



Probleme der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union am Beispiel Polens

Gefahren für die Idee eines gemeinschaftlichen Europas unter Einbeziehungen der Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union

Danêl Buchholz

Januar
2022



Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	2
II. Nationalstaatliche Gegenentwicklungen am Beispiel Polens	4
1. Historische Entwicklung des Konfliktes.....	4
2. Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshof	7
3. Reaktionen	8
4. Einordnung	9
III. Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union	12
1. Rechtsstaatlichkeitsrahmen für die Europäische Union.....	12
2. Vertragsverletzungsverfahren.....	13
3. Verfahren nach Art. 7 EU-Vertrag	15
4. Allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union	16
5. Bewertung	18
IV. Konfliktverschärfungen oder Versöhnung innerhalb der Union	19



Die Kommissionspräsidentin von der Leyen sagte in ihrer Rede am 15.09.2021 zur Lage der Union zur Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union folgendes: „Unsere (großartigen europäischen) Werte sind durch unsere Rechtsordnung garantiert und die Urteile des Europäischen Gerichtshofs sichern sie. Diese Urteile sind bindend. Und wir achten darauf, dass sie eingehalten werden. Und zwar in jedem Mitgliedsstaat unserer Union.“¹

Diese Rede hielt sie vor dem Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs zum Verhältnis des nationalen polnischen Verfassungsrechts zum europäischen Recht am 07.10.2021. Der durch das Urteil nunmehr verstärkte Konflikt der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten mit Polen droht zur Zerreißprobe zu werden.

Die Rechtsstaatlichkeit ist ein fundamentaler Aspekt der Europäischen Union. Die Rechtsgrundlagen dessen sind an mehreren Stellen in den europäischen Verträgen zu finden. Hervorzuheben ist Art. 2 des EU-Vertrags, der die Rechtsstaatlichkeit als ein Grundwert der Union bezeichnet, auf den sie sich gründet. Daneben bestimmt Art. 49 EU-Vertrag, dass Rechtsstaatlichkeit eine Voraussetzung für die Aufnahme in die Europäische Union ist. Art. 47 Abs. 2 der Grundrechte Charta der Union garantiert ebenso wie Art. 19 Abs. 1 des EU-Vertrags effektiven Rechtsschutz. Beide Normen konkretisieren das Rechtsstaatprinzip aus Art. 2 des EU-Vertrags.²

Das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit und deren existenzieller Rolle im Rahmen des Zusammenschlusses der Mitgliedstaaten zur europäischen Union ist Dreh und Angelpunkt dieses Konfliktes. Die Europäische Kommission hat das autonome Verständnis von Rechtsstaatlichkeit unmittelbar aus den europäischen Verträgen³ im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs⁴ zugrunde zu legen. Sie ist die Hüterin der Europäischen Verträge und muss für diese gegenüber jedem Mitgliedstaat eintreten.

Die EU-Kommission versteht unter Rechtsstaatlichkeit folgendes: *„Sie bedeutet, dass jegliche öffentliche Gewalt in den Grenzen von Recht und Gesetz und im Einklang mit*

*Alle nachfolgenden Internetaufweise wurde am 28.01.2022 aufgerufen.

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu_2021_address_de_0.pdf.

² Payandeh: Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip in JuS 2021, 481 (482 f.).

³ EuGH, Rs. 135/81, Slg. 1982, 3799, Rn. 10 (Agences de voyages/Kommission).

⁴ EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339 (Les Verts) den Begriff Rechtsgemeinschaft. verwendend.



den Werten der Demokratie und den Grundrechten unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Richter ausgeübt wird. Der Rechtsstaatlichkeit wohnen unter anderem folgende Grundsätze inne: Rechtmäßigkeit, wozu transparente, rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren zählen, Rechtssicherheit, Verbot der willkürlichen Ausübung exekutiver Gewalt, wirksamer Rechts- und Grundrechtsschutz sowie gerichtliche Überprüfung exekutiver Maßnahmen durch unabhängige und unparteiische Gerichte, Gewaltenteilung und die Gleichheit vor dem Gesetz.“⁵

Die Folgen von Beeinträchtigungen der Rechtsstaatlichkeit sind weitreichend: *„Wenn der Rechtsstaat nicht in sämtlichen Mitgliedstaaten angemessen geschützt wird, beschädigt dies eine der Grundvoraussetzungen in der Union für Solidarität, Kohäsion und das für die gegenseitige Anerkennung einzelstaatlicher Beschlüsse notwendige Vertrauen sowie den Binnenmarkt insgesamt. Defizite auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit können auch die Wirtschaft beeinträchtigen, ebenso wie ein funktionierendes Justizwesen und solide Korruptionsbekämpfungsrahmen Grundvoraussetzungen für gedeihliche unternehmerische Rahmenbedingungen und solide öffentliche Haushalte sind. Ein Rechtsstaatlichkeits-Problem in einem Mitgliedstaat beeinträchtigt die Union insgesamt.“⁶*

Vor diesem **Hintergrund** muss die Kommission entsprechend ihrer Rolle dafür Sorge tragen, dass es nicht zu Beeinträchtigungen der Rechtsstaatlichkeit kommt und etwaig bestehenden Beeinträchtigungen zum Schutze der Europäischen Union entgegenzutreten.

In diesen Konstellationen wiederum wird der Anwendungsvorrang des Europäischen Rechts⁷ gegenüber den nationalen Rechtsordnungen relevant. Denn solange eine Konformität der nationalen Regelungswerke mit den europäischen Verträgen besteht, kommt eine Normenkollision nicht in Betracht. Dort jedoch, wo es zu Beeinträchtigungen bzw. Nonkonformität kommt, ist es von entscheidender Bedeutung, ob der beteiligte Mitgliedstaat den Anwendungsvorrang und die Geltung des Europäischen Rechts akzeptiert. Denn die Europäische Union hat keine Möglichkeit unmittelbar selbst für die

⁵ COM(2019) 163 final vom 03.04.2019, S.1, I. Einleitung.

⁶ Ebenda, S.2, I. Einleitung.

⁷ Stetige Rechtsprechung des EuGH vgl. nur: EuGH, Urteil vom 15.07.1964 - C-6/64, Rn. 44 f.



Durchsetzung des Europäischen Rechts in den Mitgliedsstaaten bei Verstößen gegen die Europäischen Verträge zu sorgen⁸. Es stehen der Union zwar Druck ausübende Mittel zur Verfügung. Letztlich muss jedoch jeder Mitgliedstaat selbständig für die Herstellung von Zuständen sorgen, die mit den europäischen Verträgen vereinbar sind und mithin die Beeinträchtigungen beenden.

