

Deutscher Verwaltungsgerichtstag 2024:

Bericht der VEV – AEAJ zur Rechtsstaatlichkeit in Polen

Sylvain Mérenne, Präsident der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter:innen (VEV - AEAJ) und Richter am Oberverwaltungsgericht Marseille, eröffnete den Arbeitskreis zu den Entwicklungen in Polen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und bot einen guten Überblick und die Perspektiven dazu durch die hochkarätigen Vortragenden:

Aleksandra Wrzesińska-Nowacka, Präsidentin der Vereinigung der polnischen Verwaltungsrichter:innen, und Richterin am polnischen Verwaltungsgerichtshof, schilderte die aktuelle Situation in Polen. *Florian Geyer*, Leiter der Abteilung für Rechtsstaatlichkeit in der Generaldirektion Justiz der Europäischen Kommission, schilderte online die europäische Sichtweise. *Carsten Zatschler* in England, Wales und Irland zugelassener Rechtsanwalt (Barrister) und spezialisiert auf EU Recht zeigte einen Überblick über die verschiedenen Gerichtsverfahren vor dem EuGH.

Präsident Mérenne hielt in seinen Grußworten fest, dass die Rechtsstaatlichkeitskrise in Polen nicht nur eine nationale polnische Angelegenheit ist, vielmehr zeigt uns die Entwicklung in Polen sehr deutlich, welche Bereiche eines Rechtssystems zunächst unter Druck geraten und wie nach und nach rechtliche Institutionen und die Gerichtsbarkeit durch politische Einflussnahme geschwächt werden können. Dies führt letztlich zu einer Aushöhlung des Prinzips der Gewaltenteilung. Die VEV - AEAJ hat in der Vergangenheit immer wieder die polnischen Kolleginnen, etwa durch öffentliche Stellungnahmen und Teilnahme an Protestveranstaltungen, unterstützt. Im August 2022 hat die VEV – AEAJ gemeinsam mit drei weiteren wichtigen europäischen Vereinigungen von Richter:innen eine Klage gegen Europäischen Rat vor dem Gericht der Europäischen Union (EuG) eingebracht, dabei wurde die Entscheidung des Rates zur Genehmigung des Polish Recovery and Resilience Plan (“RRP”) angefochten. Die Vereinigungen bringen vor, dass der RRP nur unzureichende Verbesserungen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit vorsieht. Die Vertretung der Vereinigungen hat *Carsten Zatschler* mit seinem Team pro bono übernommen. Wissenschaftlich unterstützt wird das Projekt durch die Good Lobby Profs, einer Plattform von renommierten Rechtswissenschaftlern.

Es folgte ein kurzer Rückblick über die bisherigen Entwicklungen in Polen *Eva Wendler*, Vizepräsidentin der VEV – AEAJ und Richterin am Bundesverwaltungsgericht in Österreich zusammengefasst:

Bei den Wahlen zum polnischen Parlament im Oktober 2015 gewann die Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PIS) die absolute Mehrheit im polnischen Unterhaus des Parlamentes (Sejm). Diese Partei weitete ihren Einfluss auf den Nationalen Justizrat erheblich aus, indem die Mehrheit der Mitglieder des Justizrates seither vom Sejm bestellt wurde. Justizräte sind - nicht nur in Polen - eines der ersten Ziele in einem Rechtssystem, wenn es um die Schwächung Gerichtsbarkeit und der richterlichen Unabhängigkeit geht. Seit dieser Machtübernahme wurden von den ca. 10.000 polnischen Richter:innen bereits ca. 2.500 vom neu zusammengesetzten Justizrat ernannt und etwa 150 Gerichtspräsidenten durch neu ernannte Gerichtspräsidenten ersetzt. Auch am Verfassungsgericht wurde eine Reihe von Richter:innen neu ins Amt berufen. Die Judikatur des polnischen Verfassungsgerichtes, nach welcher Teile des EU-Rechtes mit der polnischen Verfassung nicht vereinbar seien, wurde europaweit scharf kritisiert. Das Pensionsalter für Richter:innen am Obersten Gerichtshof wurde von 70 auf 65 Jahre herabgesetzt, sodass einige Stellen vorzeitig frei wurden und durch den Nationalen Justizrat neu besetzt werden konnten. Weiters wurde am Obersten Gerichtshof eine Disziplinarkammer mit besonderen Befugnissen eingerichtet. Gegen Richter:innen wurde Disziplinarverfahren eingeleitet, unter anderem weil sie EU-Recht angewendet und der Judikatur der Europäischen Gerichte gefolgt sind. Daneben gab es subtilere Formen der Einschüchterung wie etwa die Versetzung in andere Gerichtskammern oder zu anderen Gerichten.

