

April 2020

Länderbericht

Länderbüro Polen

EuGH gegen Warschau

Neue Eskalationsstufe im Streit um die Justizreform

Dr. Angelika Klein, Thomas Behrens

Die Coronavirus-Pandemie beherrscht auch in Polen derzeit die Berichterstattung. Doch es gibt auch andere Themen: Der seit längerem schwelende Streit um die Justizreform hat eine neue Dimension erreicht. Die von „Recht und Gerechtigkeit“ (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS) geführte polnische Regierung hat vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) eine herbe Niederlage erlitten. Was sind die Folgen?

Mit Beschluss vom 8. April 2020 hat der EuGH einem Antrag der EU-Kommission vom 23. Januar auf einstweilige Verfügung stattgegeben.¹ Danach muss die im Rahmen des Justizumbaus im Herbst 2018 neu geschaffene sogenannte „Disziplinarkammer“ (*Izba Dyscyplinarna*) am polnischen Obersten Gerichtshof (*Sąd Najwyższy*, SN) ihre Tätigkeit vorerst einstellen. Ein endgültiges Urteil in der Sache wird zu einem späteren Zeitpunkt erwartet.

Im Zentrum der Auseinandersetzung steht die im Zuge zahlreicher Reformen schon im Dezember 2017 erlassene Disziplinarordnung für Richter des SN und aller ordentlichen Gerichte in Polen sowie die am 14. Februar 2020 in Kraft getretene weiterführende Gesetzesnovelle. Letztere regelt unter anderem, in welchen Fällen ein Disziplinarverfahren gegen Richter eingeleitet werden kann. Bereits nachdem die o.g. Disziplinarordnung erlassen und eigens zu deren Umsetzung am SN eine Disziplinarkammer eingerichtet worden war², leitete die EU-Kommission am 25. Oktober 2019 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein. Obwohl die Entscheidung noch ausstand, setzte Warschau seine Reformbestrebungen unbeirrt fort: So wurde am 23. Januar 2020 mit der Mehrheit der Regierungskoalition im Sejm ein Gesetzespaket verabschiedet, das ein „**Disziplinierungsgesetz**“ enthält.³ Die von Kritikern auch „Maulkorbgesetz“ genannte Verordnung droht Richtern Strafen für den Fall an, dass sie sich „politisch betätigen“, sich kritisch zu der in Fachkreisen im In- und Ausland umstrittenen Justizreform äußern oder die Ernennung anderer Richter infrage stellen. Die Sanktionen reichen von Bußgeldern und Degradierung bis hin zu einem Ausschluss aus dem Richterstand.

Zwar war die Gesetzesnovelle noch am 17. Januar von der zweiten Kammer, dem Senat, abgelehnt worden. Seit den Parlamentswahlen im vergangenen Oktober ist die Opposition dort in der Mehrheit. In der zweiten Lesung im Sejm wurde die Novelle jedoch erneut von der Regierungsmehrheit gebilligt und schließlich von Staatspräsident Andrzej Duda in letzter Instanz unterschrieben. Damit, so der Vorwurf, habe die PiS die rechtliche Grundlage dafür

1 EuGH, Beschluss vom 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-vorerst-aussetzen>).

2 Durch die Regelung erhielt Justizminister Zbigniew Ziobro, der nach dem geltenden polnischen Rechtssystem zugleich Generalstaatsanwalt ist, weitreichende Vollmachten zur Disziplinierung von Richtern; er kann nach der neugeschaffenen Disziplinarordnung direkt oder durch von ihm ausgewählte Disziplinierungsbeauftragte gegen Richter vorgehen.

3 Vgl. <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=69>.

geschaffen, Richter mundtot machen zu können, die sich in Angelegenheiten einmischten, die aus Sicht der PiS der Legislative oder der Exekutive vorbehalten seien.

Kritischer Kern des Disziplinierungsgesetzes

Das neue Gesetz erhebt auch die „Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Ernennung eines Richters“ durch ordentliche Richter oder Gerichte zu einem Disziplinarvergehen. Den sogenannten „alten“ Richtern, die schon vor dem Beginn der Justizreform 2015 im Amt waren, untersagt das Gesetz insbesondere die unmittelbare unabhängige Überprüfung der rechtmäßigen Berufung sog. „neuer“ Richter. Damit sind Richter gemeint, die erst nach der Regierungsübernahme der PiS auf der Grundlage von Neuordnungen ernannt wurden. Die Gesetzesnovelle sieht stattdessen vor, dass am Obersten Gericht künftig alle Fälle, welche die Gültigkeit der Berufung von „neuen“ Richtern und deren eventuellen Ausschluss betreffen, in die ausschließliche Zuständigkeit einer „außerordentlichen Kontrollkammer“ (*Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych*) übergehen. Diese ist ausschließlich mit „neuen“ Richtern besetzt, ebenso wie auch die bereits genannte, zu Kontrollzwecken eigens geschaffene „Disziplinarkammer“ am SN.⁴ 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.

