

# Rechtsstaatlichkeit und Justiz in Polen

## – eine Situationsbeschreibung<sup>1</sup>

Die Europäische Union hat am 29.09.2020 ihren ersten Bericht zur Rechtsstaatlichkeit ihrer Mitgliedsstaaten veröffentlicht. Nicht überraschend ist der Bericht der EU-Kommission über den Zustand der Rechtsstaatlichkeit in Polen negativ ausgefallen.<sup>2</sup> Festgestellt wurden eine Schwächung der richterlichen Unabhängigkeit und immer längere Gerichtsverfahren.<sup>3</sup>

Am 13.01.2016, also vor fast genau fünf Jahren, hat die Europäische Kommission ihren Rahmen für Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf Polen zum ersten Mal aktiviert. Der Dialog zeitigte keine Ergebnisse, sodass die Europäische Kommission am 20.12.2017 den Beginn eines Verfahrens im „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ gegen Polen bekannt gab. Dieses Verfahren wurde erst im Jahr 2014 geschaffen, um den Mechanismus des Artikel 7 des Europäischen Vertrags zu regeln. Es folgten mittlerweile schon vier Vertragsverletzungsverfahren. Fünf Jahre später ist Polen der erste EU-Mitgliedsstaat, der gleichzeitig einem Verfahren nach Artikel 7 EU-Vertrages und dem besonderen Überwachungsverfahren des Europarats unterliegt. Bisher ohne sichtbaren Erfolg. Die polnische Regierung beharrt auf dem Umbau des Justizapparats. Ganz aktuell wird in der Regierungskoalition sogar schon über weitere weitreichende Justizreformen diskutiert, was den polnischen Richtern Anlass zur Sorge gibt.

Die Ämter des Justizministers und des Generalstaatsanwalts wurden gleich Anfang 2016 zusammengelegt. Der Justizminister übt daher unmittelbar die Befugnisse des höchsten Amtes der Staatsanwaltschaft aus, einschließlich der Befugnis, Staatsanwälten in bestimmten Fällen Weisungen zu erteilen. Danach folgte die Zentralisierung aller zivilen Geheimdienste. Zusätzlich erhielten Geheimdienste und Polizei zahlreiche Befugnisse zur Online- und Telefonüberwachung, die mit der Notwendigkeit der Terrorabwehr begründet wurden. Während der ersten Amtszeit von Zbigniew Ziobro 2005–2007 als Justizminister zuletzt im Kabinett von Jarosław Kaczyński waren mehrere Prozesse an der Weigerung der Richter gescheitert, ohne Rechtsgrundlage gesammelte Beweise zu verwerten. Nun wurde das Prozessrecht so geändert, dass genau das möglich ist. Im Jahr 2019 wurde die Befugnis des Generalstaatsanwalts und der Staatsanwälte in höheren Positionen, in Einzelfällen Weisungen zu erteilen (einschließlich des Verzichts auf eine Strafverfolgung), mehrmals genutzt, und das auch in politisch relevanten Fällen.<sup>4</sup> Ebenfalls im Jahr 2019 berichteten die polnischen Medien, dass hochrangige Amtsträger mutmaßlich mit einer Verleumdungskampagne gegen Richter in Verbindung gebracht wurden, die die Justizreformen offen kritisiert hatten.<sup>5</sup>

Die im November 2015 eingeleiteten Justizreformen wurden anhand von mehr als 30 Gesetzen durchgeführt, die die

gesamte Struktur des Justizsystems betreffen, einschließlich des Verfassungsgerichtshofs, des Landesjustizrats, des Obersten Gerichts, der ordentlichen Gerichte, der Verwaltungsgerichte und der Staatsanwaltschaft. Die Gesetzgebungsverfahren wurden in Nachtsitzungen in atemberaubendem Tempo durchgepeitscht. In Bezug auf die Rechtsvorschriften zu Justizreformen hat das Parlament durchschnittlich 18 Tage für jedes Gesetz aufgewendet.<sup>6</sup> Diese Aktivitäten mit dem Ziel, die richterliche Unabhängigkeit einzuschränken, wurden auch nach den Parlamentswahlen 2019 fortgesetzt, bei denen die PiS erneut die absolute Mehrheit im Sejm erhielt, allerdings die Mehrheit im Senat verlor.<sup>7</sup> Trotz Protesten im Land und Maßnahmen vonseiten der Europäischen Union gibt es weitere Signale, dass sich die Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen systematisch verschlechtert.

- 
- 1 Der Artikel hat den Stand vom 26.01.2021.
  - 2 Der in allen Sprachen der EU verfügbare Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 bietet eine Übersicht zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union. In den 27 Länderkapiteln werden die wichtigsten Entwicklungen hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten beleuchtet. Er umfasst vier Pfeiler: das Justizsystem, den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus sowie sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung. Zu Polen: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen SWD(2020) 320 final vom 30.09.2020.
  - 3 Empfehlenswert die Zusammenstellung: Pech, Laurent/Wachowicz, Patryk/Mazur, Dariusz: 1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part I), VerfBlog, 2021/1/13, <https://verfassungsblog.de/1825-days-later-the-end-of-the-rule-of-law-in-poland-part-i/>, DOI: 10.17176/20210113-181834-0.; (Part II) 2021/1/18, <https://verfassungsblog.de/1825-days-later-the-end-of-the-rule-of-law-in-poland-part-ii/>, DOI: 10.17176/20210119-024404-0.
  - 4 Siehe die Kritik hieran der Venedig-Kommission (Stellungnahme CDL-AD(2017)028); siehe auch die Erklärungen der polnischen Vereinigung der Staatsanwälte „Lex Super Omnia“ vom 26.04. und 03.06. 2020.
  - 5 Eine Schmutzkampagne aus dem polnischen Justizministerium soll unabhängige Richter diskreditieren, Neue Zürcher Zeitung, 05.09.2019.
  - 6 Gerechnet vom Zeitpunkt der Vorlage eines Gesetzesentwurfs im Parlament bis zur endgültigen Verabschiedung durch den Sejm; basierend auf Daten, die auf der Website des Sejm zu den Gesetzgebungsarbeiten zur Verfügung gestellt werden.
  - 7 Von den in einem Mehrheitswahlrecht neu gewählten 100 Senatoren gehören 48 der PiS-Partei an; eine weitere Senatorin ist ihr zuzurechnen; die anderen 51 Sitze verteilen sich auf folgende Gruppierungen: Koalicja Obywatelska 43, PSL 3, SLD 2 und 3 mit der Opposition sympathisierende Senatoren.

