichts von Bosnien und Herzegowina *Constance Grewe* ging auf die unweigerlich (auch) politische Rolle von Verfassungsgerichten ein. Nicht nur richterlicher Aktivismus (*judicial activism*) sondern auch richterliche Zurückhaltung (*judicial self-restraint*) könne ein Indiz für eine politische Entscheidung sein. Die Gerichte müssten eine Balance zwischen der Aufhebung parlamentarischer Entscheidungen und der Akzeptanz der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative finden. Sie müssten darauf achten, ihren Urteilen stets eine ausschließlich rechtliche Argumentation zugrunde zu legen. Weiterhin zeigte *Grewe* auf, dass Verfassungsgerichte keine Instrumente zur Durchsetzung ihrer Entscheidung hätten. Daher stimmte sie *Voßkuhle* zu, dass die Akzeptanz verfassungsgerichtlicher Entscheidungen essentiell sei. In der anschließenden Diskussion ging *Voßkuhle* auf die gerichtliche Selbstermächtigung (*self-empowerment*) und die damit einhergehende Ausweitung des Einflusses der Rechtsprechung ein, die allen Verfassungsgerichten gemein und ein wichtiger Teil ihres Wirkens sei. Diese berge keine Gefahr, denn Richter hätten kein persönliches Interesse an der Ausweitung des Einflusses des Gerichts; dies unterscheidet sie von Politikern.

Das zweite Panel beschäftigte sich mit Grenzen richterlicher Unabhängigkeit und der notwendigen Legitimation von gerichtlichen Entscheidungen. In seinen einleitenden Worten betonte *Shimon Shetreet* (Jerusalem), dass man eine Kultur der richterlichen Unabhängigkeit kreieren müsse. Er erweiterte den Blick von der individuellen auf die kollektive Unabhängigkeit, also die Unabhängigkeit der Gerichtsverwaltung. Der ehemalige Präsident des ungarischen obersten Gerichtshofs *András Baka* (Budapest) hob hervor, dass die *rule of law* nicht statisch sei: Ihr Niveau variere von Zeit zu Zeit und von Staat zu Staat. Man müsse für den Erhalt der *rule of law* kämpfen. Es bestehe immer die Gefahr, dass Verfassungsgerichte politisch vereinnahmt würden. Derzeit gebe es Angriffe auf die *rule of law* durch die Ernennung neuer Richter aufgrund politischer Erwägungen. Hierdurch werde die Gewaltenteilung, ein essentieller Bestandteil der *rule of law*, gefährdet. Angriffe auf die Judikative setzten immer zuerst bei der Verfassungsgerichtsbarkeit an und gingen erst später auf die sonstige Gerichtsbarkeit über.

*Emmanuel Cartier* (Lille) stellte seine Studie vor, in der er die Verfassungstexte zahlreicher Staaten analysiert hat. Danach bekannten sich alle europäischen Staaten in ihren geschriebenen Verfassungen zur *rule of law*. Weil es sich um einen dehnbaren Begriff handele, sei für die Bedeutung der *rule of law* allerdings weniger der Verfassungstext entscheidend, sondern vielmehr die Auslegung und Ausgestaltung in der nationalen Praxis. *Raffaele Sabato* (Rom), damals Richter des italienischen obersten Gerichtshofs,<sup>2</sup> erklärte, dass die italienische Verfassung nur sehr schwer zu ändern sei. Sein Schluss war, dass schwer abänderbare Regelungen über das Verfassungsgericht und die Autonomie der Justiz entscheidend seien, um Angriffen der politischen Mehrheit zu widerstehen.

Das dritte Panel untersuchte die Verbindung zwischen staatlicher Legitimität und der *rule of law*. *Wojciech Sadurski* (Sydney) stellte die Entwicklungen in Polen und Ungarn unter diesen Gesichtspunkten gegenüber. Die polnische Verfassung werde – anders als die ungarische – gebrochen. Eine legitime Ordnung müsse aber – wie sich am Beispiel Ungarns zeige – nicht automatisch die *rule of law* befolgen. Das Scheitern demokratischer Systeme habe immer unterschiedliche Ursachen. Gründe seien unter anderem ein Gefühl wirtschaftlicher Unsicherheit, Sorge vor Globalisierung, eine negative Haltung gegenüber anderen Gruppen, die Entzauberung der Elite (z.B. als korrupt) sowie die fehlende Wertschätzung von Begrenzungen staatlicher Hoheitsgewalt zur Sicherung liberaler Freiheiten. Demokratien dürften angesichts populistischer Entwicklungen nicht zu nervös reagieren und versuchen, die