Kritiker bemängeln, dass die „neuen“ Richter durch das Zusammenwirken dreier, seit 2015 allesamt von der PiS-Regierung dominierten Instanzen ins Amt gelangt sind: Durch das Parlament, das die Ausgestaltung des Verfahrens zur Berufung neuer Richtern bestimmt und über die Besetzung von Schlüsselpositionen Einfluss ausübt; durch den – ebenfalls durch die PiS – personell neubesetzten Landesjustizrat (*Krajowa Rada Sądownictwa*, KRS), der die Nominierung der zu berufenden Richterandidaten vornimmt; und durch Staatspräsident Duda – zwar parteilos, aber dem politischen Lager der PiS zugeneigt – der die letztendliche Ernennung vornimmt. Diese Machtfülle in der Besetzung entscheidender Stellen im Gerichtswesen ist es, die eine erhebliche Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Gerichte befürchten lässt. In Verbindung mit dem neuen Disziplinierungsgesetz, so die Sorge, folge daraus eine ernsthafte Bedrohung der Gewaltenteilung in Polen.

Reaktionen aus der Opposition

Die Opposition sieht den Rechtsstaat in Gefahr. Małgorzata Kidawa-Błońska, Kandidatin der liberalkonservativen „Bürgerplattform“ (*Platforma Obywatelska*, PO) für die bevorstehende Präsidentenwahl, sprach von einem „Staatsstreich“ zum Schutz korrupter Politiker, während Władysław Kosiniak-Kamysz, Vorsitzender der „Polnischen Volkspartei“ (*Polskie Stronnictwo Ludowe*, PSL) und seinerseits Präsidentschaftskandidat, die „Gefahr von Anarchie und dem Zerfall des Staates“ witterte.⁵ Borys Budka, der neu gewählte Vorsitzende der PO, will darin einen Beweis der „bürgerfeindlichen und antieuropäischen Politik der PiS“ erkennen, die ein „nächster Schritt in Richtung Polexit“ sei.⁶

4 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.

5 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); 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>).

6 Ähnlich auch Adam Bodnar, der polnische Beauftragte für Bürgerrechte, der aber einschränkend von einem „rechtlichen Polexit“ sprach. Die oben zitierten Aussagen erfolgten am selben Abend in zahlreichen Medien.

Offene Konfrontation mit der EU

Zwar strebt die PiS auch weiterhin keinen Pölexit an, doch die Gefahr, sich auf dem eingeschlagenen Konfrontationskurs selbst ins Aus zu manövrieren, scheint ihre Diktion nicht abzumildern. Am 16. Januar 2020 empfahl die Venedig-Kommission, die Gesetzesvorlagen zurückzuweisen, weil die Unabhängigkeit der Disziplinarkammer nicht gegeben sei. Staatspräsident Duda entgegnete darauf: „Niemand wird uns in fremden Sprachen vorschreiben, wie wir den polnischen Staat aufzubauen haben“⁷, während Justizminister Ziobro eine „neokoloniale Herangehensweise“ der europäischen Institutionen kritisierte⁸. Auch die einstweilige Verfügung beim EuGH gegen die Tätigkeit der polnischen Disziplinarkammer, welche die Europäische Kommission noch zeitgleich mit den letzten Verhandlungen im Sejm am 23. Januar eingereicht hatte, ließ die Regierungsvertreter unbeeindruckt. Unverändert vertreten sie den Standpunkt, die Reform gehe gegen Korruption im Gerichtswesen vor und ziehe die „Kaste“ der Richterschaft, die seit Transformationszeiten ungestraft das Recht breche, zur Verantwortung. Das bekam auch Věra Jourová zu spüren, die Vizepräsidentin der EU-Kommission und zuständig für Werte und Transparenz. Am 28. Januar, noch vor Unterzeichnung des Gesetzes durch Präsident Duda, war sie zu Vermittlungszwecken nach Warschau gereist. Doch das Bemühen, mit Justizminister Ziobro einen „fairen Dialog“ zu führen, endete im Dissens. In einem Interview Anfang Februar zog sie die Bilanz, dass das von der Regierung konstruierte neue System die Unabhängigkeit der Richter gefährde. Teil davon sei „dieses neue Gesetz“, das weitreichende Möglichkeiten für Disziplinarmaßnahmen eröffne. Dies sei, so Jourová, „kein gezielter Eingriff [...], sondern ein Flächenbombardement. Das ist keine Reform, das ist eine Zerstörung.“⁹

