



Blickpunkt Brüssel



Novum des Europarechts:
EU-Prüfverfahren zur Rechtsstaatlichkeit
am Beispiel der Gesetzesänderungen in Polen

Katharina Waldoch

August
2016



Seit den Wahlen im November 2015 regiert in Polen die rechtskonservative Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) mit absoluter Mehrheit. Auch der direkt gewählte Präsident, Andrzej Duda, gehört der PiS-Partei an.

Mit ihrem Wahlsieg hat die PiS-Partei begonnen, den Staat umzubauen, ohne die Verfassungsmehrheit zu besitzen.

Im Mittelpunkt steht dabei das Verfassungsgericht, dessen Zusammensetzung bis dato von der vorherigen liberal-konservativen Parlamentsmehrheit geprägt war.

Bereits am 19. November 2015 brachte die neue Regierung in einem beschleunigten Verfahren eine umstrittene Justizreform in Form einer Änderung des Gesetzes zum Verfassungsgericht durch das polnische Parlament, den Sejm.

Diese neuen Gesetze sind nun zum ersten Mal Gegenstand des 2014 eingeführten EU-Prüfverfahrens zur Rechtsstaatlichkeit. So wurde das Verfahren zur Rechtsstaatlichkeit durch die EU-Kommission am 13. Januar 2016 erstmalig eingeleitet.¹

Nicht nur auf europäischer Ebene sind diese Gesetze umstritten. Viele polnische Bürger sind gegen die radikale Justizreform. Aus diesem Grund demonstrierte Anfang Mai eine Viertelmillion Menschen gegen die rechtskonservative polnische Regierung und forderte einen EU-freundlichen Kurs ihres Landes.

Justizreform in Polen seit Dezember 2015

Die Justizreform greift im Wesentlichen in die Struktur des polnischen Verfassungsgerichts ein.²

Danach ist bei wichtigen Entscheidungen die Anwesenheit von 13 aus 15 Richtern notwendig. Bisher waren es nur 9 Richter.

Statt in Dreier-Kammern sollen die Entscheidungen des Gerichts künftig regelmäßig im Plenum in Fünfer-Kammern getroffen werden.

1 <http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/polen-eu-kommission-verfahren-rechtsstaatlichkeit-eingeleitet/>
<http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/polen-verfassung-verfahren-rechtsstaatlichkeit-eu-kommission/>

2 <http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/polen-verfassungsänderung-gerichtsreform-verfassungsgericht/>
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/polen-praesident-unterzeichnet-umstrittenes-mediengesetz-a-1070971.html>
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/polen-duda-unterschreibt-reform-des-verfassungsgerichts-a-1069672.html>
<http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-leitet-verfahren-gegen-polen-ein-14012051.html>



Am umstrittensten ist folgende Regelung, wonach Urteile nur mit 2/3 Mehrheit der Richter gefällt werden können. Bisher reichte eine einfache Mehrheit.

Weiterhin können Personalentscheidungen des vorherigen Sejm (z.B. die Ernennung fünf neuer Richter, die drastische Verkürzung der Amtszeit des Vorsitzenden und seines Stellvertreters) aufgehoben werden.

Verfahren dürfen überdies nicht mehr wie bislang sofort begonnen werden, sondern erst nach einer Wartezeit von sechs Monaten. Hinzu kommt, dass der Verfahrensbeginn dann in der Reihenfolge des Eingangs erfolgt, was dazu führt, dass sich die laufenden Prozesse Jahre hinziehen können.

Diese Änderungen haben dazu geführt, dass gegen Polen ein EU-Prüfverfahren zur Rechtsstaatlichkeit eingeleitet wurde.

EU-Prüfverfahren zur Rechtsstaatlichkeit

Das Rechtsstaatsprinzip ist essentieller Bestandteil einer modernen Demokratie. Aus Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sowie aus der Präambel und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union folgt, dass das Rechtsstaatsprinzip zu den Grundwerten gehört, auf die die Union gestützt ist. Aus dem Rechtsstaatsprinzip leiten sich u.a. folgende Grundsätze wie die Rechtssicherheit, das Willkürverbot, unabhängige und unparteiische Gerichte, eine wirksame richterliche Kontrolle, die Achtung der Grundrechte und die Gleichheit vor dem Gesetz ab.

1. Präventiv- und Sanktionsverfahren nach Artikel 7 EUV

Um Gefahren für das Rechtsstaatsprinzip der EU abzuwenden, wurde 2014 das EU-Prüfverfahren für die Mitgliedstaaten eingeführt.