Polen werde heute autoritär-populistisch regiert und könne „nicht mehr als echte Verfassungsdemokratie definiert werden“, fasste der Bürgerrechtsbeauftragte Prof. Dr. Adam Bodnar die Lage zusammen.<sup>8</sup>

### Rolle des Verfassungstribunals<sup>9</sup>

Am schwerwiegendsten wiegt der anhaltende Mangel an einer wirksamen Überprüfung der Justizreform durch das Verfassungstribunal. Das Ansehen und die Legitimation des Verfassungsgerichts ist durch die Parlamentsmehrheit untergraben worden. Zunächst indem sie das Gericht 2015 und 2016 verfassungswidrig besetzte, später durch die Ernennung umstrittener Verfassungsrichter.<sup>10</sup> Seit 2016 gab es keine Entscheidung des Verfassungstribunals, die für die Regierung wirklich unangenehm gewesen wäre. Diese „Übernahme“ des Verfassungsgerichts dürfte für die nachfolgenden Reformen auch erforderlich gewesen sein, weil das Verfassungsgericht in alter Besetzung die Novellen voraussichtlich beanstandet hätte. Nach dem EuGH-Urteil vom 19.11.2019 (C-585/18, C-624/18 und C-625/18) versucht die PiS, sich gegen das letzte Wort von Luxemburg zu stellen. Dem Verfassungsgericht hat man eine wichtige Rolle zugeordnet. Nicht ohne Grund haben die polnische Regierung und die Verfassungsgerichtspräsidentin Przyłębska das PSpP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 05.05.2020<sup>11</sup> gefeiert.

In diesem Zusammenhang sind die Entscheidungen des Verfassungstribunals vom 20.04.2020 und vom 21.04.2020 bislang die mit der größten Bedeutung. Mit seinem Urteil vom 19.11.2019 hat der EuGH in drei Fällen die Fragen der Kammer für Arbeit und Sozialversicherung des Obersten Gerichts im Vorabentscheidungsverfahren beantwortet. Diese betreffen drei über 65 Jahre alte Richter des Obersten Gerichts bzw. des Oberverwaltungsgerichts, die infolge der Ruhestandsregelung im ursprünglichen PiS-Gesetz von Präsident Duda in den Ruhestand versetzt worden waren. Gegen diese Entscheidungen hatten die Betroffenen Rechtsmittel an die Kammer für Arbeit und Sozialversicherung eingelegt. Mit ihren Anfragen an den EuGH wollte die Kammer für Arbeit und Sozialversicherung europarechtlich die Rechtmäßigkeit, der Bildung des neuen Landesjustizrats (des Richterwahlausschusses), der Art der Berufung von Richtern für die neue, von der PiS-Gesetzgebung geschaffene Disziplinarkammer des Obersten Gerichts und dieser selbst prüfen lassen. Der EuGH hat in seiner Entscheidung deutlich anklingen lassen, dass er die PiS-Gesetzgebung in diesem Bereich als europarechtswidrig ansieht, d. h. als Verletzung des Anspruchs der Bürger auf effektiven Rechtsschutz durch ein unabhängiges Gericht und unparteiische Richter. Er hat dem Obersten Gerichtshof auf dieser Grundlage vorgegeben, wie er unter Berücksichtigung aller vorliegenden Umstände bei der Bildung des Landesjustizrats und seiner Arbeitsweise sowie bei der Errichtung der Disziplinarkammer in der Sache zu entscheiden habe. Die Kammer für Arbeit und Sozialversicherung hat bereits mit Urteil vom 05.12.2019 und 15.01.2020 über die der Anfrage an den EuGH zugrunde liegenden Fälle entschieden. In der Begründung heißt es, der Landesjustizrat sei nicht unabhängig, sondern spreche nur „mit der Stimme der Gesetzgebungs- und Exekutivgewalt“. Aus allen genannten Umständen ergebe sich ferner die „klare

und eindeutige Konsequenz, dass die Disziplinarkammer des Obersten Gerichtshofs kein Gericht im Sinne der europäischen Grundrechtscharta, der Menschenrechtskonvention und der polnischen Verfassung“ sei.

In dem sogenannten 3-Kammer-Beschluss des Obersten Gerichts vom 23.01.2020 hat es weiter ausgeführt, dass durch alle Rechtsmittelgerichte geprüft werden müsse, ob die Richter der Vorinstanz ordnungsgemäß ernannt wurden. Gemeint waren die Richter, die vom neuen Landesjustizrat gewählt wurden, der nicht unabhängig sei. Alle bis zum 23.01.2020 gesprochenen Urteile seien jedoch gültig, bis auf die Entscheidungen der Disziplinarkammer.

Das Verfassungstribunal stellte schließlich am 20.04.2020 und vom 21.04.2020<sup>12</sup> fest, dass die Entschließung der drei Kammern des Obersten Gerichtshofs vom 23.01.2020 mit der Verfassung der Republik Polen und den EU-Verträgen unvereinbar ist. Bei der Verkündung des Beschlusses vom 21.04.2020 hatte das Gericht unterstrichen, dass der EuGH nicht das letzte Wort hat, wenn es um die richterliche Unabhängigkeit in Polen geht. Es hat damit de facto die entgegengesetzte Entscheidung des EuGH vom 19.11.2019 für unbeachtlich erklärt.

Am 25.10.2019 erhob die Europäische Kommission wegen des neu eingerichteten Systems der Disziplinarmaßnahmen gegenüber Richtern in Polen Anklage vor dem EuGH (C-791/19).

Die Disziplinarregelung, die 2018 erheblich geändert wurde, gibt die Möglichkeit, dass Richter wegen des Inhalts ihrer richterlichen Entscheidungen disziplinarrechtlich verfolgt werden. Dies schließt Entscheidungen, den Gerichtshof der Europäischen Union um Vorabentscheidungen zu ersuchen, mit ein. Die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts ist in Disziplinarfällen die letzte Instanz und besteht ausschließlich aus Richtern, die vom neu zusammengesetzten Landesjustizrat ausgewählt wurden. Die Disziplinarkammer ist hauptsächlich mit ehemaligen Mitarbeitern des Justizministers und Generalstaatsanwalts Zbigniew Ziobro besetzt. Diese Mitarbeiter verdienen ca. 40 % mehr als „normale“ Richter des Obersten Gerichtes. Die EU-Kommission entschied am 10.10.2019, beim Gerichtshof der Europäischen Union Klage gegen Polen zu erheben und diese neuen Regelungen anzufechten. Gemäß der Disziplinarregelung kann gegen Richter aufgrund ihrer Gerichtsentscheidungen oder wegen ihrer Äußerungen über das Funktionieren der Verfassungsorgane in Polen ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden<sup>13</sup>. Die

- 
- 8 Adam Bodnar, Polens Bürgerrechtskommissar verteidigt die Verfassung gegen die nationalpopulistische Regierung, Die Süddeutsche Zeitung, 10.01.2021.
- 9 Wörtlich: Verfassungstribunal von polnisch. Trybunał Konstytucyjny TK.
- 10 Politische Richter, Die Zeit, 02.12.2019.
- 11 BVerfG, Urt. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.
- 12 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt Kpt 1/20 vom 21.04.2020 (Die schriftliche Begründung liegt noch nicht vor.).
- 13 Im Jahr 2019 wurden Maßnahmen gegen Richter ergriffen, die nach dem Urteil des Gerichtshofs vom 19.11.2019 öffentlich die Legitimität des Landesjustizrats und die Gültigkeit der auf sein Ersuchen hin vorgenommenen Ernennungen von Richtern infrage stellten. Für einen Überblick über anhängige Disziplinarverfahren

Welle von Disziplinarverfahren, die kurz nach dem Erlass des EuGH-Urteils vom 19.11.2019 eingeleitet wurde, zeigt deutlich, dass das Ziel der beschriebenen disziplinarischen, legislativen und tatsächlichen Maßnahmen darin besteht, die Umsetzung des EU-Rechts durch die polnischen Gerichte zu verhindern.