Die Entscheidung des EuGH vom 8. April 2020 – vorläufiger Höhepunkt

Der Beschluss der Luxemburger Richter verschärft die Auseinandersetzung zwischen Warschau und Brüssel nun weiter. Der EuGH bestätigt die Kritik der EU-Kommission, indem er ihrem Antrag stattgibt und darin zustimmt, dass „das tatsächliche und rechtliche Vorbringen der Kommission den Erlass der einstweiligen Anordnungen rechtfertigt“.¹⁰ Das Vorbringen der EU-Kommission in der Vertragsverletzungsklage, die Disziplinarkammer sei „weder unabhängig noch unparteilich“, erscheine „auf den ersten Blick nicht ohne ernsthafte Grundlage“, heißt es in der Entscheidung.¹¹ In der Konsequenz erging das bereits erwähnte Urteil, dass die Disziplinarkammer des polnischen Obersten Gerichts ihre Tätigkeit bis zur Verkündung des Urteils im laufenden Vertragsverletzungsverfahren aussetzen müsse.¹² Darüber hinaus wird Polen angewiesen, der EU-Kommission spätestens einen Monat nach

7 Andrzej Duda, Rede vom 18.01.2020, siehe Video veröffentlicht von Jakub Oworuszko: „Andrzej Duda w Zwoleniu: Nie będą nam w obcych językach narzucali, jaki ustrój mamy mieć w Polsce“, in: Polska Times vom 18.01.2020 (<https://polskatimes.pl/prezydent-andrzej-duda-w-zwoleniu-nie-beda-nam-w-obcych-jezykach-narzucali-jaki-ustroj-mamy-miec-w-polsce-wideo/ar/c1-14723016>).

8 Siehe Ulrich Krökel, „Die Machtprobe“, in: Die Zeit vom 27.01.2020 (<https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-01/polen-justizreform-pis-regierung-richter-gesetz>).

9 „Das ist keine Reform, das ist eine Zerstörung“, Interview mit Věra Jourová in: Der Spiegel vom 08.02.2020, S. 78f.

10 Vgl. EuGH, Beschluss vom 08.04.2020, a.a.O.; Vgl. „Rechtsstaatlichkeit kann schweren Schaden erleiden“, Pressemitteilung in: Legal Tribune Online vom 08.04.2020 (<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eugh-c-791-19-r-einstweilige-anordnung-gegen-polen-justizreform-richter-gesetz-disziplinarkammer-erfolgreich/>).

11 Ebd. EuGH, Beschluss, a.a.O.; Bei der Auslegung nahm der Gerichtshof auch ausdrücklich auf seine Entscheidung aus dem Sommer 2019 Bezug, als er gegenüber Polen in einem anderen Verfahren bereits die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter am Obersten Gericht für europarechtswidrig erklärt hatte.

12 Vgl. EuGH, Beschluss vom 08.04.2020, a.a.O.

Erteilung dieser einstweiligen EuGH-Anordnung alle Maßnahmen mitzuteilen, die erlassen wurden, um ihr in vollem Umfang nachzukommen.

Mit Blick auf die Rechtsstaatlichkeit, einer der fundamentalen Werte aus Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), könnte laut EuGH die Anwendung der streitigen nationalen Vorschriften, d.h. der polnischen Disziplinarordnung, einen „schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden für das Funktionieren der Unionsrechtsordnung haben“¹³.

Reaktion der Regierung, grundlegende Motive der PiS

Auch diese Anordnung brachte die polnische Regierung erwartungsgemäß nicht zum Einlenken. So erklärte Ministerpräsident Morawiecki, das Justizwesen unterliege „alleine der Kompetenz der Mitgliedstaaten“. Vize-Justizminister Kaleta bekräftigte dies: Die Entscheidung aus Luxemburg „verletzt die Souveränität Polens“.¹⁴ Stattdessen zeigt sich die Regierung entschlossen, den EuGH-Beschluss dem polnischen Verfassungsgerichtshof (*Trybunał Konstytucyjny*, TK) zur Prüfung zuzuleiten.¹⁵ Währenddessen verkündete der Sprecher der umstrittenen Disziplinarkammer, Piotr Falkowski, dass die Kammer ihre Tätigkeit erst aussetzen werde, wenn eine entsprechende Anordnung der Regierung und des Sejm ergehe.¹⁶ Insgesamt zeigt sich, dass die sämtlich mit „neuen“ Richtern besetzte Disziplinarkammer keinerlei Grundlage dafür sieht, ihre eigene Legitimität in Frage zu stellen.