Im Falle von bewusst vertragswidrigem Verhalten einzelner Mitgliedsstaaten bzw. Aufrechterhalten von vertragswidrigen Zuständen in einzelnen Mitgliedsstaaten sind die durch diese Lage geschaffenen Schwierigkeiten offenkundig. Derjenige, der zur Wiederherstellung des vertragsgemäßen Zustands verpflichtet ist, hat diesen bewusst beeinträchtigt und kann nicht unmittelbar zu Handlungen gezwungen werden.

Entsprechend ist ein Blick auf die der Europäischen Kommission zur Verfügung stehenden Sanktionsmittel zu werfen, die Druck zum entsprechenden Handeln erzeugen und zur Wiederherstellung eines vertragsgemäßen Zustandes führen sollen. Diese sind auf deren konkrete Auswirkungen zu analysieren und dann im Gesamtzusammenhang mit dem angestrebten Ziel zu bewerten. Dabei ist vor allem die Funktion der Europäischen Union entscheidend zu berücksichtigen. Vorgehend soll der Kern des Konfliktes mit Polen dargestellt werden.

II. Nationalstaatliche Gegenentwicklungen am Beispiel Polens

1. Historische Entwicklung des Konfliktes

Am 7. Oktober 2021 urteilte das polnische Verfassungsgericht, dass die Auslegung einzelner Vorschriften der Verträge der Europäischen Union durch den Europäischen Gerichtshof für Polen nicht verbindlich ist, soweit die Auslegung die polnische Gerichtsbarkeit betrifft.

9

⁸ Vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1389, wo die Europäische Kommission selbst davon spricht, dass die Durchsetzung des EU-Rechts auf Zusammenarbeit beruht.

⁹ Verfahren K 3/21, abrufbar unter: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>;
<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/k321-polen-verfassungsgericht-europa-rechtsstaat-hintergruende-souveraenitaet>.



Diesem Urteil geht ein schon länger bestehender Konflikt zwischen der Europäischen Union und Polen voraus. Seinen Ausgangspunkt bilden dabei die Umstrukturierungen, die die polnische Regierung in der nationalen Justiz und insbesondere betreffend das Verfassungsgericht vorgenommen hat.

Seit Dezember 2015 standen sich der Sejm (das polnische Parlament), das polnische Verfassungsgericht und die polnische Regierung in einem offenen Konflikt gegenüber. Denn das Verfassungsgericht erklärte die nachträgliche Ernennung dreier Verfassungsrichter durch den Sejm, entgegen der bereits vorher erfolgten verfassungsgemäßen Berufung dreier anderer Verfassungsrichter durch den Sejm in seiner vorigen Legislaturperiode, für rechtsgrundlos und unwirksam.¹⁰ Urteile des polnischen Verfassungsgerichts werden erst mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt rechtskräftig.¹¹ Die für die Veröffentlichung der Urteile zuständige Regierung weigerte sich jedoch zunächst dieses Urteil zu veröffentlichen und verhinderte mithin das Wirksamwerden des Urteils.

Dem in Rede stehenden Urteil folgten Gesetzesänderungen¹², die zu einer Vertiefung der innerpolnischen Auseinandersetzung des polnischen Verfassungsgerichts mit dem polnischen Parlament und der Regierung führten. Denn das Verfassungsgericht, das von den Regelungsänderungen in Hinblick auf seine Arbeitsweise (höheres Anwesenheitsquorum, Zweidrittelmehrheit bei Beschlussfassung und chronologische Befassung mit Verfahren) gezielt betroffen war, erklärte diese mit Urteil vom 09.03.2016 für verfassungswidrig.¹³ Auch dieses Urteil veröffentlichte die polnische Regierung nicht im Amtsblatt.

Es kam in diesem Zusammenhang zu einer Stellungnahme der Venedig-Kommission (auch Europäische Kommission für Demokratie durch Recht), einer Einrichtung des Europarates, am 11.03.2016, worin diese das polnische Parlament aufforderte eine Lösung im Sinne der Rechtsstaatlichkeit zu finden und die Urteile des Verfassungsgerichts zu

¹⁰ Rechtssachen K 34/15 und K 35/15.

¹¹ Artikel 190 Absatz 2 der polnischen Verfassung; <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm>.

¹² Gesetz vom 22. Dezember 2015 zur Änderung des Gesetzes vom 25. Juni 2015 über das Verfassungsgericht. Das Änderungsgesetz wurde am 28. Dezember unter der Nummer 2217 im Amtsblatt veröffentlicht.

¹³ Rechtssache K 47/15.



befolgen.¹⁴ Auch das Europäische Parlament nahm am 13. April 2016 eine Entschließung zu Lage in Polen an und forderte die polnische Regierung auf das Urteil des Verfassungsgerichts vom 9. März 2016 zu achten, zu veröffentlichen und unverzüglich umzusetzen.¹⁵ Letztlich gab auch die europäische Kommission am 01.06.2016 eine Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit in Polen ab, in der sie ihre Bedenken gegenüber den polnischen Behörden äußerte.¹⁶

Trotz der entgegenstehenden früheren Urteile des polnischen Verfassungsgerichts und der mittlerweile erheblichen Bestrebungen der europäischen Institutionen auf die Willensbildung zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in Polen einzuwirken, verabschiedete der Sejm am 22.06.2016 ein neues Gesetz, dass das Verfassungsgericht betraf.¹⁷ Mit der Empfehlung vom 27.07.2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen bemängelte die Kommission nochmals mehrere Aspekte der Lage der Rechtsstaatlichkeit.¹⁸ Insbesondere das staatliche Handeln der Regierung und des Sejm entgegen der Urteile des Verfassungsgerichts und die weitgehend Einschränkungen der effektiven gerichtlichen Kontrolle neuer Gesetze durch das Verfassungsgericht beeinträchtigten die Rechtsstaatlichkeit und wären eine Gefahr für die Geltung der Grundrechte.¹⁹

Auch das Gesetz vom 22.06.2016 wurde vom Verfassungsgericht mit Urteil vom 11.08.2016 bezüglich der Regelungen zur Besetzung des Gerichtes für verfassungswidrig erklärt.²⁰ Wieder wurde das Urteil nicht von der Regierung im Amtsblatt veröffentlicht. Auf der Grundlage neuer durch den Sejm verabschiedeter Gesetze, die das Amt des kommissarischen Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs schufen, dem Präsidenten die Ernennung zuwies und auch die Wahl des Präsidenten des Gerichtshofs neu regelte,²¹ ernannte der polnische Präsident am 19.12.2016 eine kommissarische Präsidentin.

¹⁴ Stellungnahme Nr. 833/2015 — CDL-AD(2016)001.

¹⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. April 2016 zur Lage in Polen (2015/3031(RSP)).

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_2015.

¹⁷ Gesetz über die Arbeitsweise des Verfassungsgerichtshofs;

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160001157/O/D20161157.pdf>.