Die Grundlage des EU-Prüfverfahrens ist der sog. EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips (engl.: framework for addressing systematic threats to the rule of law).

Das dreistufige EU-Prüfverfahren greift ein bevor die Voraussetzungen für die Aktivierung des Mechanismus des Präventiv- und Sanktionsverfahrens in Artikel 7 EUV gegeben sind.³

Das Präventivverfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV sieht vor, dass der Rat feststellen kann, dass die „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte“ durch einen Mitgliedstaat besteht.

Hierfür ist eine Mehrheit von vier Fünfteln der Mitglieder des Rats nötig.

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>



Anschließend hat der betroffene Mitgliedsstaat erneut Zeit, die Situation zu ändern. Geschieht das nicht, kann der Europäische Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, gemäß Artikel 7 Absatz 2 EUV eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte“ durch den Mitgliedsstaat feststellen und damit das Sanktionsverfahren nach Artikel 7 Absatz 3 EUV einleiten.

Hierüber müssen die 28 EU-Staats- und Regierungschefs allerdings einstimmig entscheiden. Dies ist bei einem derart brisanten Thema unwahrscheinlich. Insbesondere hat die Polen nahestehende, rechtsgeprägte Regierung in Ungarn bereits angekündigt, dass sie Sanktionen gegen Warschau nicht unterstützen und damit auch nicht hierfür stimmen werde.⁴

Wurde jedoch eine einstimmige Entscheidung erreicht, so kann der Rat gemäß Artikel 7 Absatz 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit beschließen, „bestimmte Rechte“ des betroffenen Mitgliedstaats auszusetzen. Erfasst werden Rechte, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat.

Das Stimmrecht ist dabei das einzige, das im Artikel 7 explizit genannt wird, doch es kommen auch andere Strafen in Frage. Vorstellbar ist z.B., dass Brüssel bereits zugesagte Strukturfördermittel auf einem Sperrkonto zurückhält.⁵

2. Dreistufiges Verfahren des EU-Rahmens

Die Schwellen für die Aktivierung von Artikel 7 EUV sind sehr hoch, was deutlich macht, dass dieses Verfahren nur als letztes Mittel zu Anwendung gelangen soll.

Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips ergänzt das in Artikel 7 EUV vorgesehene Präventiv- und Sanktionsverfahren und das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens. Er dient dazu, eine Lücke im Vorfeld zu schließen.

Der neue EU-Rahmen soll die Kommission in die Lage versetzen, zusammen mit dem betroffenen Mitgliedstaat eine Lösung zu finden, um zu verhindern, dass sich in diesem Mitgliedstaat eine systemimmanente Gefahr für das Rechtsstaatsprinzip herausbildet, die sich zu einer „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Artikel 7 EUV entwickeln könnte.

Erfasst werden sollen von dem EU-Rahmen nur Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit, die ihrem Wesen nach systemimmanent sind. Einzelne Grundrechtsverstöße oder Justiz-

4 <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/die-eu-und-polen-bruessel-will-warschau-rechtsstaatlichkeit-pruefen-14005793.html>

5 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/polen-eu-kommission-will-mit-rechtsstaats-mechanismus-kontern-a-1070495.html>



irrtümer werden hingegen von den Kontrollmechanismen der Europäischen Menschenrechtskonvention erfasst.

Das Verfahren zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit läuft grundsätzlich in drei Stufen ab.

Erste Stufe: Sachstandsanalyse der Kommission

Die EU-Kommission sammelt alle relevanten Informationen und prüft, ob es klare Anzeichen für eine systembedingte Gefahr für den Rechtsstaat gibt.

Dabei bedient sich die Kommission auch der Hilfe der Expertise der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission). Hierbei handelt es sich um eine Einrichtung des Europarats, die Staaten verfassungsrechtlich berät.⁶

Liegt nach Ansicht der Kommission tatsächlich eine systematische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit vor, tritt sie mit dem betroffenen Mitgliedstaat in einen Dialog, in dem sie eine „Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit“ an den Mitgliedsstaat richtet, in der sie ihre Bedenken begründet und dem Mitgliedsstaat Gelegenheit gibt, sich dazu zu äußern. Die kann unter Umständen zur Aussprache einer Warnung führen.