Dass die Regierung den EuGH-Beschluss so entschieden ablehnt, liegt sicherlich auch darin begründet, dass zurzeit die gesamte Aufmerksamkeit auf die effektive Bekämpfung des Coronavirus gerichtet ist. Dies steht in Polen politisch in einem besonderen Kontext, denn am 10. Mai stehen Präsidentschaftswahlen an. Die Opposition hält den Termin angesichts der derzeitigen Verhältnisse für unhaltbar. Die Lage sei eine Bedrohung für Leib und Leben, was *de facto* als Ausnahmezustand zu werten sei und die Verschiebung der Wahlen verlange. Demgegenüber hält die Regierung beharrlich am bestehenden Zeitplan fest. Das ist verständlich, denn Amtsinhaber Präsident Duda liegt in der Wählergunst deutlich vorn und konnte sich während der Corona-Krise weiter profilieren. So unternehmen die PiS-Regierung und ihr Kandidat derzeit alles, um gemeinsam das Bild einer starken, in der Krise entschlossen handelnden Exekutive zu vermitteln. Der Beschluss des EuGH und das von der EU-Kommission initiierte Verfahren gegen die Justizreform bieten ihnen sogar einen willkommenen Anlass, nationale Entscheidungshoheiten und politische Durchsetzungsstärke gegenüber einem unwillkommenen, als fremd und unangebracht dargestellten Einfluss von außen zu demonstrieren. Zugeständnisse gegenüber Brüssel wären zudem Wasser auf die Mühlen der Opposition.

Doch auch jenseits tagespolitischer und wahlkampfaktischer Überlegungen bleibt die Motivation der PiS bestehen, das Gerichtswesen im Sinne vermeintlich nationaler Bedürfnisse und Befugnisse zu reformieren. In der Argumentation der PiS-Regierung für die Notwendigkeit einer Erneuerung des polnischen Staates bleibt die „Säuberung“ der Gerichte von alten, kommunistischen Richtern, die partikulären Interessen dienten, weiterhin grundlegend. Auch sei es notwendig, dafür zu sorgen, dass die Gerichte bürgernaher und

13 Ebd.

14 Vgl. polnische Tagespresse vom 09.04.2020 (u.a. Rzeczpospolita, Dziennik Gazeta Prawna).

15 Eine Maßnahme, die im Schema vergleichbar der Reaktion von Ende Januar anmutet, gegen den Beschluss der drei, noch mit „alten“ Richtern besetzten Kammern des SN vom 23. Januar durch Sejm marschallin Witek (PiS) im Wege eines angenommenen Organstreits vor den TK zu ziehen. Letzterer urteilte in dieser Frage nun tatsächlich am 21.04.2020 gegen den SN und stattdessen – im Sinne von Regierung und PiS-Führung – für Sejm bzw. Staatspräsident, deren Kompetenzen im Verfahren der Ernennung von Richtern durch den Beschluss des SN vom 23.01.2020 rechtswidrig beschnitten würden.

16 Vgl. polnische Tagespresse vom 09.04.2020 (Gazeta Wyborcza, Rzeczpospolita, Dziennik Gazeta Prawna).

effizienter würden.¹⁷ Das Parteiprogramm der PiS von 2019 bekräftigt dies: Es bestehe kein Zweifel, dass die Justiz, in der seit 1989 nur oberflächliche Änderungen vorgenommen worden seien, ein „Fundament des postkommunistischen Systems und des Systems des späten Postkommunismus“ geworden sei. Sie diene den Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, indem sie nur träge funktioniere und bisweilen Verfahren blockiere. Das zeige etwa die Existenz von verschiedenen lokal und auch breiter tätigen Seilschaften aus einzelnen Richtern.¹⁸ Seit Beginn des Staatsumbaus 2015 im Sinne des „guten Wandels“ hat sich jedenfalls nichts an dieser Sichtweise der PiS geändert. Auch sonst gibt es keine Anzeichen dafür, dass der als dezidiert verstandene Auftrag, die langjährigen personellen wie systemischen Kontinuitäten im Gerichtswesen zu beenden, künftig aufgegeben werden könnte.¹⁹

Folgen und Tragweite der EuGH-Entscheidung und der verschärften Auseinandersetzung um die Justizreform

Rechtschaos und -unsicherheit

Von den seitens des EuGH ausgesprochenen einstweiligen Anordnungen unmittelbar betroffen sind in Polen in erster Linie die Richter selbst. Viele sehen sich im Zuge der Reformen seit geraumer Zeit in ihrer Amtsführung beeinträchtigt und unter Druck gesetzt.²⁰ Ausdruck dessen war etwa der sog. „*Marsch der tausend Roben*“ am 11. Januar in Warschau, bei dem Richter und Teilnehmer aus über 20 europäischen Ländern zu einem Schweigemarsch vom Sitz des SN zum Parlamentsgebäude zusammenkamen. Nach Angaben der Stadt Warschau nahmen knapp 30.000 Personen an dieser Protestaktion gegen das Disziplinierungsgesetz teil.²¹ Anschließend wurden Richtern, die dabei ihre Richterroben trugen, alleine schon deshalb Disziplinarmaßnahmen angedroht, weil das

17 Zu der Argumentation vgl. „Das Ende der Gewaltenteilung? Zur Justizreform in Polen“, KAS-Länderbericht vom 24.07.2017, S. 4ff

(https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_49660_1.pdf/81cde870-647e-d8cb-255d-f758daf115dd?version=1.0&t=1539648802443).