¹⁸ EMPFEHLUNG (EU) 2016/1374 DER KOMMISSION vom 27. Juli 2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen.

¹⁹ Ebenda, 4.3, 66. u. 71.

²⁰ Rechtssache K 39/16.

²¹ Artikel 18 des Durchführungsgesetzes (vgl. EMPFEHLUNG (EU) 2017/146 DER KOMMISSION vom 21. Dezember 2016, 5.3, 55. f.).



Bereits zwei Tage später ernannte der Präsident die kommissarische Präsidentin zur Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs.²²

Damit verstärkte sich die Umstrukturierung des Gerichtshofs zugunsten des politischen Einflusses weiter. Die Exekutive durch den Präsidenten und die Regierung und die Legislative durch den Sejm hatten bei diesem Vorgehen mehrere Urteile des Verfassungsgerichts ignoriert und nicht befolgt.

Die Verhinderung des Amtsantrittes dreier verfassungsgemäß gewählter Richter, die Benennung dreier anderer Richter ohne Rechtsgrundlage, die Anhebung des Quorums für Entscheidungen, die Nichtveröffentlichung der Urteile des Verfassungsgerichtshofs, das Disziplinarverfahren für Verfassungsrichter mit politischen Einflussmöglichkeiten, die Möglichkeit der Frühpensionierung, die neuen Anforderungen an die Richter des Verfassungsgerichtshofs und die Änderungen von internen Abläufen innerhalb des Verfassungsgerichts sind Angriffe auf integrale Bestandteile einer unabhängigen Justiz.

Die Europäische Kommission stellte fest, dass diese Entwicklungen de facto dazu geführt haben, dass der Verfassungsgerichtshof außerhalb des normalen verfassungsmäßigen Verfahrens für die Ernennung von Richtern völlig neu zusammengesetzt wurde²³ und dass eine effektive Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nicht mehr gewährleistet werde.²⁴

2. Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshof

Die polnische Regierung hat sich durch die sie tragende Mehrheit im Parlament mit den Veränderungen von Vorschriften zur Besetzung der Richterposten am Verfassungsgericht und zu Entscheidungen der Disziplinarkammer des obersten Gerichts und deren gerichtliche Überprüfung einen erheblichen Einfluss auf die Besetzung der Gerichte geschaffen. Der Europäische Gerichtshof hat auf Vorlage eines polnischen Gerichts entschieden, dass das unionsrechtswidrig sein kann.²⁵ Dieses Urteil sah die polnische Regierung als Anlass die vom Europäische Gerichtshof vorgenommene Auslegung des Eu-

²² <https://trybunal.gov.pl/o-trybunale/sedziowie-trybunalu-konstytucyjnego/art/9397-julia-przylebska/>.

²³ EMPFEHLUNG (EU) 2017/1520 DER KOMMISSION vom 26. Juli 2017, 1., 8.

²⁴ EMPFEHLUNG (EU) 2017/1520 DER KOMMISSION vom 26. Juli 2017, 4., 45.

²⁵ EuGH, Urteil vom 02. März 2021 – C-824/18.



ropäischen Rechts im Hinblick auf die polnische Justiz vom eigenen Verfassungsgericht dahingehend überprüfen zu lassen, ob dies mit der nationalen Verfassung vereinbar ist.²⁶

Das diesbezüglich ergangene Urteil vom 07.10.2021 erklärte, dass die im Urteil des Europäischen Gerichtshof vom 02.03.2021 vorgenommene Auslegung und das dortige Verständnis der Artikel 1, 2, 4 und 19 des EU-Vertrages für Polen nicht rechtsverbindlich sei, weil es mit der eigenen Verfassung unvereinbar sei. Dabei hob das polnische Verfassungsgericht insbesondere hervor, dass die Interpretation des Europäischen Gerichtshofs die in den europäischen Verträgen übertragenen Hoheitsrechte überschreite und damit in einen souveränen Teil polnischen Rechts ohne Rechtsgrundlage eingreife. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, dass das die polnische Verfassung nicht das oberste Recht in Polen sei, würde gegen die polnische Verfassung verstoßen.²⁷

3. Reaktionen

Schon vor diesem Urteil kam es zu weiteren Verschärfungen des Konfliktes zwischen Polen als Mitgliedstaat und der Europäischen Union. Ein Teil der innerpolnischen justiziellen Gesetzesänderungen betraf auch die Disziplinarkammer des obersten Gerichts, wodurch dort politische und nicht unabhängig gerichtlich überprüfbare Entscheidungen zugunsten der Regierung im Hinblick auf richterliche Tätigkeit ermöglicht wurden.²⁸ Das wiederum führte dazu, dass der Europäische Gerichtshof in einer einstweiligen Verfügung entschied, dass Polen verpflichtet war die Anwendung der entsprechenden Normen auszusetzen.²⁹ Diesen Beschluss bestätigte der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 15.07.2021 im anhängigen Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen.³⁰ Im Hinblick auf die vorgenommenen Gesetzesänderungen und den damit einhergehenden Abbau von Rechtsschutzmöglichkeiten auch für die betroffenen Richter selbst, entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass darin ein Verstoß gegen

²⁶ Antrag auf Konformitätsprüfung v. 31.08.2021(<https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wokanda/art/11585-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>).

²⁷ Siehe Fußnote 9.

²⁸ Vgl. EMPFEHLUNG (EU) 2018/103 DER KOMMISSION vom 20. Dezember 2017, 38., 2).

²⁹ EuGH, Beschluss vom 08.04.2020 – C-791/19 R.

³⁰ EuGH, Urteil vom 15.07.2021 – C-791/19.



Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention liege, der insbesondere das Recht eines jeden auf ein faires Verfahren schützt.³¹

Vor dem Hintergrund des bereits viele Jahre bestehenden Konfliktes und der mit dem Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs einhergehenden Zuspitzung dessen waren die politischen Reaktionen gewaltig:

"Es besteht de facto die Gefahr eines Austritts aus der Europäischen Union", so Frankreichs Europaminister Clement Beane und Luxemburgs Außenminister Jean Asselborn sagte, die polnische Regierung spiele mit dem Feuer.³² Die Präsidentin der Europäischen Kommission von der Leyen bezeichnete das Urteil als ein Infragestellen der Grundwerte der Europäischen Union.³³ Das Europäische Parlament fasste am 21.10.2021 als Reaktion auf das Urteil des polnischen Verfassungsgerichts eine EntschlieÙung, in der es die Missbilligung des Urteil aufs Schärfste aussprach und es als einen Angriff auf die Werte- und Rechtsgemeinschaft der Union als Ganzes bezeichnete.³⁴

4. Einordnung

Im Kern besteht ein Kompetenzstreit zwischen dem polnischen Verfassungsgerichtshof und dem Europäischen Gerichtshof. Für diesen ist bei nüchterner Betrachtung die Hierarchie entscheidend, die zwischen den Gerichtshöfen besteht. Für die Auslegung des Europäischen Verträge ist der Europäischen Gerichtshof als letzte und oberste Instanz zuständig gem. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EU-Vertrag.³⁵ Jedoch fehlt dem Europäischen Gerichtshof die Kompetenz nationale Normen für unwirksam bzw. nichtig zu erklären.³⁶ Seine Urteile sind für die Mitgliedstaaten bindend und bei Nonkonformität der nationalen Rechtslage durch den Anwendungsvorrang Geltung zu verschaffen bzw. durch Herstellung eine europarechtskonforme Rechtslage umzusetzen.³⁷ Dabei ist wiederum zu

³¹ EGMR (Erste Sektion), Urteil vom 08.11.2021 – 49868/19, 57511/19.