### Richterdisziplinierungsgesetz<sup>14</sup>

Der Sejm hat parallel dazu am 23.01.2020 als Reaktion auf die vorgenannten Urteile des Obersten Gerichts und des EuGH aus November und Dezember 2019 das sogenannte Richterdisziplinierungsgesetz trotz der geäußerten Bedenken von Experten<sup>15</sup> verabschiedet, das unter anderem die Einführung von das Disziplinarrecht für Richter deutlich verschärfenden Vorschriften vorsieht und am 14.02.2020 in Kraft getreten ist. Bislang mussten sich Richter ordentlicher Gerichte disziplinarrechtlich bei offensichtlichen und groben Rechtsverstößen sowie amtsunwürdigem Verhalten verantworten. Durch das am 14.02.2020 in Kraft getretene Richterdisziplinierungsgesetz hat der PiS-Gesetzgeber Beschränkungen der richterlichen Entscheidungsfreiheit mit neuen Disziplinartatbeständen kombiniert.

Die Beschränkung der Entscheidungsfreiheit lautet:

*„Art. 42 a Im Rahmen der Tätigkeit der Gerichte ist unzulässig, die Ermächtigung von Gerichten und Tribunalen, staatlichen Verfassungsorganen sowie Organen zur Kontrolle und zum Schutz des Rechts infrage zu stellen.“*

*Unzulässig ist die Feststellung oder Prüfung der Rechtmäßigkeit der Berufung eines Richters oder seiner aus dieser Ernennung folgenden Ermächtigung zur Erfüllung von Aufgaben im Bereich der Justiz durch ein allgemeines Gericht oder eine andere staatliche Stelle.“*

Für die disziplinarrechtliche Verantwortung von Richtern gilt:

*„Art. 107 Der Richter unterliegt disziplinarrechtlicher Verantwortung für die Verletzung von Dienstpflichten, insbesondere für:*

- eine offensichtliche und krasse Rechtsverletzung;*
- eine Tätigkeit oder Unterlassung, die geeignet ist, das Funktionieren der Justiz unmöglich zu machen oder wesentlich zu erschweren;*
- eine Handlung, mit der das Bestehen des Dienstverhältnisses eines Richters oder seine wirksame Berufung infrage gestellt wird;*
- eine politische Betätigung, die mit den Grundsätzen der Unabhängigkeit der Gerichte und der Unparteilichkeit der Richter unvereinbar ist.*
- die Missachtung der Würde des Amts.“*

Bei diesen nunmehr ausdrücklich als Disziplinarvergehen gewerteten Sachverhalten (Erschwerung der Funktion eines Justizorgans, Infragestellung eines Dienstverhältnisses eines Richters etc., bestimmte öffentliche Tätigkeit) ist grundsätzlich als Strafe eine Versetzung an einen anderen Dienstort oder die Entfernung aus dem Richteramt vorgesehen (neuer Art. 109 § 1 a gemäß Richterdisziplinierungsgesetz).

Damit stehen polnische Richter seitdem vor einem tief greifenden Dilemma: Nach dem Beschluss des Obersten Gerichtshofs vom 23.01.2020 müssen sie die Unabhängigkeit und damit Zulässigkeit der Berufung von Richtern prüfen, die durch den jetzigen Landesjustizrat gewählt wurden. Nach dem ebenfalls am 23.01.2020 verabschiedeten Richterdisciplinierungsgesetz dürfen sie genau das aber nicht. Staatsanwälte sind übrigens schon seit einiger Zeit angehalten, Meldung an die Landesstaatsanwaltschaft zu machen, sobald in Verfahren, an denen sie teilnehmen, der Status eines Richters infrage gestellt wird. Am Obersten Gericht gingen nach der Gesetzesnovelle alle Fälle, die die Gültigkeit der Berufung von „neuen“ Richtern und deren eventuellen Ausschluss betreffen, in die ausschließliche Zuständigkeit der Berufung von „neuen“ Richtern und deren eventuellen Ausschluss betreffen, in die ausschließliche Zuständigkeit der Berufung von „neuen“ Richtern und deren eventuellen Ausschluss betreffen, in die ausschließliche Zuständigkeit der Berufung von „neuen“ Richtern über. Diese ist ausschließlich mit „neuen“ Richtern besetzt, ebenso wie auch die bereits genannte, zu Kontrollzwecken eigens geschaffene „Disziplinarkammer“ am SN.<sup>16</sup> Ausschließlich die „neuen“ Richter sollen daher ihresgleichen überprüfen dürfen. Sollte demnach ein „alter“ Richter die Ordnungsmäßigkeit der Ernennung eines „neuen“ Richters infrage stellen, so droht ihm künftig ein Disziplinarverfahren seitens der neuen Kammer aus „neuen“ Richtern.<sup>17</sup>

Versuche einiger Richter, den Vorgaben des EuGH-Urteils vom 19.11.2019 sowie des sich an dieses anschließenden Urteils des Obersten Gerichts (Arbeits- und Sozialversicherungskammer) vom 05.12.2019 und dem Beschluss vom 23.01.2020 im Rahmen ihrer richterlichen Tätigkeit zu folgen, hatten in den dann folgenden Monaten disziplinar-

---

siehe z. B. den Bericht der Helsinki-Stiftung für Menschenrechte „The Time of Trial. How do changes in justice system affect Polish judges?“ vom 24.07.2019; die Stellungnahme der Stephan-Báthory-Stiftung von 2019 „Pogłębiający się kryzys w Polsce. – Kiedy w Europie umiera praworządność“.

14 Siehe Florian Kellermann, „Parlament verabschiedet sogenanntes Maulkorbgesetz“, in: DW vom 24.01.2020 ([https://www.deutschlandfunk.de/justizreform-in-polen-parlament-verabschiedet-sogenanntes.1773.de.html?dram:article\\_id=468676](https://www.deutschlandfunk.de/justizreform-in-polen-parlament-verabschiedet-sogenanntes.1773.de.html?dram:article_id=468676)); Gerhard Gnauck, „Was andere dürfen, wollen wir auch“, in: FAZ vom 30.01.2020 (<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-polens-regierung-die-umstrittene-justizreform-vorantreibt-16609010.html>).

15 Wissenschaftliche Dienste des Sejms (BAS) warnten in einem Gutachten (66 Seiten; PDF: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8CC2A3DE81AF6DE5C12584D30064D212/%24File/69-002.pdf> ...) vor dem Risiko einer mangelnden Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs vom 12.12.2019 mit dem Unionsrecht, u. a. bezüglich der Unabhängigkeit von Gerichten/Richtern (effektiver Rechtsschutz).