18 Vgl. „Auszug aus dem Programm von Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS) 2019“ in: Polen Analysen Nr. 248 vom 17.12.2019, insbes. S. 8 (<https://www.laender-analysen.de/polen-analysen/248/PolenAnalysen248.pdf>); ebenso Klaus Bachmann, Politik in Polen, Stuttgart 2020, S. 142 ff.

19 Hierfür sprechen aktuelle Aussagen des Parteivorsitzenden Jarosław Kaczyński, der sich immer wieder deutlich in Richtung EU äußert: „Es ist völlig sinnlos, über die polnische Demokratie oder die polnische Freiheit zu sprechen, da diese nicht bedroht sind.“, vgl. „Kaczyński: EU soll sich nicht um Demokratie in Polen sorgen“, in: Der Standard vom 28.02.2020 (<https://www.derstandard.de/story/2000115143263/kaczynski-eu-soll-sich-nicht-um-demokratie-in-polen-sorgen>).

20 Medienwirksam war etwa der Fall von Paweł Juszczyszyn, einem Richter am Bezirksgericht in Allenstein (Olsztyn). Er hatte im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren zur Überprüfung richterlicher Unabhängigkeit die Veröffentlichung von sogenannten Unterstützerlisten für die Kandidaten des Landesjustizrats (Krajowa Rada Sądownictwa, KRS) gefordert. Daraufhin wurde er von der Delegierung an das Kreisgericht durch Justizminister und Generalstaatsanwalt Zbigniew Ziobro ausgeschlossen, weitere Disziplinarmaßnahmen folgten. Zum Konflikt um Juszczyszyn und dessen Position vgl. u.a. „Justizreform in Polen. Meine schlimmsten Befürchtungen wurden immer übertroffen“, Interview mit Paweł Juszczyszyn in: Der Spiegel vom 06.03.2020 (<https://www.spiegel.de/politik/ausland/polen-richter-paweł-juszczyszyn-kritisiert-justizreform-a-4ce0970a-063c-4727-8048-4114d5ca727d>); „Chronik“ in Polen-Analysen Nr. 248 vom 17.12.2019, S. 11, (<https://www.laender-analysen.de/polen-analysen/248/PolenAnalysen248.pdf>).

21 Vgl. „Demonstration. Polnisches Gesetz zieht Tausende nach Warschau“, Pressemeldung bei: DW vom 11.01.2020 (<https://www.dw.com/de/polnisches-gesetz-zieht-tausende-nach-warschau/a-51968608>); „Chronik“ in: Polen-Analysen Nr. 249 vom 21.01.2020, S. 16 (<https://www.laender-analysen.de/polen-analysen/249/PolenAnalysen249.pdf>).

Tragen dieser Kleidungsstücke zu einem solchen Anlass gegen die Richtlinien der Dienstordnung verstoße.

Das wahre Dilemma aber stellt das Rechtschaos dar, dass nicht nur die Unklarheit der Legitimierung von Teilen der Richterschaft, sondern auch bereits ergangene Disziplinarverfahren erzeugt haben. Richter sprechen Richtern das Recht zur Rechtsprechung ab, sodass bald nicht mehr klar ist, welche Urteile gültig sind und welche nicht.²² Eine Rechtsunsicherheit, die das Vertrauen in den Rechtsstaat strapaziert und die europäische Rechtseinheit bedroht. Die Frage, wie sich dieser Prozess – falls überhaupt noch möglich – wieder umkehren lässt, ist immer schwerer zu beantworten.