³² Zitiert nach: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/polen-verfassung-eu-tusk-101.html>.

³³ <https://twitter.com/vonderleyen/status/1450385524867444741>.

³⁴ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 21. Oktober 2021 (2021/2935(RSP)).

³⁵ Die Zuständigkeit des EuGH wird in Art. 258–268 AEUV abschließend konkretisiert; vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Mayer, 73. EL Mai 2021, EUV Art. 19 Rn. 4.

³⁶ Dies Verfahren nach Art. 258–268 AEUV billigen dem EuGH dies nicht zu; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Mayer, 73. EL Mai 2021, EUV Art. 19 Rn. 13.

³⁷ Das ergibt Art aus der Pflicht zur Wahrung der Europäischen Verträge; vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Mayer, 73. EL Mai 2021, EUV Art. 19 Rn. 18; zur Bindungswirkung des Rechtsstaatsprinzip siehe auch Payandeh: Das



beachten, dass der Europäischen Gerichtshof seinerseits keine Möglichkeit hat, für die Umsetzung seiner Urteile unmittelbar zu sorgen, sondern vielmehr darauf angewiesen ist, dass die Mitgliedstaaten sich vertragsgemäß fügen.

Trotz dieses offensichtlichen Befundes kommt der polnische Verfassungsgerichtshof zur anderen Auffassung, dass die Auslegung der europäischen Verträge durch den Europäischen Gerichtshof mit der polnischen Verfassung nicht vereinbar und damit nicht bindend sei. Die polnische Verfassung und die darin garantierten Rechte wiederum seien die Grenze für das in Polen zugrunde zulegende Verständnis der Europäischen Verträge.

Diese Haltung lässt sich nur bei Betrachtung der innerpolnischen Rechtskultur verstehen. Diese beruht auf einem vorherrschenden Rechtsformalismus, wobei sich hauptsächlich am Wortlaut einer Norm orientiert wird.³⁸ Das wiederum führt dazu, dass die Auslegungsmethode nach Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) nur sehr wenig Raum zugebilligt wird. Die Berücksichtigung von übergeordneten Prinzipien, die nicht ausdrücklich im Gesetz niedergeschrieben sind, ist danach in der polnische Rechtskultur erheblich schwieriger und auch eine systematische Betrachtung des gesamten Rechtswerks zur Auslegung wird dadurch verhindert.³⁹

Dementsprechend ist folgerichtig, dass das Verfassungsgericht in der mündlichen Verhandlung vor der Entscheidung vom 07.11.2021 die Frage stellte, aus welcher Vorschrift sich die Verbindlichkeit von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Polen ergebe und wo in der polnischen Verfassung der Vorrang des Europäischen Rechts geregelt sei. Dadurch konnte es der Öffentlichkeit klar machen, dass im Gegensatz zum Europäischen Recht in der polnischen Verfassung nur das polnische Verfassungsrecht explizit als Polens höchstes Rechts geregelt ist (Art. 8 der polnischen Verfassung).⁴⁰

Dabei ist die zurückliegende personelle Neubesetzung und politische Einflussnahme auf den polnischen Verfassungsgerichtshof zu berücksichtigen. Nach den vielen verschiede-

unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip in JuS 2021, 481 (484 f.).

³⁸ Vgl. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/k321-polen-verfassungsgericht-europa-rechtsstaat-hintergruende-souveraenitaet/>.

³⁹ Ebenda.

⁴⁰ Ebenda.



nen Maßnahmen durch die Regierung und den Sejm,⁴¹ hat die europäische Kommission bereits 2017 befunden, dass die Urteile durch den Verfassungsgerichtshof nicht mehr als eine wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle angesehen werden können.⁴²

Diese vorgenannte Sichtweise zum Vorrang der nationalen Verfassung blendet jedoch aus, dass schon vor Polens Beitritt zur Europäischen Union aufgrund der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof zum Grundverständnis der Europäischen Verträge der diesbezüglich bestehende Anwendungsvorrang gehörte.⁴³ Auch Polen selbst hat nach seinem Beitritt zur Union im Jahr 2005 an der Ausgestaltung des Lissaboner Vertrages mitgewirkt und diesen unterzeichnet und schließlich ratifiziert. In diesem Zusammenhang ist die Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz, in der sich die Mitgliedstaaten zum Anwendungsvorrang explizit bekennen, obwohl dieser nicht ausdrücklich in den Verträgen geregelt ist, auch von der polnischen Regierung mitgetragen worden.⁴⁴

Die formal zwar zutreffende Antwort auf die Frage des polnischen Verfassungsgerichtshofs in der mündlichen Verhandlung, dass die polnische Verfassung sich selbst als das höchste polnische Recht explizit benennt, verkennt diese Historie. Würde jeder Mitgliedstaat sich auf seine nationale Verfassung als höherrangig berufen, wäre die Idee eines gemeinschaftlichen Europas als Rechts- und Wertegemeinschaft nicht erreichbar. Denn dadurch wären die Freiheiten und Grundrechte, die die europäischen Verträge garantieren, in das Belieben eines jeden Mitgliedstaat gestellt. Aufgrund der sehr unterschiedlichen grundrechtlichen Garantien und deren Verständnis in den einzelnen Verfassungen der Mitgliedstaaten und der Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen gleichen Rechtsrahmens hat der Europäische Gerichtshof den Anwendungsvorrang nach dem Zweck

⁴¹ Insbesondere die justiziellen Gesetzesänderungen und die rechtswidrigen Ernennungen von Richtern.

⁴² Siehe Fußnote 24.

⁴³ Siehe Fußnote 7.