16 Am SN gibt es aktuell fünf Kammern: die Kammer für Zivilsachen, die Kammer für Strafsachen, die Arbeits- und Sozialversicherungskammer sowie (aufgrund der gesetzlichen Neuregelung von 2017) zusätzlich die Disziplinarkammer sowie die Kammer für außerordentliche Kontrolle und öffentliche Angelegenheiten.

17 Der EuGH hat am 26.03.2020 die Vorlagefragen zweier Richter für unzulässig erklärt, weil ihre Klärung für eine Entscheidung in den Ausgangsverfahren nicht erforderlich sei. Der EuGH betonte aber, dass das Vorlagerecht aus Art. 267 AEUV und die richterliche Unabhängigkeit es verböten, Richter disziplinarisch zu verfolgen, weil sie den EuGH um Vorabentscheidung gebeten haben (Az.: C-558/18 und C-563/18).



rechtliche Maßnahmen seitens des vom Justizminister ernannten Disziplinarbeauftragten für Richter an ordentlichen Gerichten bzw. seiner Stellvertreter ausgelöst.<sup>18</sup> Wie sich aus den Verlautbarungen des von Justizminister und Generalstaatsanwalt eingesetzten Disziplinaranwalts für die allgemeine Gerichtsbarkeit ergibt, hat dieser zahlreiche Disziplinarverfahren gegen Instanzrichter in allen Landesteilen wegen ihrer öffentlichen Kritik an der PiS-Justizreform eingeleitet.<sup>19</sup>

### Aufhebung der strafrechtlichen Immunität von Igor Tuleya

Richter Igor Tuleya war der erste Richter, der nach dem neuen Richterdisziplinierungsgesetz vor die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts geladen wurde.<sup>20</sup> Richter Tuleya gilt als der am heftigsten attackierte polnische Richter und wurde wegen seiner Unbeugsamkeit zum Symbol für die Unabhängigkeit der Justiz in Polen. Die umstrittene Disziplinarkammer des Obersten Gerichts hat schließlich am 18.11.2020<sup>21</sup> auf Antrag der Staatsanwaltschaft seine Immunität aufgehoben, weil er bei der Urteilsverkündung in einem für die PiS unangenehmen Verfahren Medienvertreter im Gerichtssaal zugelassen hatte und dabei öffentlich den Inhalt der Voruntersuchung und dabei auch Aufklärungsdefizite der Staatsanwaltschaft bekannt gemacht hatte. Tuleya soll dadurch die Tatbestandsmerkmale von Straftaten nach Artikel 231 § 1 des Strafgesetzbuches (Amtsmissbrauch durch einen Amtsträger) in Verbindung mit Artikel 266 § 2 (Weitergabe von Informationen an Unbefugte) und Artikel 241 § 1 (Verletzung des Untersuchungsgeheimnisses) erfüllt haben. Der Richter habe bei der Urteilsbegründung Geheimnisse aus der Voruntersuchung „unbefugten“ Personen offenbart, indem er den Medien erlaubte, die mündliche Urteilsbegründung aufzunehmen. Die polnischen und die internationalen Richterverbände sind der Auffassung, dass es sich um ein politisch motiviertes Verfahren handelt und die strafrechtlichen Vorwürfe nicht haltbar sind. So hatte es erstinstanzlich die Disziplinarkammer am Obersten Gericht am 09.06.2020 auch noch gesehen und die Immunität von Igor Tuleya nicht aufgehoben, es läge kein Straftatbestand vor. Die Staatsanwaltschaft hat jedoch Beschwerde gegen die Nichtaufhebung der Immunität von Richter Tuleya eingelegt, über die die Disziplinarkammer in 2. Instanz des Obersten Gerichts in anderer Besetzung am 18.11.2020 entschieden hat. Diese Entscheidung ist mit Verkündung sofort rechtskräftig. Tuleya darf also strafrechtlich verfolgt werden. In Polen genießen Richter und Staatsanwälte gemäß Art. 181 PolnVerf Immunität. Eine strafrechtliche Verfolgung ist nur möglich, wenn die Immunität zuvor gerichtlich aufgehoben wurde. Die Disziplinarkammer hat am 18.11.2020 Tuleya aber auch suspendiert, er darf also nicht mehr an Verfahren mitwirken, seine Bezüge wurden um 25 Prozent gekürzt, teilte die Disziplinarkammer mit.

Allerdings hätte die neu geschaffene Disziplinarkammer gar nicht tätig werden dürfen. Nach einem Antrag auf einstweilige Anordnungen ordnete der EuGH am 08.04.2020 in der Sache C-791/19 an, dass Polen die Anwendung der na-

tionalen Bestimmungen über die Befugnisse der Disziplinarkammer in Bezug auf Disziplinarverfahren gegen Richter unverzüglich aussetzt.<sup>22</sup> Wie man sieht, ist die Disziplinarkammer trotzdem weiterhin aktiv. Der Beschluss des EuGH muss dahin verstanden werden, dass diese neue Disziplinarkammer am Obersten Gericht auch in Fragen der Aufhebung der Strafrechtlichen Immunität nicht tätig werden darf. Selbst wenn man den Beschluss des EuGH vom 08.04.2020 nicht für eindeutig hielte, verfinge das Argument Polens, dass Immunitätsentscheidungen keine Disziplinarsachen sind, nicht. Die Entscheidung der Disziplinarkammer vom 18.11.2020 belehrt uns eines Besseren. Denn die Dienstenthebung des Richters mit Gehaltskürzung ist rechtlich eine Disziplinarsache. Die Kommission hat am 03.12.2020 deswegen einen weiteren Beschwerdepunkt zu dem laufenden Vertragsverletzungsverfahren hinzugefügt, das am 29.04.2020 wegen des Richterdisziplinierungsgesetzes gegen Polen eingeleitet worden war.<sup>23</sup>

Richter Igor Tuleya will die Entscheidung der Disziplinarkammer, die nach seiner Auffassung kein Gericht im Sinne des polnischen und des Unionsrechts ist, nicht anerkennen. Richter Igor Tuleya ist am 19.11.2020 an seinem Arbeitsplatz im Bezirksgericht erschienen. Doch wurde ihm versagt, zu arbeiten. Richter Igor Tuleya hat nach einer Meldung des Richterverbandes Iustitia am 18.11.2020 ein Verfahren, für das er zuständig ist, ausgesetzt und ein Vorabentscheidungsverfahren an den EuGH gerichtet.