In der Wählergunst steht die PiS dennoch unverändert hoch im Kurs. Die innenpolitische Unterstützung für die Regierung etwa im Zeitraum ab Dezember 2019 scheint davon unbeeindruckt. Dies liegt zum einen daran, dass es sich bei Fragen von Justiz und Rechtsstaatlichkeit um abstrakte Streitthemen handelt, die weite Teile der Bevölkerung weder nachvollziehen, noch beurteilen können. Selbst Fachleute haben inzwischen den Überblick verloren und die Meinungen gehen auseinander. Reformen im Bereich des Gerichtswesens in wichtigen Einzelheiten sowie Entscheidungen, Auslegungen, Kommentare und Kritiken gab es in den vergangenen Jahren national wie international zuhauf. Zudem hat die lange Dauer der Auseinandersetzung um die Justizreform die anfangs starke und emotionsgeladene Kritik abklingen lassen. Protest kommt nur noch aus Expertenkreisen. Landesweite Massendemonstrationen, wie sie noch im Sommer 2017 stattgefunden hatten, als 50.000 Menschen allein in Warschau auf die Straße gingen, gehören inzwischen der Vergangenheit an.²³ Aufmerksamkeit erhalten vielmehr die sozialpolitischen Maßnahmen der PiS-Regierung, mit denen sie ungebrochen punkten kann sowie – im negativen Sinne – die Konzeptionslosigkeit der Opposition. Mit Aufkommen der Corona-Krise und Fokussierung der politischen Debatten ausschließlich hierauf war es um das Thema Justizreform in der öffentlichen Wahrnehmung vorerst geschehen.

Die PiS im koalitionsinternen Zwist

Weniger sorglos, wenn auch ohne großen Anlass zur Beunruhigung, kann die PiS auf ihr Reformbestreben schauen, wenn es um die Wahrung der eigenen Machtstellung innerhalb der Regierungskoalition geht. Entgegen der weitverbreiteten Wahrnehmung regiert sie keineswegs alleine, sondern in einer Koalition mit zwei kleineren, ihr nahestehenden Parteien. Diese sind die liberal-konservative Partei „Verständigung“ (*Porozumienie*) unter dem Vorsitz von Jarosław Gowin und die konservative Partei „Solidarisches Polen“ (*Solidarna Polska*, SP) unter Zbigniew Ziobro, dem Justizminister. Zusammen verfügt die Regierungskoalition im Sejm mit 235 der 460 Sitze über eine knappe Mehrheit von fünf Stimmen, wobei „Verständigung“ 18 und „Solidarisches Polen“ 19 Abgeordnete stellt. Derzeit ist innerhalb der Koalition ein Streit entbrannt, ob man bezüglich der Disziplinarverordnung nicht doch Entgegenkommen zeigen und Kritikern den Wind aus den Segeln nehmen sollte. Die PiS befindet sich in einer Zwickmühle: Einerseits muss sie darauf achten, dass Ziobro, Justizminister und Generalstaatsanwalt in Personalunion sowie der eigentliche „Kopf“ und Architekt der Justizreform, der die härteste Linie zur Beibehaltung der eingeführten Disziplinarmaßnahmen innerhalb der Koalition vertritt, kein Kapital aus dem Streit zieht und seine Machtbasis ausbaut. Darüber hinaus muss sich die PiS auch angesichts einer rechts von ihr stehenden, nun erstmals im Sejm vertretenen Partei gegenüber behaupten: der „Konföderation der Freiheit und Unabhängigkeit“ (*Konfederacja Wolność i Niepodległość*). Das

22 Vgl. hierzu „Justiz in Polen. Demokratie in Gefahr“, ein Kommentar von Reinhard Vesper in: FAZ vom 24.01.2020 (<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/justiz-in-polen-demokratie-in-gefahr-16599335.html>).

23 Vgl. „Czy 80 procent Polaków popiera rządowe reformy sądownictwa?“ [dt.: „Unterstützen 80 Prozent der Polen Regierungsreformen im Justizwesen?“], Analyse von „DEMAGOG“, einer Organisation zur Überprüfung von Fakten in Polen, vom 31.01.2020 (<https://demagog.org.pl/wypowiedzi/czy-80-polakow-popiera-rzadowe-reformy-sadownictwa/#>).

macht ein Nachgeben gegenüber Brüssel und der Umsetzung der Anordnungen des EuGH zumindest nicht leichter. Andererseits gilt es gleichzeitig, die gemäßigte Wählerschaft nicht zu verschrecken, zumal diese im Präsidentschaftswahlkampf für die Wiederwahl Dudas wichtig ist.²⁴ Die PiS hat folglich derzeit jedenfalls ein Profilierungs- und Abgrenzungsproblem.

Veto-Player Oberstes Gericht: Nachbesetzung des Präsidentenamts am SN

Mittelbar, aber sehr konkret betrifft die Entscheidung des EuGH die Regelung der Nachfolge von Małgorzata Gersdorf, seit 2014 Präsidentin des SN, deren Amtszeit am 30. April 2020 endet. Sie gilt sowohl als Persönlichkeit wie auch qua Amt als „letzte unabhängige Bastion“²⁵ und Stachel im Fleisch der Justizreform. Bereits die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter am SN, die die PiS auf Entscheid des EuGH 2019 zurücknahm, zielte insbesondere auf ihr Amt und die Kontrolle über das Oberste Gericht, das sich die PiS bis heute nicht unterwerfen konnte.