⁴⁴ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - ERKLÄRUNGEN zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat - A. ERKLÄRUNGEN ZU BESTIMMUNGEN DER VERTRÄGE - 17. Erklärung zum Vorrang, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_5&format=PDF.



der Verträge aus diesen zur Erreichung des „effet utile“ entnommen. Gemeint ist damit die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts.⁴⁵

Für die Frage der Auslegung der europäischen Verträge ist der Europäische Gerichtshof zuständig. Die Gerichte der Mitgliedstaaten müssen dessen Rechtsprechung folgen oder die zu entscheidende Rechtsfrage über die Auslegung und Reichweite einzelner Bestimmungen der Verträge dem Europäischen Gerichtshof vorlegen.⁴⁶ Dies hat das polnische Verfassungsgericht pflichtwidrig nicht getan.⁴⁷

III. Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union

Die angespannte politische Lage gibt Anlass, die der Union zu Verfügung stehenden Instrumente bei vertragswidrigem Verhalten eines Mitgliedstaates näher zu betrachten.

1. Rechtsstaatlichkeitsrahmen für die Europäische Union

Die Europäische Kommission hat bereits im Vorfeld zu den polnischen Gesetzesänderungen im Jahr 2014 einen EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips beschlossen.⁴⁸ Dabei handelt es sich um einen formal gearteten Kommunikationsablauf zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat. Die Kommission sah eine Notwendigkeit für ein solches Verfahren, weil ein Vertragsverletzungsverfahren die Zuwiderhandlung gegen EU-Recht voraussetzt. Es kann damit nur reaktionär vorgegangen werden und nicht proaktiv. Der EU-Rahmen wird bereits angewendet, wenn die Behörden eines Mitgliedstaats Maßnahmen ergreifen oder Umstände tolerieren, 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.⁴⁹ Dabei läuft das Verfahren

⁴⁵ Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Mayer EUV Art. 19 Rn. 58.

⁴⁶ Das ergibt sich aus Art. Art. 267 a) AEUV; vgl.

⁴⁷ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-11/polen-eu-rechtsstreit-eugh-verfassungsgericht-strafe-polexit/seite-2>.

⁴⁸ COM(2014) 158 (final); vgl. auch: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_de.

⁴⁹ COM(2014) 158 (final), S. 7, 4.1.



zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in drei Schritten ab: Sachstandsanalyse der Kommission, Empfehlung der Kommission und Follow-Up zur Empfehlung.⁵⁰

Dieses Verfahren wurde gegenüber Polen mehrmals angewendet.⁵¹ Positive Reaktionen im Sinne eines Abstandsnehmens von geplanten justiziellen Gesetzesänderungen oder einer Rücknahme bereits getroffener Maßnahmen seitens Polen blieben aus. Die Lage der Rechtsstaatlichkeit innerhalb Polen verschlechterte sich weiter trotz der vier Empfehlungen der Kommission zwischen 2016 und 2017 während der Verfahren im Rechtsstaatlichkeitsrahmen.⁵²

2. Vertragsverletzungsverfahren

Das Vertragsverletzungsverfahren ist ein Instrument zur Bekämpfung von staatlichen Verletzungen des Unionsrechts. Es dient dazu, die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Pflichten aus den Europäischen Verträgen anzuhalten.⁵³ Auch in diesem Verfahren kommt der Kommission gem. Art. 258 AEUV eine besondere Rolle zu. Sie kann, neben den nach Art. 259 Satz 1 AEUV antragsberechtigten Mitgliedstaaten, gem. Art. 258 Satz 2 AEUV ebenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof betreiben, wenn ein Mitgliedstaat die Verletzung des europäischen Rechts beibehält.

Das Vertragsverletzungsverfahren führt dazu, dass der Europäische Gerichtshof feststellt, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus den Verträgen nicht verstoßen hat oder verstoßen hat und dementsprechend der Mitgliedstaat verpflichtet ist, die in dem Urteil ausgesprochenen Maßnahmen zu ergreifen gem. Art. 260 Abs. 1 AEUV.

Teil des Vertragsverletzungsverfahrens durch einen Mitgliedstaat oder die Kommission ist grundsätzlich die Konfrontation des betroffenen Mitgliedstaats durch eine Stellungnahme der Kommission, zu der sich der Mitgliedstaat äußern kann.⁵⁴

Erst nach der Anhörung und dem Ablauf einer Frist kann die Kommission den Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung anrufen. Für dessen Entscheidung gilt ebenfalls,

⁵⁰ COM(2014) 158 (final), S. 7, 4.2.

⁵¹ EMPFEHLUNG (EU) 2018/103, (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 und (EU) 2017/1520.

⁵² EMPFEHLUNG (EU) 2018/103, 3., 38.

⁵³ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein AEUV Art. 258 Rn. 1.

⁵⁴ Das rechtliche Gehör ist in Art. 258 S. 1 2. HS AEUV und in Art. 259 S.3 AEUV normiert.



dass sie nicht selbständig durch Organe der Europäischen Union durchsetzbar ist. Vielmehr folgt eine Umsetzungspflicht des Mitgliedsstaats, gegenüber dem eine Verletzung des Europäischen Rechts festgestellt wurde. Wurde der Umsetzungspflicht nicht entsprochen, kann die Kommission erneut der Europäischen Gerichtshof zur Festsetzung eines zu zahlenden Pauschalbetrages oder eines Zwangsgeldes anrufen. Auch davor muss die Kommission dem Mitgliedstaat die Gelegenheit geben sich zu äußern.⁵⁵

Das Vertragsverletzungsverfahren kann im Gegensatz zum Rechtsstaatlichkeitsrahmen zu einer gerichtlichen Entscheidung und gegebenenfalls sogar zur Festsetzung eines Zwangsgelds führen. Gerade deshalb wird es als auch zukünftig das erste und letzte Mittel der Europäischen Union bezeichnet, um die Mitgliedsstaaten zu einem unionskonformen Verhalten anzuhalten.⁵⁶

Die Europäische Kommission hat bereits Vertragsverletzungsfahren gegen Polen wegen der justiziellen Gesetzesänderungen betrieben, wobei der Europäischen Gerichtshof in einem solchen Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz kürzlich am 27.10.2021 ein Zwangsgeld in Höhe von 1 Millionen Euro täglich gegen Polen verhängte, bis Polen der Umsetzungspflicht aus der einstweiligen Anordnung nachgekommen wird.⁵⁷ Der polnische Justizminister äußerte, dass Polen das Zwangsgeld nicht an die Europäische Union leisten sollte.⁵⁸

Bereits daran ist erkennbar, dass es eine Schwäche des Festsetzens von Zwangsgeld oder zu zahlenden Pauschalbeträge, dass auch diese von dem Mitgliedstaat selbst geleistet werden müssen. Auch stellt sich das Verfahren wegen der notwendigen Anhörung des Mitgliedsstaates und der gerichtlichen Befassung als im Grundsatz langwierig und zeitaufwändig dar.⁵⁹ Sofern ein Mitgliedstaat seine Umsetzungspflicht und später seiner

⁵⁵ Art. 260 Abs. 2 AEUV regelt das Verfahren bei Ausbleiben der Umsetzung einer festgestellten Vertragsverletzung.