Infolge der Suspendierung des Richters Igor Tuleya durch die Disziplinarkammer müssen nach Medienberichten 41 Strafprozesse, für die er zuständig ist, abgebrochen werden und von vorn beginnen. Dazu gehören Verfahren, die Tötungsdelikte und die organisierte Kriminalität betreffe. In einem Mordfall fanden bereits Dutzende Verhandlungstage statt. Über 100 Zeugen sind vernommen worden. Diese Maßnahmen müssen

- 18 Im Bericht „Response of the Polish authorities to the CJEU judgment of 19 Nov 2019 – (the report containing translations of source documents) 3-rd publication updated as at 31 December 2020 Richtervereinigung Themis Stand 31.12.2020 werden 35 Verfahren gegen Richter wegen der Umsetzung der EuGH Rechtsprechung berichtet; 01.01.2020 oko.press Represje Ziobry: już 43 sędziów ściganych przez rzeczników i prokuratorów <https://oko.press/represje-ziobry-juz-43-sedziow-z-zarzutami-rzecznikow-i-prokuratorow/>.
- 19 Siehe den Bericht „Justice under pressure – repressions as a means of attempting to take control over the judiciary and the prosecution in Poland in 2015-2019“ report was prepared by the Association of Polish Judges „Iustitia“ and association of prosecutors „Lex Super Omnia“ auf der Seite <https://ruleoflaw.pl/>.
- 20 Die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts in Polen hat bereits am 12.10.2020 entschieden, die Immunität der Krakauer Richterin Beata Morawiec aufzuheben, sie von ihrem Dienst zu suspendieren und ihre Bezüge um die Hälfte zu reduzieren. Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig.
- 21 Pressemitteilung des Obersten Gerichts vom 18.11.2020 lautet: „Oberstes Gericht in der Sache des Richters Igor Tuleya: Es ist nicht so, dass Richter im Gerichtssaal alles erlaubt ist.“
- 22 EuGH, Beschl. v. 08.04.2020 – C-791/19 R, vgl. beck-online (<https://rsw.beck.de/aktuell/meldung/eugh-neue-disziplinarkammer-des-polnischen-obersten-gerichts-muss-ihre-taetigkeit-vor-erst-aussetzen>).
- 23 Quelle: EU-Aktuell v. 03.12.2020.

wiederholt werden. In einem anderen Fall kann ein Angeklagter mit seiner Entlassung aus der U-Haft rechnen.

## Weitere Beispiele der Tätigkeit des polnischen Verfassungsgerichts

Polens Bürgerrechtsbeauftragter<sup>24</sup> ist Prof. Dr. Adam Bodnar. Er kann jedes Gesetz zur Prüfung vor das Verfassungsgericht bringen. Das Amt ist nicht der Regierung unterstellt und wird ausschließlich von den gewählten Volksvertretern im polnischen Parlament kontrolliert. Sein Amt hat jene Befugnisse, die in Deutschland durch die Instrumente der Petition und der Verfassungsbeschwerde im Grundgesetz verankert sind. Er kann Impulse für weitere Rechtssetzung geben bis hin zum Eingriff in das Gesetzgebungsverfahren, ohne allerdings Initiativrecht zu haben. Der Beauftragte überwacht auch das Gerichtswesen, und das bedeutet, dass er Auskünfte während und Akteneinsicht nach Prozessen verlangen kann. Wenn der Verstoß gegen individuelle Rechte festgestellt worden ist, hat der Beauftragte viele Handlungsmöglichkeiten, darunter Stellungnahmen an die betreffende staatliche Stelle oder ihre jeweilige Aufsicht, Aufforderungen zum Handeln, Klageeinreichungen oder Anrufung des Verfassungsgerichts. Doch würden dann damit Verfassungsrichter betraut sein, die unter rechtswidrigen Bedingungen ernannt wurden. Damit wurde Bodnar sein wirksamstes Instrument genommen. Der Justizminister-Generalstaatsanwalt Zbigniew Ziobro begrüßte Bodnars bevorstehenden Abschied. Denn eigentlich endete am 09.09.2020 seine fünfjährige Amtszeit. Das polnische Parlament entscheidet mit einfacher Mehrheit darüber, ob Bodnar im Amt bleibt oder ein Nachfolger bestimmt wird. Doch ein RPO bleibt im Amt, bis ein Nachfolger feststeht. Diesem muss der Senat zustimmen, doch die obere Parlamentskammer wird seit Ende 2019 nicht mehr von der PiS, sondern von der Opposition kontrolliert. Diese schlug zusammen mit mehr als 1200 Bürgergruppen Zuzanna Rudzińska-Bluszcz als Bodnars Nachfolgerin vor, eine 38 Jahre alte Juristin, die den RPO seit 2015 oft vor Gericht vertreten hat. Doch ihre Kandidatur wurde von der PiS im von ihr kontrollierten Sejm schon zweimal abgelehnt.

Der polnische Bürgerrechtsbeauftragte Prof. Dr. Adam Bodnar ist somit weiter im Amt, da das Parlament sich nicht auf eine Nachfolgerin einigen kann.<sup>25</sup> Seit Herbst 2020 gibt es Bestrebungen der Regierungspartei, per Gesetz die notwendige Zustimmung des Senats zur Wahl eines neuen Bürgerrechtsbeauftragten zu streichen oder das in der Verfassung nicht vorgesehene Amt eines „amtierenden RPO“ zu schaffen. Zunächst soll das Verfassungsgericht, dessen Verbleib im Amt für verfassungswidrig erklären. Das Verfassungsgericht hat den Verhandlungstermin bereits zum fünften Mal verschoben auf den 11.02.2021.

Am 22.10.2020 urteilte das polnische Verfassungstribunal, dass Abtreibung aufgrund schwerer und unheilbarer Schäden des Fötus nicht verfassungskonform sei.<sup>26</sup> Art. 4 a Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über Familienplanung, Schutz des menschlichen Fötus und Bedingungen für die Zulässigkeit des Schwangerschaftsabbruchs, das seit über drei Jahrzehnten gilt, sei verfassungswidrig. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle hatten einige Abgeordnete der Regierungspar-

tei und der rechten „Konfederacja“ am 19.11.2019 einen entsprechenden Überprüfungsantrag eingereicht. Doch wird dieses Urteil zunehmend ein Problem für die Regierung. Wäre ein Gesetz zur Verschärfung des Abtreibungsrechts verabschiedet worden, hätte sich die PiS rechtfertigen müssen, stattdessen wandte man sich an das „unabhängige“ Verfassungsgericht. Das Kalkül, dass das Urteil eines „unabhängigen“ Verfassungsgerichts von der Bevölkerung akzeptiert werde, ging nicht auf. Seitdem gingen Zehntausende wütende Frauen, aber auch Männer trotz pandemiebedingter Einschränkungen der Versammlungsfreiheit aus Protest auf die Straße.