Nun steht die Wahl ihres Nachfolgers bevor. Die Kandidaten hierzu werden seitens der sogenannten „Richterversammlung“ des SN bestimmt, der die Mitglieder aller Kammern des Obersten Gerichts angehören. Die Schaffung zweier neuer Kammern und deren Besetzung mit ausschließlich „neuen“ Richtern am SN habe die Regierung, wie Kritiker befürchten, nicht zuletzt deshalb vorgenommen, um die Bestimmung eines „eigenen“ Kandidaten für die Nachfolge Gersdorfs im Sinne der Regierung zu erleichtern und sich auf diese Weise auch den SN hinreichend gefügig zu machen. Der EuGH-Entscheid könnte dies nun erschweren, denn die Anordnung lautet, die Tätigkeit der Disziplinarkammer unverzüglich einzustellen, was das Prozedere der Nachfolgewahl verkompliziert. An einigen praktischen und juristischen Fragen im Kontext der Durchführung der Richterversammlung besonders in Zeiten der Corona-Krise scheiden sich noch die Geister. Sollte die Wahl dennoch unter Teilnahme sog. „neuer“ Richter – zumal Mitgliedern der Disziplinarkammer – stattfinden, könnte dies die Rechtmäßigkeit des Wahlvorgangs in Frage stellen. Denn mit Blick auf die grundsätzlich wahlberechtigten „neuen“ Richter ist nunmehr unklar, ob sie überhaupt Richter im Sinne des EU-Rechts sind und an der Wahl teilnehmen dürfen. Die juristische Einordnung sowie die Frage der Umsetzung der EuGH-Anordnungen werden für die PiS in diesem Zusammenhang von größter Bedeutung sein, nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass der SN auch über die Gültigkeit von Wahlen entscheidet.

Die europapolitische Tragweite der Konfrontation

Vom nationalen Kontext abgesehen betrifft die Tragweite der EuGH-Entscheidung vor allem aber das Unionsrecht selbst. Bezeichnend dafür ist der Umstand, dass die im April ergangene einstweilige Anordnung von der Großen Kammer des Gerichtshofs verfügt wurde, die sich aus 15 Mitgliedern zusammensetzt. Nicht der Vizepräsident des EuGH hat alleine entschieden, wie es durchaus möglich gewesen wäre. Dies spricht für die große Bedeutung, die der EuGH der Situation beimisst. Der polnische Richter am EuGH und ehemalige Vorsitzende des TK, Prof. Marek Sajfan, formuliert es wie folgt: Die von der polnischen Regierung eingeführte Disziplinarordnung berühre das Wesen der im EU-Vertrag verankerten Rechtsstaatlichkeit und nichts weniger als den „genetischen Code der

24 Wie sehr der politische Kampf innerhalb der Koalition derzeit tobt, verdeutlicht nicht zuletzt der doppelte Rücktritt Jarosław Gowins (Verständigung) am 06.04.2020 als Stellvertretender Ministerpräsident im Ministerrat von Premier Morawiecki (PiS) sowie als Wissenschaftsminister (bei gleichzeitigem Verbleib im Amt des Parteivorsitzes von Porozumienie); Hintergrund der Auseinandersetzungen ist aber der anhaltende Streit um die bevorstehende Präsidentschaftswahl, nicht die Justizreform.

25 Neben dem Verfassungsrechtler und Menschenrechtsaktivisten Adam Bodnar, dem polnischen Beauftragten für Bürgerrechte, dessen Stellung an Bedeutung und öffentlicher Strahlkraft aber bei weitem nicht an die Position der Präsidentin des SN heranreicht.

Europäischen Union“. Ohne ein unabhängiges und unparteiisches Gericht könne es keine Rechtsunion geben. Zudem gefährdeten Zweifel in einem Mitgliedstaat die Funktionsweise der gesamten Gemeinschaft in der EU.²⁶

In der juristischen Praxis ist dieser Fall vor wenigen Wochen bereits eingetreten. So hat das OLG Karlsruhe mit Beschluss vom 17. Februar 2020 entschieden, einen Verdächtigen aus Polen aus der Auslieferungshaft zu entlassen, weil es Zweifel an der Wahrung eines fairen Verfahrens in dessen Heimatland hat. Der Fall stellt ein Novum in der deutschen Rechtsprechung dar. Begründet wurde die Entscheidung damit, es bestehe derzeit eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich die Auslieferung des Verfolgten wegen der derzeitigen Entwicklungen in Polen im Rahmen der Justizreform als zumindest unzulässig erweise.²⁷

Dieser Sachverhalt deckt sich mit dem Inhalt des aktuellen Beschlusses des EuGH. Er ist zwar erst eine „einstweilige“ Verfügung, erscheint aber in Ton und Gesamtschau mit den vorherigen EuGH-Entscheidungen in Angelegenheiten der polnischen Justizreform konsistent. Sollte folglich der EuGH der anhängigen Vertragsverletzungsklage der EU-Kommission am Ende Recht geben, wird zur Erhaltung der Europäischen Union als einer einheitlich funktionierenden Rechtsgemeinschaft das Einlenken Warschaws notwendig sein. Sollte Letzteres hingegen nicht erfolgen, dürfte Polen aus Sicht der EU nicht mehr ein Teil ihrer Rechtsgemeinschaft sein.