⁵⁶ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein AEUV Art. 258 Rn. 10.

⁵⁷ EuGH, Beschluss vom 27.10.2021 – C-204/21 R.

⁵⁸ <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/polen-eu-zwangsgeld-weigerung-101.html>.

⁵⁹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein AEUV Art. 258 Rn. 13, es dauert i.d.R. 24 Monate bis zur Anrufung des Gerichts und 35 Monate bis es zu einem Verfahrensabschluss durch den EuGH kommt.



Zahlungsverpflichtung nicht nachkommt, sind die Grenzen des Vertragsverletzungsfahren erreicht.⁶⁰

3. Verfahren nach Art. 7 EU-Vertrag

Eine weitere Handlungsmöglichkeit der Europäischen Union ist das Betreiben des Verfahrens nach Art. 7 EU-Vertrag. Gem. Art. 7 Abs. 3 EU-Vertrag kann der Rat, der sich gem. Art. 16 Abs. 2 EU-Vertrag aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene zusammensetzt, mit qualifizierter Mehrheit beschließen bestimmte Rechte eines Mitgliedstaates auszusetzen. Diese Aussetzung ist auf die Aussetzung von Stimmrechten im Rat und Europäischen Rat sowie auf Teilnahmerechten in europäischen Institutionen beschränkt.⁶¹

Zunächst muss dafür vom Rat das Bestehen der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EU-Vertrag genannten Werte festgestellt werden. Diese Feststellung kann gem. Art. 7 Abs. 1 EU-Vertrag nur auf einen begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission folgen und muss mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erfolgen. Zuvor muss zudem der betroffene Mitgliedstaat angehört werden.

Weiter muss danach die einstimmige Feststellung des Europäischen Rates, der sich gem. Art. 15 EU-Vertrag insbesondere aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammensetzt, vorausgehen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 2 EU-Vertrag geregelten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten, wenn sie das Drittel-Quorum erreichen, sind berechtigt einen begründeten Vorschlag für eine solche Feststellung zu machen. Im Vorhinein zu dieser Feststellung muss zudem der Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert werden und das Europäische Parlament dem Vorschlag zustimmen.

Zu beachten ist, dass der Europäische Rat ohne Berücksichtigung der Stimme des Vertreters der Regierung des betroffenen Mitgliedstaates gem. Art. 354 Abs. 1 AEUV ab-

⁶⁰ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein AEUV Art. 258 Rn. 11 f.: Der EuGH hat keine Anordnungs- und Kassationsbefugnis.

⁶¹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schorkopf EUV Art. 7 Rn. 43.



stimmt, so dass der betroffene Mitgliedstaat nicht über ein Veto in eigener Sache verfügt. Das Vorgehen des Europäischen Rates ist in sein Ermessen gestellt, so dass dort insbesondere politische Ziele von Bedeutung sind.⁶²

Entsprechend der vorgenannt hohen Hürden, des langwierigen Verfahrens und der Unwägbarkeiten der politischen Willensbildung eines Verfahrens nach Art. 7 EU-Vertrag wurde ein solches lange gemieden und versucht auf anderer Ebene das Ziel des Schutzes der Homogenität in der Europäischen Union zu erreichen.⁶³ Aufgrund der sich jedoch weiter verschlechterten Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen leitete die Kommission im Dezember 2017 ein solches Verfahren ein.⁶⁴ Auch 4 Jahre später ist dieses Verfahren noch nicht abgeschlossen.⁶⁵

Dass liegt vor allem an den politischen Erwägungen der Staats- und Regierungschefs und den zwischen diesen bestehenden Interessenlagen. So wird Polen von Ungarn im europäischen Rat gestützt und stützt Ungarn seinerseits, weil sich beide Mitgliedstaaten in Konflikten mit der Europäischen Union befinden.⁶⁶ Zu einem Stimmentzug am Ende des Verfahrens nach Art. 7 EU-Vertrag ist es bis heute in der Geschichte der Europäischen Union nicht gekommen und damit ist vor allem wegen des Einstimmigkeitserfordernis auch nicht zu rechnen.

4. Allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union

Seit dem 01. Januar 2021 gilt die im Dezember 2020 beschlossene Verordnung 2020/2092, die ebenfalls dem Schutz der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Europäischen Union dient. Sie sieht als Instrument im Gegensatz zu den bereits dargelegten Handlungsmöglichkeiten die Vorenthaltung von EU-Mittel bei mangelnder Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit vor.

⁶² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schorkopf EUV Art. 7 Rn. 38.

⁶³ Dazu zählen insbesondere die Dialoge mit Polen im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsrahmens.

⁶⁴ <https://www.bpb.de/apuz/265505/polen-und-europa-neue-eu-skepsis>.

⁶⁵ Vgl. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/eugh-schlussantraege-generalanwalt-c15621-c15721-polen-ungarn-rechtsstaatsklausel-eu-haushalt/>.

⁶⁶ Das zweite eingeleitete Verfahren nach Art.7 EU-Vertrag richtet sich gegen Ungarn und wurde auch noch nicht abgeschlossen; vgl. auch <https://www.tagesschau.de/ausland/eugh-polen-ungarn-103.html> und <https://www.lto.de/recht/justiz/j/eu-kommission-polen-sanktionsverfahren-art-7-euv-rechtsstaat/>.



In Art. 4 VO 2020/2092 sind die Voraussetzungen für die nach der Verordnung zulässigen Maßnahmen geregelt. Es bedarf der Feststellung, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Dabei konkretisiert die Verordnung selbst in Art. 4 Abs. 2, welche Handlungsweise darunterfallen wie z.B. die wirksame gerichtliche Kontrolle behördlicher Handlungen oder Unterlassungen durch unabhängige Gerichte.⁶⁷

Dem ist das zwingende Verfahren nach Art. 6 der Verordnung vorgeschaltet. Danach ist die Kommission verpflichtet dem betroffenen Mitgliedstaat schriftlich die Tatsachen und spezifischen Gründe mitzuteilen, weshalb sie der Auffassung ist, dass die Voraussetzungen nach Art. 4 erfüllt sind. Es besteht zudem grundsätzlich die Pflicht der Kommission das Verfahren nach Art. 6 VO 2020/2092 einzuleiten, außer sie hält andere europäische Verfahren für wirksamer. Die Kommission muss das Europäische Parlament und den Rat unverzüglich über die Mitteilung und deren Inhalt zu informieren. Der betroffene Mitgliedstaat muss innerhalb einer von der Kommission vorgeschriebenen Frist im Rahmen von mindestens einem und nicht mehr als drei Monaten Informationen zu den in der Mitteilung dargelegten Feststellungen vorlegen und darf dazu Stellungnehmen. Kommt die Kommission trotz der vom Mitgliedstaat zu Verfügung zu stellenden Informationen und gegebenenfalls vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen zu der Feststellung, dass diese die vorherige Feststellung zum Verstoß gem. Art. VO 2020/2092 nicht ausräumen, hat sie dem Rat binnen eines Monats einen Durchführungsbeschluss mit geeigneten Maßnahmen vorzulegen. Der Rat nimmt den vorgeschlagenen Durchführungsbeschluss innerhalb der Regelfrist von einem Monat an oder kann ihn mit qualifizierter Mehrheit ändern und entsprechend erlassen.