Zweite Stufe: Empfehlung der Kommission

Hat der Mitgliedsstaat auf die Bedenken der Kommission und die Gefährdung nicht angemessen reagiert, spricht die Kommission eine öffentliche „Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit“ aus, in der die Vorwürfe benannt werden. Sie setzt dem Mitgliedsstaat eine Frist, innerhalb deren er die beanstandeten Probleme zu beheben hat. Die Empfehlung kann gegebenenfalls konkrete Hinweise zur Problemlösung enthalten.

Dritte Stufe: Follow-up zur Empfehlung

In Phase drei prüft die Kommission, ob der betroffene Mitgliedsstaat wirklich gehandelt hat. Sollte dieses Follow-up nicht zufriedenstellend verlaufen, kann die Kommission Maßnahmen nach Artikel 7 EUV einleiten.

Konfliktpunkte

Mit der Justizreform hat Polen Maßnahmen ergriffen, die aller Wahrscheinlichkeit nach die Integrität, Stabilität oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Organe und der auf nationaler Ebene zum Schutz des Rechtsstaats vorgesehenen Sicherheitsvorkehrungen systematisch beeinträchtigen.

⁶ http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_Presentation&lang=DE



Nach den geänderten Gesetzen für das Verfassungsgericht können Entscheidungen künftig nur mit einer – womöglich schwer zu erreichenden- 2/3 Mehrheit getroffen werden. Hierdurch könnte das Prinzip der Gewaltenteilung beeinträchtigt werden.

Derzeit sind mehrere Richterposten am polnischen Verfassungsgericht doppelt besetzt, was zu einer Lähmung und Beeinträchtigung des Verfassungsgerichts führt. Fünf Verfassungsrichter wurden noch von der Vorgängerregierung ernannt.

Die aktuelle Regierung der rechtskonservativen PiS-Partei verweigert nun jedoch ihre Verteidigung und hat ihre Ernennung rückgängig gemacht. Stattdessen hat die neue Mehrheit fünf neue Verfassungsrichter gewählt.

Das Verfassungsgericht entschied in diesem Streit selbst, dass drei der erstgenannten Richter verfassungskonform bestimmt wurden, doch die aktuelle Mehrheit ignorierte das Urteil⁷. Die Kommission fordert, die Einsetzung dieser drei noch vom Vorgängerparlament gewählten Verfassungsrichter.

Das Verfassungsgericht selbst hatte die Justizreform am 9. März 2016 für verfassungswidrig erklärt - doch die Regierung erkennt das Urteil nicht an⁸.

Die Kommission fordert die polnische Regierung deswegen nachdrücklich auf, das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zu veröffentlichen und unverzüglich, in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission, umzusetzen.⁹

Weiterhin gibt es keine wirksame Normenkontrolle neuer Gesetze, darunter die umstrittenen Vorschriften für die Medien.

Ein neues Mediengesetz erlaubt es der Regierung, über Führungsstellen in den öffentlich-rechtlichen Medien zu entscheiden. Kritiker sehen dies als Gefahr für die Pressefreiheit und für die Unabhängigkeit der Journalisten.

Aus Sicht der polnischen Regierung sind die Bedenken durch ein am 22. Juli 2016 verabschiedetes Gesetz über das Verfassungsgericht ausgeräumt worden. Zwar wurde das Gesetz vom Dezember des vergangenen Jahres in einigen Punkten verändert, eine Unabhängigkeit der Judikative wird aber dennoch nicht gewährleistet. Einige Bedenken der Kommission fanden dabei Berücksichtigung, die Kommission bleibt aber bei der Auffassung, dass die Rechtsstaatlichkeit in Polen nach wie vor „systematisch“ gefährdet sei. "Dieses Gesetz beseitigt die Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit in Polen nicht", stellte der

7 <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/polen-regierung-pis-partei-verfassungsgericht-neubesetzung-unabhaengigkeit-reaktionen-verfassungsgerichte/>

8 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/polen-verfassungsgericht-erklaert-justizreform-fuer-verfassungswidrig-a-1081458.html>

<http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/polen-verfassungsgericht-reform-rechtswidrig-urteil>

9 <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20160407IPR21778/Polen-Regierung-soll-demokratische-Grundsätze-und-Rechtsstaatlichkeit-achten>



Erste Kommissionsvizepräsident Frans Timmermans indes klar. Einige Änderungen gingen "in die richtige Richtung", etwa dass nun doch keine Zweidrittelmehrheit für Entscheidungen des Verfassungsgerichts nötig sein soll. Nach wie vor seien aber "Integrität, Stabilität und ordnungsgemäßes Funktionieren des Verfassungsgerichts beeinträchtigt"¹⁰.