Die so entstandene Kontroverse hat auch für erneute Spekulationen um einen „**Polexit**“ gesorgt, und zwar durch Selbstmarginalisierung im unbeabsichtigten Sinne. Ein proaktiver Austritt Polens aus der EU ist nämlich weder von der Regierung gewollt, noch fände er Mehrheitlich Befürworter im Land. Polens Bevölkerung ist entschieden proeuropäisch: Nach jüngsten Umfragen wären 89 Prozent gegen einen Austritt Polens aus der EU und nur sechs Prozent dafür.²⁸ Auch Präsident Duda äußerte wiederholt, dass er einen „Polexit“ ausdrücklich nicht wolle; Polen solle in der Europäischen Union bleiben und alle bisherigen Vorteile nutzen.²⁹ Dass in vielen Debatten die Konfrontation mit Brüssel dennoch forciert wird und das Gespenst eines polnischen EU-Austritts bisweilen umgeht, hat überwiegend mit innenpolitischen Motiven zu tun und soll vor allem der Rückgewinnung der Wähler am rechten Rand dienen. Doch Zündeln kann auch ein Feuer entfachen. So macht bereits ein neues Schlagwort die Runde: „*WypierPol*“, was in etwa „HauAbPol“ bedeutet und u.a. auch vom EVP-Vorsitzenden Donald Tusk ins Spiel gebracht wurde. Danach ginge es nicht nur darum, ob Polen aus der EU austreten wolle. Entscheidend seien vielmehr die Reaktionen der übrigen Europäer, mit einem Mitgliedsstaat, der die Rechtsstaatlichkeit nicht beachtet, unter Umständen brechen zu wollen.³⁰

Damit stellt sich die politisch virulente Frage im Nachgang zum einstweiligen Urteil des EuGH: Sind Maßnahmen seitens der EU-Kommission in Brüssel zu erwarten? Die Antwort wird noch auf sich warten lassen. Sicher aber scheint, dass die Konfrontation zwischen Warschau und Brüssel einen neuen Höhepunkt erreicht hat. Sollte die polnische Regierung nicht die im Sinne des EuGH-Entscheids angemessenen Maßnahmen treffen, könnte die

26 Vgl. „Reforma sądownictwa. Prof. Safjan o orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości UE: Polska będzie w UE albo poza nią“ [dt.: Reform des Justizwesens. Prof. Safjan über das Urteil des EU-Gerichtshofs: Polen wird in der EU sein oder ist raus], Interview mit Prof. Marek Safjan in: *Wyborcza.pl* vom 08.04.2020 (<https://wyborcza.pl/7,75398,25856241,prof-safjan-o-orzeczeniu-tsue-polska-bedzie-w-ue-albo-poza.html>).

27 Vgl. „Zweifel an fairem Verfahren. OLG Karlsruhe lehnt Auslieferung nach Polen ab“, Pressemitteilung in: *Legal Tribune Online* vom 09.03.2020 (<https://www.lto.de/recht/justiz/j/olg-karlsruhe-ausl301ar156-19-auslieferung-polen-faires-verfahren-justizreform/>).

28 Vgl. Gerhard Gnauck, „Droht ein Polexit?“, in: *FAZ* vom 07.02.2020, S. 8.

29 „Polexit? Jest jasna deklaracja prezydenta“ [dt.: Polexit? Es gibt eine eindeutige Erklärung des Präsidenten], in: *TVP Info* vom 10.02.2020 (<https://www.tvp.info/46587326/polexit-jest-jasna-deklaracja-prezydenta>).

30 Vgl. Gnauck, *Polexit*, a.a.O.

Kommission die Anordnung von Zwangszahlungen beim EuGH beantragen. Das Recht hierzu hat sie sich im Rahmen der Beantragungen der einstweiligen Verfügung ausdrücklich vorbehalten. Weitere Schritte sind noch offen und vor dem Hintergrund der sich verändernden ökonomischen Lage in Polen und Europa im Zuge der Coronavirus-Pandemie derzeit nicht vorhersehbar. Die gegenseitigen Beziehungen sind jedoch schon jetzt auf eine harte Probe gestellt.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Angelika Klein
Leiterin Auslandsbüro Polen
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/polen

angelika.klein@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)