---

<sup>2</sup> Seit Mai 2019 ist *Sabato* Richter am EGMR.

liberale Demokratie durch zu strenge Regeln zu schützen – dies bestärke nur unerwünschte Entwicklungen. *Andras Sajo* (Budapest) ging nicht von einer Krise der Rechtsstaatlichkeit, sondern einer Krise des liberalen Konstitutionalismus aus. Die in der Verfassung angelegten *checks and balances* würden nicht zwingend durch eine Umgestaltung des Systems, sondern vor allem durch eine neue, regimetreue personelle Zusammensetzung der Verfassungsgerichte unterlaufen. Die *rule of law* könne illiberalen Regimen auch dabei helfen, Beamte und Richter zu kontrollieren, indem sie in einer anderen Lesart angewendet würde. *Sajo* zeigte sich besorgt, dass viele Angriffe auf die Rechtsstaatlichkeit in der Bevölkerung, aber auch in der Ausbildung in den juristischen Fakultäten unbeachtet blieben.

Das vierte Panel stellte die Reaktionsmöglichkeiten der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der EU und des Europarates in den Mittelpunkt. EuGH-Richter *Marek Safjan* (Luxemburg) erläuterte mögliche Konsequenzen für das Rechtsschutzsystem der EU, wenn die als Unionsgerichte fungierenden nationalen Gerichte ihre Unabhängigkeit verloren hätten. Gerade das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV verlöre seine Wirkung, wenn nationale Gerichte sich nicht mehr an der durch den EuGH vorgegebenen Auslegung orientierten. Durch eine schwindende Kooperation innerhalb des europäischen Gerichtsverbundes würde die Krise der Rechtsstaatlichkeit in einzelnen Staaten zu einem Problem der gesamten EU. *Martin Kuijer* (Amsterdam) beschrieb angesichts der Uneindeutigkeit des Rechtsstaatlichkeitsbegriffs die Schwierigkeit der Aufgabe der Venedig-Kommission, Stellungnahmen über die rechtsstaatliche Entwicklung der Staaten zu verfassen und vor Gefahren durch aktuelle Gesetzes- oder Verfassungsänderungsvorhaben zu warnen. *Kuijer* beantwortete außerdem die von Bundesverfassungsrichterin *Doris König* (Karlsruhe/Hamburg) gestellte Frage nach einem „Masterplan“ für die Umstrukturierung der Gerichtsbarkeit. Es zeige sich ein typisches Muster in mehreren Staaten: zunächst müsse eine große Zahl etablierter Richter durch unterschiedliche Maßnahmen wie etwa Disziplinarverfahren oder das Herabsetzen der Altersgrenze ihr Amt verlassen. Anschließend würden neue Richter nach neuen Regeln ernannt, wobei üblicherweise die politische Mehrheit großen Einfluss auf deren Auswahl hätte. Neben den Angriffen auf die Gerichtsbarkeit seien auch Angriffe auf Medien, Akademiker und NGOs zu verzeichnen, um kritische Gegenstimmen zu unterdrücken. *Pavel Rychetský* (Prag), Präsident des tschechischen Verfassungsgerichts, beendete das Panel, indem er die Bedeutung von unabhängigen und starken Verfassungsgerichten für die *rule of law* hervorhob, da sie die Verfassungskonformität von staatlichen Handlungen einforderten. Verfassungsgerichte seien, weil ihre Besetzung nicht direkt von Wahlen durch die Bevölkerung abhängt, schwieriger für

Populisten zu vereinnahmen als Organe der Legislative und der Exekutive. Sobald Populisten an der Macht seien, wären Verfassungsgerichte als erste Attacken ausgesetzt, weil sie grundsätzlich in der Lage seien, politische Reformen zu verhindern. Daher sei aktuell noch nicht von einer Krise der Rechtsstaatlichkeit, aber von einer Krise der Verfassungsgerichtsbarkeit zu sprechen.