Schwere Bedenken äußert die Kommission auch zu neuen Gesetzesbestimmungen zur Rolle der obersten Staatsanwaltschaft oder zur Vertagung von Gerichtsverhandlungen¹¹.

Ausblick

Bereits im Mai 2016 war die Bekanntgabe der „Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit“ und der Ablauf der Frist der EU Kommission gegenüber der polnischen Regierung geplant, um Bedenken gegen die umstrittene Justizreform zu beseitigen.¹²

Stattdessen wurde jedoch weiter erfolglos zwischen Brüssel und Warschau verhandelt.¹³ Wie der Vizechef der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, verkündete: "Wir führen mit Polen einen Dialog, aber die polnische Regierung hat die Probleme, die die Kommission sieht, bisher nicht gelöst"¹⁴.

Die schriftliche Bewertung der Lage wurde an Warschau übermittelt.

Seit Juni 2016 liegt das negative Gutachten der Europäischen Kommission über die Rechtsstaatlichkeit in Polen vor. Eine Anfang Juni gesetzte Erklärungsfrist von zwei Wochen verstrich ohne erkennbare Fortschritte.

Mittlerweile ist die zweite Stufe des Prüfverfahrens erreicht.

Die Europäische Kommission hat am 27. Juli 2016 die „Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit“ vorgelegt und der nationalkonservativen Regierung in Warschau nun eine Frist von drei Monaten gesetzt, um die Bedenken auszuräumen¹⁵.

Ob es tatsächlich zu einer Lösung kommen wird, ist fraglich. Die rechtskonservative polnische Regierung zeigt sich uneinsichtig und ablehnend gegenüber der Brüsseler „Empfehlung“.

10 <http://www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-verfassungsgericht-bruessel-der-rechtsstaat-in-polen-ist-gefaehrdet-1.3096787>

11 FAZ vom 28. Juli 2016, Seite 4

12 <https://www.tagesschau.de/ausland/polen-eu-rechtsstaatlichkeit-101.html>

13 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommission-droht-polen-mit-verfahren-wegen-justizreform-a-1093639.html>

<http://www.zeit.de/news/2016-05/24/polen-eu-kommission-gibt-polen-im-streit-um-rechtsstaat-mehr-zeit-24121006>

14 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommission-verschaerft-verfahren-gegen-polen-a-1095274.html>
FAZ vom 02. Juni 2016, Seite 6

15 https://ec.europa.eu/germany/news/rechtsstaat-gefaehrdet-kommission-richtet-empfehlung-polen_en



Warschau kritisiert „die Einmischung in die Angelegenheiten eines souveränen Staates“ und vermutet, dass es bei dem Rechtsstaatsverfahren und dem Druck durch die Kommission um andere Ziele geht, wie etwa Polen dazu zu bringen, Flüchtlinge aufzunehmen¹⁶.

Innenminister Mariusz Blaszczak sagte, die Kommission habe offenbar „die Lehren aus dem Brexit nicht gezogen“. Sie solle sich lieber mit dem Kampf gegen den Terrorismus befassen¹⁷.

Ein Einlenken der polnischen Regierung nach Ablauf der dreimonatigen Frist erscheint unwahrscheinlich.

Einziges Druckmittel wäre ein volles Ausschöpfen der Möglichkeiten des Rechtsstaatsverfahrens durch die Kommission und damit ein Übergehen in die Maßnahmen nach Art.7 EUV.

Mag ein Stimmrechtsentzug als Sanktion des Art.7 Abs.2 und 3 EUV an der Hürde der Einstimmigkeit scheitern, so erscheint eine Feststellung nach Art.7 Abs.1 EUV, welcher nur einen Beschluss durch vier Fünftel der Mitglieder des Rats und die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraussetzt, durchaus vorstellbar.

Danach sind zwar keine unmittelbaren Sanktionen möglich, wohl aber die Feststellung durch den Rat, "dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht."

Eine solche Feststellung durch die höchsten europäischen Institutionen würde den politischen Druck auf die polnische Regierung erhöhen und könnte diese im weiteren Verlauf zum Einlenken bewegen.

16 <http://www.welt.de/politik/ausland/article155884106/Warum-sich-Polen-von-der-EU-nichts-sagen-laesst.html>

17 <http://www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-verfassungsgericht-bruessel-der-rechtsstaat-in-polen-ist-gefaehrdet-1.3096787>