Die im Durchführungsbeschluss zulässigen Maßnahmen richten sich nach Art. 5 VO 2020/2092. Es sind die insbesondere Aussetzung oder die Verringerung der

⁶⁷ Diese Handlungen müssen sich auf bestimmte Bereiche beziehen (insbesondere des Haushaltsplans, der Finanzkontrolle und der Rechenschaftssysteme) vgl. Art. 4 Abs. 2 a) bis d) VO 2020/2092



Gewährung von Mittel aus dem Haushalt der Union möglich. Dabei ist stets die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu wahren.

Die Verordnung ist wegen ihrer neuen Sanktionsmöglichkeit bereits vor Erlass politisch hoch umstritten gewesen⁶⁸. Polen und Ungarn haben dagegen Nichtigkeitsklagen vor dem Europäischen Gerichtshof gem. Art. 263 AEUV. erhoben.⁶⁹ Der Generalanwalt ist in seinem unverbindlichen Schlussantrag der Auffassung, dass die Klagen abzuweisen sind, weil die Verordnung auf einer geeigneten Rechtsgrundlage erlassen wurde, mit Art. 7 EUV vereinbar ist und im Einklang mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit steht.⁷⁰ Sollte der Europäische Gerichtshof dem Folgen und zum gleichen Ergebnis kommen, müsste ein Verfahren entsprechend der neuen Verordnung zum Schutz des Haushalts der Union erst ordnungsgemäß durchlaufen werden, um die Mittelgewährung auszusetzen. Die mit einem etwaig bestätigenden Urteil gleichzeitig einhergehende Gefahr, könnte jedoch bereits für sich genommen dazu führen, dass die polnische Regierung umdenkt. Dies bleibt abzuwarten.

5. Bewertung

Die unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten der Europäische Union zur Durchsetzung der tragenden Werte der Union und insbesondere der Rechtsstaatlichkeit, sind durch ihre Rechtsfolgen wesensverschieden. Der Rechtsstaatlichkeitsrahmen bildet dabei einen rein politischen Dialog mit dem betroffenen Mitgliedstaat ohne rechtliche Konsequenzen. Entsprechend gering ist die mit dem Verfahren einhergehende Einflussnahme auf den Mitgliedstaat, was unter anderem auch am Umgang mit Polen sichtbar wurde.

Das Vertragsverletzungsverfahren wiederum sieht die Möglichkeit der Zwangsgeldverhängung durch den Europäischen Gerichtshof vor. Die daraus resultierende Zahlungsverpflichtung muss vom Mitgliedstaat selbständig erbracht werden und ist nicht an die Gewährung von Geldern aus dem Haushalt der Union geknüpft, so dass die Möglichkeit besteht, dass ein Mitgliedstaat der Pflicht ohne weitere rechtliche Konsequenz nicht nachkommt.

⁶⁸ Vgl. das Veto von Polen gegen den EU-Haushalt im Vorfeld zur Verordnung <https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/unerwuenschte-nebenwirkungen-4836/>.

⁶⁹ Rechtssachen C-156/21 und C-157/21.

⁷⁰ EuGH PRESSEMITTEILUNG Nr. 217/21, Luxemburg, den 2. Dezember 2021.



Das Verfahren nach Art. 7 EU-Vertrag hat bereits formal wegen des Einstimmigkeitserfordernis derart hohe Hürden, dass es politisch in der Regel unzweckmäßig ist. Auch die Begrenzung auf einen Stimmentzug führt dazu, dass die Wirkung der Sanktion entsprechend gemindert ist.

Die Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union kann, sofern der Europäische Gerichtshof sie für europarechtskonform erklärt und die Klagen Ungarns und Polens abweist, das erste wirkungsvolle Instrument sein. Das Verfahren ist durch in der Verordnung vorgesehene Fristen zeitlich beschleunigt und sieht nur eine Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit vor. Im schlimmsten Fall könnte die Europäische Union danach alle Mittel zurückhalten und einen Mitgliedstaat erheblichen finanziellen Druck aussetzen, ohne dafür auf dessen Kooperation angewiesen zu sein.

IV. Konfliktverschärfungen oder Versöhnung innerhalb der Union

Zwar ist es der Europäischen Union gelungen mit der Verordnung des Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union eine Handlungsmöglichkeit zu schaffen, die sie im Vergleich zur vorangegangenen Rechtslage in einer besseren Position versetzt hat. Sie ist, vorbehaltlich der Klageabweisung dagegen, nun nicht mehr darauf angewiesen, dass ein betroffener Mitgliedstaat bei der Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshof mitwirkt oder aufgrund politischer Abreden die Einstimmigkeit im Europäischen Rat zur Entziehung der Stimmrechte nicht erreicht wird.

Trotzdem steht die Europäische Union in ihrer jetzigen Ausgestaltung vor einem Scheideweg. Die aktuellen seit mehreren Jahren andauernden Konflikte mit Polen wegen der Verstöße gegen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zeigen, dass es ein grundverschiedenes Verständnis diesbezüglich gibt. Ein solcher Unterschied ist bei der Notwendigkeit eines Mindestmaßes an Homogenität innerhalb aller Mitgliedstaaten für die Rechts- und Wertegemeinschaft nicht dauerhaft tragbar. Es stellt sich deshalb die Frage der Mitgliedschaft des aus der Rechtsgemeinschaft ausbrechenden Staates bzw. die der Rechtsgemeinschaft selbst. Die Europäischen Verträge kennen kein äquivalent zu der bei der Aufnahme notwendigen Vereinbarkeit mit den Werten der Union gem. Art. 2 EU-Vertrag für den zwangsweisen Austritt aus dieser. Sie ist eine auf unbestimmte Zeit getroffene Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten, denen es freisteht, selbständig



über ihren Austritt zu bestimmen.⁷¹ An diese Stelle treten die dargestellten Sanktionsmechanismen mit ihren Vor- und Nachteilen. Es ist wiederum mit dem Selbstverständnis der Union als eine Wertegemeinschaft unverträglich, wenn Verstöße gegen Unionsrecht auf einer vorsätzlichen und dauerhaften Missachtung der Grundwerte der Union beruhen. Die Europäische Union droht dadurch, dass sie in den Verträgen nicht die Möglichkeit eines Ausschlussverfahren vorgesehen hat, in eine nicht endende Spirale der Konflikte und Sanktionen gegen einzelne Mitgliedstaaten zu verfallen, die insgesamt dem Ansehen der Europäischen Union schadet und zugleich Ressourcen und Aufmerksamkeit auf Meinungsverschiedenheiten bündelt.