Obwohl die Verkündung eines Verfassungsgerichtsurteils im Gesetzblatt unverzüglich erfolgen muss (Art 190 PolnVerf), ist dies im Fall des Verfassungsgerichtsurteils vom 22.10.2020 noch nicht geschehen. Die angefochtene Bestimmung verliert automatisch ihre Gültigkeit erst, sobald das Urteil im Gesetzblatt veröffentlicht wird (Art. 192 Abs. 2 PolnVerf). Von diesem Zeitpunkt an wird der Schwangerschaftsabbruch aus embryopathologischen Gründen nicht nur verboten, sondern auch als Straftat verfolgt (Artikel 152 Strafgesetzbuch). Am 22.01.2021 teilte das Verfassungsgericht mit, dass die schriftliche Urteilsbegründung noch nicht veröffentlicht werden konnte, weil noch nicht alle Begründungen zu erfolgten Sondervoten vorliegen würden und nach Art 115 der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts die Veröffentlichung erst dann erfolgen könne.<sup>27</sup> Darauf erklärten zwei der drei Verfassungsrichter, dass sie ihre Begründungen bereits im Dezember 2020 abgegeben haben.

## Anstehende Entscheidungen von EGMR und EuGH

Richter Tuleya hat im Jahr 2019 eine Beschwerde beim EGMR eingelegt,<sup>28</sup> da gegen ihn nach Inkrafttreten des neuen Disziplinarrechts sieben Disziplinarverfahren eingeleitet wurden, unter anderem nachdem (und weil) er ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet hatte; außerdem gibt es eine breite Medienkampagne gegen ihn; die Beschwerde stützt sich auf die Art. 8, 13 und 10 EMRK. Der EGMR hat in 2019 und 2020 weitere Fälle aus Polen im

24 Polnisch: Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO).

25 Artikel 3 Absatz 6 des Gesetzes vom 15.07.1987 über den Bürgerbeauftragten mit Artikel 2 der polnischen Verfassung und Artikel 209 Absatz 1 der polnischen Verfassung, der die Amtszeit des Bürgerbeauftragten festlegt, sieht vor, dass er bis zur Wahl eines Nachfolgers bzw. einer Nachfolgerin im Amt bleibt.

26 Muszyński, Jan: Der Trumpf wird zur Last: Polens Regierung und Verfassungsgericht nach dem Abtreibungsurteil, VerBlog, 2020/11/04, <https://verfassungsblog.de/der-trumpf-wird-zur-last/>, DOI: 10.17176/20201104-115714-0.

27 Dies kritisiert der ehemalige Verfassungsrichter Prof. Miroslaw Granat: A Weapon the Government Can Control: Non-Final Final Judgments of the Polish Constitutional Court, VerBlog, 2021/1/25, <https://verfassungsblog.de/a-weapon-the-government-can-control/>.

28 Igor Tuleya gegen Polen (Appl. no. 21181/19; Pressemitteilung ECHR 262 (2020) 21.09.2020 und 22.09.2020, Legal Tribune Online, „Polen muss Fragen zu Disziplinarverfahren gegen Richter beantworten“.

Zusammenhang mit den Justizreformen mitgeteilt.<sup>29</sup> Mit großem Interesse werden in Polen die Entscheidungen des EGMR wegen der Disziplinarverfahren gegen Richter erwartet. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat am 05.06.2020 entschieden, drei weitere Beschwerden gegen den Staat Polen an dessen Regierung zur Stellungnahme weiterzuleiten<sup>30</sup>. Die Anträge betreffen Beschwerden einer Rechtsanwältin und zweier Richter über die Unabhängigkeit des Obersten Gerichtshofs Polens, der über sie betreffende Fälle entschied. Eine Beschwerdeführerin legte nach ihrer Suspendierung als Rechtsanwältin Berufung vor dem Obersten Gericht ein, die von dessen Disziplinar-kammer abgewiesen wurde. Bei den anderen beiden Antragstellern handelt es sich um Bezirks- und Regionalrichter, die sich anderweitig um Stellen beworben hatten. Nachdem ihre Kandidaturen vom Nationalen Justizrat nicht empfohlen wurden, wies die neue zweite Kammer – zuständig für außerordentliche Kontrolle und öffentliche Angelegenheiten – ihre Berufung ab. Alle Antragsteller rügen nun eine Verletzung ihres Rechtes auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK, da die beiden neuen Kammern des Obersten polnischen Gerichtes kein unabhängiges und unparteiisches Gericht mehr darstellen würden. Der jüngst entschiedene Präzedenzfall aus Island kann dabei von Bedeutung sein. Die große Kammer des EGMR hat am 01.12.2020 geurteilt, dass ein Gerichtsurteil, an dem regelwidrig ernannte Richter mitwirken, nicht i. S. v. Art. 6 Abs. 1 EMRK „auf Gesetz beruht“.<sup>31</sup> Der Fall betraf die Beschwerde des Beschwerdeführers, dass das neue isländische Berufungsgericht (Landsréttur), das seine Verurteilung wegen Verkehrsdelikten aufrechterhielt, aufgrund von Unregelmäßigkeiten bei der Ernennung eines der Richter, die seinen Fall verhandeln sollten, kein i. S. v. Art. 6 Abs. 1 EMRK „auf Gesetz beruhendes Gericht“ sei. Die große Kammer des EGMR gab am 01.12.2020 dem Beschwerdeführer Recht. Die Konsequenzen des Urteils sind keineswegs auf Island beschränkt. Was bedeutet, dass jeder, den ein solches Gericht zu einer Strafe verurteilt, allein deshalb einen Menschenrechtsverstoß erfährt und sein Recht auf ein faires Verfahren in Straßburg einklagen kann.<sup>32</sup> Nicht umsonst hatte sich die polnische Regierung an dem Verfahren beteiligt.

Auch beim EuGH sind wichtige Verfahren gegen Polen noch anhängig. Durch das polnische Gesetz vom 26.04.2019 (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Landesjustizrat und des Gesetzes über das System der Verwaltungsgerichte, das am 23.05.2019 in Kraft getreten ist) wurde eine Bestimmung des Gesetzes über den Landesjustizrat geändert, die nunmehr wie folgt lautet: „In Individualverfahren betreffend die Ernennung zum Richter am Obersten Gericht ist keine Beschwerde gegeben.“ Das Gesetz bestimmt ferner, dass „Verfahren betreffend Beschwerden gegen Beschlüsse [der KRS] in Individualverfahren, die die Ernennung zum Richter am Obersten Gericht zum Gegenstand haben und die vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes eingeleitet und nicht beendet wurden, von Rechts wegen eingestellt [werden]“. Der Generalanwalt Tanchev ist in seinen Schlussanträgen am 17.12.2020 im Verfahren C-824/18 der Auffassung, dass das polnische Gesetz, das eingeführt wurde, um die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Beurteilung von Richter-kandidaten für das Oberste Gericht durch den Landesjustizrat auszuschließen, gegen EU-Recht verstößt.<sup>33</sup>

In dem Vertragsverletzungsverfahren wegen der Errichtung der Disziplinar-kammer C-791/19 fand ein Anhörungstermin am 01.12.2020 statt. Die Regierung und die EU-Kommission trugen ihre Argumente vor. Die EU-Kommission zweifelt in dem Vertragsverletzungsverfahren an der Unabhängigkeit der Disziplinar-kammer und bemängelt die Behandlung von Gerichtsentscheidungen als Disziplinarvergehen. Die EU-Kommission wies ebenfalls darauf hin, dass entgegen der einstweiligen Anordnung des EuGH vom 08.04.2020 die Disziplinar-kammer des Obersten Gerichts die Immunität von Richtern aufgehoben hat. Die Schlussanträge des Generalanwalts des EuGH werden am 18.03.2021 veröffentlicht. Und es warten noch weitere präjudizielle Fragen mit Bezug zur Justizreform der PiS auf die Prüfung des EuGH.<sup>34</sup> Die Urteilsprüche des EuGH, die als Antworten auf die Fragen gegeben werden, sind für polnische Gerichte bindend, wenn sie mit ähnlichen Fällen zu tun haben.