Schließlich fasste *Mattias Wendel* (Berlin) die Erkenntnisse der Tagung zusammen und ergänzte eine Reflektion über weitere der EU zur Verfügung stehende Reaktionsmöglichkeiten. Das Rechtsstaatlichkeitsverfahren nach Art. 7 EUV sei vor allem wegen des Einstimmigkeitserfordernisses für den Beschluss von Sanktionen nicht erfolgsversprechend – nachdem Polen und Ungarn erklärt haben, nicht gegeneinander abzustimmen. Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV erfordere eine konkrete, gegen die Verträge verstoßende Maßnahme und könne nur dann zu einer Verurteilung eines Mitgliedstaates führen, wenn dessen Gerichte ihrer Funktion als Unionsgerichte nicht mehr nachkommen könnten. Kürzungen von EU-Zuweisungen, wie sie in der Diskussion vom ehemaligen Präsidenten des niederländischen obersten Gerichtshofs *Geert Corstens* vorgeschlagen wurden, seien nicht unionsrechtskonform umsetzbar.

Die Besorgnis über aktuelle Entwicklungen war bei den Rednern zu spüren und hatte sich am Ende der Tagung auch bei den übrigen Teilnehmern eingestellt. Viele Verfassungsgerichte seien aktuell Angriffen ausgesetzt, damit sie anschließende Verfassungsänderungen nicht für verfassungswidrig erklären. Gleichzeitig bestand Konsens, dass es kein einheitliches europäisches Verständnis der *rule of law* gebe. Während diese heterogenen nationalstaatlichen Lesarten verfassungsvergleichend eine große Vielfalt der Verfassungsordnungen zeigt, besteht im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsverfahrens gemäß Art. 7 EUV jedoch die Notwendigkeit, ein gemeinsames Verständnis der *rule of law* im Sinne des Art. 2 EUV zu etablieren. Trotz der Einigkeit, dass viele der aktuellen Entwicklungen nicht rechtsstaatlich seien, wurde festgestellt, dass die *rule of law* streng von der demokratischen Legitimation unterschieden werden muss. Auch nicht-rechtsstaatliche Entwicklungen könnten auf den Willen des Volkes zurückzuführen sein. Daher sei es wichtig, eine Kultur der richterlichen Unabhängigkeit sowie ein starkes Vertrauen in die (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit zu etablieren bzw. zu erhalten. Dabei helfe vor allem die Kommunikation der Gerichte sowohl mit politischen Akteuren als auch mit der Bevölkerung, um das Bewusstsein für die Bedeutung der *rule of law* gerade auch für den Schutz der Grundrechte zu schärfen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Die Beiträge sind in der Zeitschrift Osteuropa Recht (OER) 64 (2018), Heft 4 (S. 475–647) erschienen. ISSN print: 0030-6444, ISSN online: 0030-6444, <https://doi.org/10.5771/0030-6444-2018-4-477>.





## **Verzeichnis der Jahreshefte**

Jahresheft 1989/90	<b>IJVO 1</b>
Jahresheft 1991/92	<b>IJVO 2</b>
Jahresheft 1992/93	<b>IJVO 3</b>
Jahresheft 1994/95	<b>IJVO 4</b>
Jahresheft 1995/96	<b>IJVO 5</b>
Jahresheft 1996/97	<b>IJVO 6</b>
Jahresheft 1997/98	<b>IJVO 7</b>
Jahresheft 1998/99	<b>IJVO 8</b>
Jahresheft 1999/00	<b>IJVO 9</b>
Jahresheft 2000/01	<b>IJVO 10</b>
Jahresheft 2001/02	<b>IJVO 11</b>
Jahresheft 2003/05	<b>IJVO 12</b>
Jahresheft 2006	<b>IJVO 13</b>
Jahresheft 2007	<b>IJVO 14</b>
Jahresheft 2008	<b>IJVO 15</b>
Jahresheft 2009/10	<b>IJVO 16</b>
Jahresheft 2011/12	<b>IJVO 17</b>
Jahresheft 2013	<b>IJVO 18</b>
Jahresheft 2014/15	<b>IJVO 19</b>
Jahresheft 2015/16	<b>IJVO 20</b>
Jahresheft 2017/20	<b>IJVO 21</b>