Der Konflikt mit Polen ist dabei exemplarisch für das bestehende Dilemma. Die polnische Regierung hat einerseits angekündigt weiterhin in der Union zu bleiben, aber das verhängte Zwangsgeld an diese nicht zahlen zu wollen. Auch wolle die polnische Regierung weiter an ihrer inneren Politik festhalten und entsprechend nicht die notwendigen Maßnahmen zur Vereinbarkeit der innerpolnischen Rechtsstaatlichkeit mit den europäischen Vorgaben vornehmen. Das polnische Verfassungsgericht erkennt seine Vorlagepflicht für die Auslegung der Europäischen Verträge im Umfang des Urteils vom 07.10.2021 nicht mehr an und sieht sich ebenfalls nicht mehr als Gericht im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention.⁷² Es bestehen scheinbar unüberwindbare Differenzen zwischen dem polnischen Staat unter der Führung der Regierung der PIS und dem Werteverständnis der Europäischen Union sowie dem der anderen Mitgliedstaaten.

Die Europäische Union könnte nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union erstmalig ein wirksames und unmittelbar finanziell wirksames Instrument zur Hand haben. Es müsste jedoch das dafür vorgesehene Verfahren eingehalten werden, so dass bis zu einer solchen Maßnahme noch einige Zeit vergehen würde.

Mit Blick auf die aktuelle Lage in Polen ist dies höchst problematisch. Nach den Erklärungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments ist sowohl die

⁷¹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schorkopf, 73. EL Mai 2021, EUV Art. 7 Rn. 54 f; Den Austritt regelt Art. 50 EUV.

⁷² Urt. v. 24.11.2021, Verfahren K 6/21, abrufbar unter: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11709-art-6-ust-1-zd-1-konwencji-o-ochronie-praw-czlowieka-i-podstawowych-wolnosci-w-zakresie-w-jakim-pojeciem-sad-obejmuje-trybunal-konstytucyjny>.



richterliche Besetzung des Verfassungsgerichtshofs in Polen als auch die des Obersten Gerichtshofs rechtswidrig und illegitim, so dass jede weitere Entscheidung, die in der Zwischenzeit ergeht, weitere Tatsachen vor Ort schafft, die im Kern auf unionsrechtswidrigen Vorgängen beruhen. Mit jedem Jahr, das seit den unionsrechtswidrigen Gesetzesänderungen einhergeht, werden zusätzliche vollendete Tatsachen geschaffen, die vielfach nicht mehr rückgängig zu machen sein werden. Die Forderung des Bundeskanzlers Scholz bei seinem Amtsantrittsbesuch in Polen nach pragmatischen Lösungen zu suchen,⁷³ lässt die Frage nach möglichen Lösungen aufkommen.

Die Europäische Union ist ein gemeinsame Integrationsprojekt mit dem Ziel für Frieden dadurch zu sorgen, dass ein gemeinsamer Wirtschaftsraum geschaffen und unterhalten wird. Die polnische Regierung strukturiert die nationale Justiz und andere gesellschaftliche Bereiche um, ohne die Werte die der Europäischen Union zu berücksichtigen. Es ist fraglich, wie bei diesen gegensätzlichen Positionen eine tragfähige Lösung zu erreichen ist. Es erscheint im Gegensatz zu der Forderung nach einer rechtlichen Antwort,⁷⁴ vor allem eine politische Lösung notwendig zu sein. Denn die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Union sind begrenzt. Selbst die neue Konditionalitätsregelung wurde noch nicht angewendet, so dass ihre tatsächliche Wirkung noch den praktischen Test durchlaufen muss.

Die Union und insbesondere Polen als betroffener Mitgliedstaat müssen sich die Frage der Zukunft Europas stellen. Nach dem Brexit und den anti-europäischen nationalen Entwicklungen in Ungarn und Polen, scheint die Idee eines gemeinschaftlicheren Europas in weite Ferne zu rücken. Dabei ist es die Europäischen Union nicht nur ein erfolgreiches Friedensprojekt,⁷⁵ sondern auch die einzige Möglichkeit für die Mitgliedstaaten dem globalen Wirtschaftsmarkt auch zukünftig eine gewichtige Rolle einzunehmen.⁷⁶

⁷³ <https://www.tagesschau.de/ausland/scholz-polen-101.html>.

⁷⁴ Wie es Prof. Dr. Mayer fordert: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-11/polen-eu-rechtsstreit-eugh-verfassungsgericht-strafe-polexit/seite-2>.

⁷⁵ Vgl. der Friedensnobelpreis für die Europäische Union im Jahr 2012: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20121012STO53551/friedensnobelpreis-2012-fur-europaische-union>.

⁷⁶ So das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Perspektiven für ein wirtschaftlich starkes Europa, S. 39 f., abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/perspektiven-fuer-ein-wirtschaftlich-starkes-europa.pdf?__blob=publicationFile&v=.



Ein Beibehalten der aktuellen Lage oder eine dauerhafte Sanktionierung Polens wegen der Lage der Rechtsstaatlichkeit würde die Europäischen Union schwächen und das Integrationsprojekt lähmen. Dies kann nicht das langfristige Ziel der Union, sondern nur temporäres Druckmittel sein.

Es scheint wegen des Urteils des polnischen Verfassungsgerichts notwendig den Status der europäischen Verträge als höchstrangiges Recht in der polnischen Verfassung zu regeln. Nur so kann die formale und wortbezogene Auslegung im polnischen Recht, den Anwendungsvorrang berücksichtigen und auch das polnische Verfassungsgericht ab diesen binden. Diese Verfassungsänderung herbeizuführen, kann das Ziel der politischen Auseinandersetzung sein, um einen unionskonformen Zustand in Polen wiederherzustellen.

Ob dies erreicht wird, vermag man bei der jetzigen festgefahrenen Lage nicht zu beurteilen. Zumal die polnische Regierung ihrem Verhalten nach gerade nicht auf eine Versöhnung der Lage aus ist, sondern den Konflikt durch ihr Verhalten weiter verschärft.

Es verbleibt die Hoffnung, dass durch die Konditionalitätsregelung in Zukunft mehr Handlungsdruck auf Polen erzeugt werden kann, der mit den parallel dazu anhaltenden politischen Dialogen dazu führen wird, dass es zu einem grundlegenden Umdenken kommt.