### Kopplung von EU-Haushaltsmitteln und Rechtsstaatlichkeitsstandards

Zugleich haben die Richter Polens mit großer Aufmerksamkeit die Bemühungen innerhalb der EU verfolgt, Finanzleistungen der Union auf die eine oder andere Weise an die Rechtsstaatlichkeit zu knüpfen. Nach langen Verhandlungen hat die EU am 16.12.2020 die Verordnung zur Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union<sup>35</sup> verabschiedet. Nach der neuen Verordnung können Zahlungen aus dem EU-Haushalt für Länder gekürzt werden, wenn diese gegen die Rechtsstaatlichkeit verstoßen und sich die Verstöße negativ und hinreichend direkt auf die finanziellen Interessen der Union auswirken. Ausdrücklich genannt ist in Artikel 3 a der Verordnung als möglicher Hinweis auf Rechtsstaatlichkeitsverstöße „die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz“. Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit können zum Beispiel auch das ordnungsgemäße Arbeiten von Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen bei der Untersuchung und Verfolgung von Betrug oder Korruption betreffen. Wenn es um den Missbrauch von EU-Geldern geht, könnte es tatsächlich sein, dass Ungarn mit dem Rechtsstaatsmechanis-

- 29 Bodnar, Adam: Strasbourg Steps in, VerfBlog, 2020/7/07, <https://verfassungsblog.de/strasbourg-steps-in/>, DOI: 10.17176/20200708-104951-0.
- 30 Pressemitteilung, ECHR 172 (2020), 15.06.2020 „ECHR gives notification to Poland of cases concerning an alleged lack of independence of the Supreme Court“.
- 31 Press Release ECHR 347 (2020) 01.12.2020 in der Rechtssache Guðmundur Andri Ástráðsson gegen Island (Az. Nr. 26374/18).
- 32 Steinbeis, Maximilian: Straßburg und das Anti-Richter-Dilemma, VerfBlog, 2019/3/14, <https://verfassungsblog.de/strasburg-und-das-anti-richter-dilemma/>, DOI: 10.17176/20190324-203045-0.
- 33 Pressemitteilung des EuGH Nr. 171/2020 v. 17.12.2020.
- 34 Die Schlussanträge des Generalanwalts in den Rechtssachen C-508/19 Prokurator Generalny und Rechtssache C-487/19 W. Ž. werden am 11.02.2021 erwartet.
- 35 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>.



mus Konsequenzen drohen. In Ungarn kommt es nach Medienberichten immer wieder vor, dass EU-Fördermittel an die Familie oder Menschen aus dem Umfeld von Premier Orbán fließen. In Polen könnte zum Beispiel die zunehmende politische Kontrolle der Regierung über die Justiz zum Problem werden.

Der Rechtsstaatsmechanismus soll nun so aussehen: Die EU-Kommission stellt einen Verstoß gegen rechtsstaatliche Prinzipien in einem Mitgliedsland fest und übermittelt dem betreffenden Mitgliedstaat eine schriftliche Mitteilung (Artikel 6 Abs. 1 der Verordnung). Das könnte etwa der Fall sein, wenn eine Regierung grundlos gegen Richter im eigenen Land vorgeht. Dann muss der Rat der Mitgliedsstaaten auf Ministerebene den Sanktionsvorschlag binnen spätestens drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit billigen (Artikel 6 Abs. 10 der Verordnung). Das sind mindestens 15 der 27 EU-Mitgliedsstaaten, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Erst danach könnte es zum Geldentzug kommen.

Polen und Ungarn haben ihr Veto zum Rechtsstaatsmechanismus letztlich aufgegeben. Mit einer Zusatzklärung, die den Geltungsbereich des Mechanismus erläutert und deutlich macht, dass er kein Artikel-7-Verfahren mit anderen Mitteln sei, konnte die deutsche Ratspräsidentschaft beide Länder überzeugen, ihre Blockade zum EU-Haushalt und zu den Corona-Hilfen aufzugeben. Allerdings wurde Polen und Ungarn die Möglichkeit eingeräumt, den Rechtsstaatsmechanismus vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) überprüfen zu lassen, bevor er Anwendung findet. Polen und Ungarn haben entsprechende Absichten bereits angekündigt.

Deshalb befürchtet unter anderem das Europäische Parlament, dass sich die Anwendung verzögere oder ganz ausgehebelt werde. „Das wird nicht passieren“, sagte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zwar vor den Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Alle Verstöße gegen Prinzipien des Rechtsstaats würden ab dem 01.01.2021 erfasst und dann auch geahndet werden. Sollte tatsächlich Klage gegen den Mechanismus eingereicht werden, werde die Kommission beim EuGH ein beschleunigtes Verfahren beantragen. Ein Urteil werde aber in die Richtlinien zur Umsetzung des Mechanismus einfließen. Der von der deutschen Ratspräsidentschaft ausgehandelte und auf der Tagung des Europäischen Rates vom 10./11.12.2020 vereinbarte Kompromiss wurde scharf kritisiert. So wirft der Lösungsmechanismus „interpretative Erklärung“ viele Rechtsfragen auf. Das erste offensichtliche Problem zeigt sich bereits hier: Es gibt derzeit noch kein Urteil des EuGH. Die Verordnung ist am 01.01.2021 in Kraft getreten. Sie wurde nach dem Gipfel nicht mehr geändert. Dass die Rechtswirkungen der Verordnung durch irgendwelche Richtlinien der Kommission konkretisiert, geschweige denn bis zu deren Erlass suspendiert werden können, ist nicht ersichtlich. Die „Erklärung“ ist, anders als die Verordnung zum Rechtsstaatlichkeitsmechanismus, kein Rechtsakt und daher unverbindlich und unbeachtlich, weshalb die Verordnung vom Moment ihres Inkrafttretens geltendes Recht ist. Dass eine Nichtigkeitsklage Ungarns und Polens gegen eine Verordnung vor dem EuGH aufschiebende Wirkung entfaltet, ist in den Verträgen nicht vorgesehen. Nach Art. 278 AEUV haben „Klagen, die vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhoben werden, keine aufschiebende

Wirkung“, und ein Verfahren nach Art. 263 AEUV bildet keine Ausnahme. Dies ist eine Entscheidung, die nur der Gerichtshof treffen kann.

Eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 AEUV ist innerhalb von zwei Monaten nach Veröffentlichung des angefochtenen Rechtsakts einzuleiten. Polen und Ungarn haben lediglich eine Nichtigkeitsklage gegen den Mechanismus angekündigt. Nach Art. 51 EuGH-Satzung<sup>36</sup> ist die Nichtigkeitsklage direkt beim Gerichtshof der Europäischen Union erhoben werden. Aufgrund der außergewöhnlichen Bedeutung der Verordnung für die Rechtsstaatslage in der EU kann der Fall jedoch einem beschleunigten Verfahren unterzogen werden, was nach Einschätzung von Experten auch der Fall sein wird. Nach Art. 133 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs<sup>37</sup> kann dieses Verfahren auf Antrag der Parteien oder auf Initiative des Präsidenten des EuGH, der in dieser Angelegenheit über einen beträchtlichen Ermessensspielraum verfügt, angewandt werden.

Die Wahl einer falschen Rechtsgrundlage führt zur Rechtswidrigkeit des Rechtsaktes. Der jeweilige Rechtsakt kann dann mit der Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV angegriffen und vom EuGH gem. Art. 264 Abs. 1 AEUV für nichtig erklärt werden.<sup>38</sup> Die gewählte Rechtsgrundlage, Art. 322 Abs. 1 AEUV, gehört zu den Finanzbestimmungen der EU-Verträge. Art. 322 Abs. 1 AEUV wird jedoch wahrscheinlich dahin ausgelegt, dass er eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verordnung bietet, die im Wesentlichen den EU-Haushalt schützen soll.<sup>39</sup>

Der polnische Justizminister hört nicht auf, gegen den im Dezember 2020 gefundenen Kompromiss in populistischer Weise zu wettern. Der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus sei eine Möglichkeit der verhassten EU-Elite in Polen die „Ehe von Homosexuellen“, die Adoption durch gleichgeschlechtliche Paare, die Euthanasie und die „Abtreibung auf Wunsch“, Änderungen im Bereich der Kultur und der Medienlandschaft zu erzwingen.<sup>40</sup> Justizminister Ziobro hat im Januar 2021 angekündigt, in seiner Funktion als Generalstaatsanwalt vom Verfassungstribunal die Vereinbarkeit der

36 Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, geändert durch die Verordnungen (EU, Euratom) Nr. 741/2012 vom 11.08.2012, (EU, Euratom) 2015/2422 vom 16.12.2015 und (EU, Euratom) 2016/1192 vom 06.07.2016 des Europäischen Parlaments und des Rates.

37 Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 25.09.2012 (ABl. L 265 vom 29.09.2012) in der Fassung der Änderungen vom 18.06.2013 (ABl. L 173 vom 26.06.2013, S. 65), vom 19.07.2016 (ABl. L 217 vom 12.08.2016, S. 69), vom 09.04.2019 (ABl. L 111 vom 25.04.2019, S. 73) und vom 26.11.2019 (ABl. L 316 vom 06.12.2019, S. 103).

38 Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed? Armin von Bogdandy and Justyna Łacny [https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020\\_7epa.pdf](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_7epa.pdf) PDF Datei.

39 Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofes Nr. 1/2018 Amtsblatt der Europäischen Union vom 17.08.2018 (2018/C 291/01), [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18\\_01/OP18\\_01\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_01/OP18_01_DE.pdf).

40 Wochenendausgabe Naszdzienik.pl 2-3 stycznia 2021, Nr 1 (6963) Rozmowa z Zbigniem Ziobrem Europejska Komisja zdobyła realną władzę.

EU-Verordnung zum Rechtsstaatsmechanismus mit der polnischen Verfassung prüfen zu lassen.<sup>41</sup>

### Europäische Solidaritätsaktionen

Die europäischen Richtervereinigungen haben in einem gemeinsamen Schreiben am 23.11.2020 an den Präsidenten des Europäischen Rates, Charles Michel, die EU aufgefordert, entschlossen auf die polnische Rechtsstaatlichkeitskrise zu reagieren und darauf zu achten, dass die polnische Regierung geeignete Schritte unternimmt, die Unabhängigkeit der Justiz wiederherzustellen. Die Dringlichkeit wurde auch durch eine von der polnischen Richtervereinigung Iustitia initiierte Petition europäischer Richterinnen und Richter an die Europäische Kommission unterstrichen<sup>42</sup>. Die Initiative des polnischen Richterverbandes IUSTITIA zielte darauf ab, die Europäische Kommission zu Aktivitäten anzuregen, die die Rechtsstaatlichkeit in allen europäischen Ländern aufrechterhalten und insbesondere die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Unabhängigkeit der Justiz durchsetzen. Angesichts der vielfältigen und wiederholten Verstöße gegen die grundlegendsten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit hätten die Kommission und der Rat nach Auffassung der Verbände nicht entschlossen genug reagiert. Das Europäische Parlament hat wiederholt die Rechtsstaatslage in Polen und die Untätigkeit sowohl der Kommission als auch des Rates angeprangert. Im Rat wurde 2020 tatsächlich keine einzige Anhörung nach Artikel 7 AEUV weder von der kroatischen noch anschließend von der deutschen Ratspräsidentschaft durchgeführt, wofür die COVID-19-Epidemie mögli-

cherweise nicht allein ursächlich gewesen sein dürfte. Die EU-Kommission hat tatsächlich monatelang nicht reagiert, obwohl durch das Tätigwerden der Disziplinarkammer wiederholt gegen die einstweilige Anordnung des EuGH vom 08.04.2020 verstoßen wurde. Auch die Geschwindigkeit, mit der man das Vertragsverletzungsverfahren wegen des Richterdisciplinierungsgesetzes seit April 2020 voranbrachte, dauert den Richterverbänden zu lange.

Die PiS-Partei hat die volle Kontrolle über die Justiz bereits übernommen. Denn das Verfassungsgericht, der Landesjustizrat und die allgemeinen Gerichte sind personell wie organisatorisch bereits unter Kontrolle der Partei „Recht und Gerechtigkeit“. Durch die Änderung der Besetzung der Mitglieder des Landesjustizrats, aufgrund derer auch die richterlichen Mitglieder nunmehr vom Parlament gewählt werden, wird gegen den Willen der Regierungspartei kein Posten in der Justiz mehr besetzt. Die polnische Justiz ist nicht in der Lage, die Maßnahmen zur Aushöhlung der richterlichen Unabhängigkeit und der Eigenständigkeit der dritten Gewalt aus eigener Kraft abzuwenden. Hierfür bedarf es europäischer Unterstützung und der Solidarität von uns allen.

---

**Thomas Guddat**, *Richter am Arbeitsgericht, Vorsitzender der Deutsch-Polnischen Richtervereinigung e.V., Dresden*

---

41 04.01.2021 Rzeczpospolita Zbigniew Ziobro: zaskarżę unijny mechanizm praworządności do TK.

42 23.11.2020 LETTER OF EUROPEAN MAGISTRATES <https://www.iustitia.pl/en/activity/informations/4040-letter-of-european-magistrates>.