Richter:innen mussten auch ihre Mitgliedschaft zu jeglicher Art von Verein melden und wurde diese Mitgliedschaft, auch etwa zu Sozialvereinen, dann im Internet veröffentlicht. Bemerkenswert ist aber auch der Einsatz der polnischen Kolleg:innen, die für die Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit eintreten. Es wurden Protestveranstaltungen, wie etwa auch der Marsch der 1.000 Roben, organisiert, auch in Form von Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung und die Europäischen Gerichtshöfen wurde zu verschiedenen Themen angerufen.

Carsten Zatschler beleuchtete in seinem Beitrag die Rolle der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit dem Rückbau der Rechtsstaatlichkeit in Polen kritisch. Seiner Meinung nach hat die Kommission zu wenig von der Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens Gebrauch gemacht und auch sonst habe die Kommission zu wenig Druck durch Gerichtsverfahren ausgeübt. Dann schilderte er den Hintergrund der im August 2022 eingebrachten [Klage der vier europäischen Vereinigungen von Richter:innen gegen den Europäischen Rat](#) wegen der geplanten Auszahlung der Mittel des Recovery and Resilience Fund (RRP). Zunächst wurde die Auszahlung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität unter anderem an die Bedingung verknüpft, dass der Zugriff der Politik auf die Gerichte in Polen zurückgenommen wird und um Polen zur Umsetzung der Judikatur des EuGH und zur Einleitung von Reformen zu bewegen. Mit der Entscheidung des Rates wurden bestimmten Kriterien („milestones“) festgelegt, die Polen erfüllen sollte, um Polen den Zugang zu den Mitteln zu ermöglichen. Die Erfüllung dieser Kriterien, wie etwa die Abschaffung bzw. Reorganisation der Disziplinarkammer beim Obersten Gerichtshof sollte Voraussetzung für die Auszahlung der Mittel sein. Die vier Vereinigungen sind der Ansicht, dass die Erfüllung allein dieser Kriterien nicht ausreichend ist, um der Rechtsprechung des EuGH zu entsprechen, und fordern daher von der Auszahlung der Mittel solange abzusehen, bis Polen alle Kriterien erfüllt hat. Der EuG hat zunächst entschieden, die Argumente in der Sache zu hören und erst danach über die Zulässigkeit der Klage zu entscheiden. Bemerkenswert ist weiters, dass das Verfahren einerseits in einem beschleunigten Verfahren geführt wird, bislang aber keine weiteren Schritte gesetzt wurden, ein Verhandlungstermin noch immer nicht festgesetzt wurde, was dieses Verfahren zum langsamsten der bisherigen beschleunigten Verfahren macht. Das Verfahren wird vor der Großen Kammer geführt. Bezüglich der Frage der Zulässigkeit der Klage nahm *Carsten Zatschler* zunächst auf die jüngste Entscheidung des EuGH vom 08.05.2024, C-53/23 Bezug, worin der EuGH die Klagsbefugnis einer nationalen rumänischen Vereinigung von Richter:innen im Verfahren zur Bestellung von Staatsanwälten verneinte. Diese Entscheidung erachtet er jedoch nicht als entscheidungswesentlich für die Frage der Klagelegitimation der gegenständlichen Klage betreffend Polen, da die Umstände nicht vergleichbar sind. Dagegen miss er mehr Bedeutung in diesem Zusammenhang der [Entscheidung des EGMR vom 09.04.2024](#) zu, in der der EGMR in der Rechtssache Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, dem Verein der KlimaSeniorinnen Parteistellung einräumte.

Aleksandra Wrzesińska-Nowacka nahm in ihrem Vortrag Bezug auf die derzeitige Situation in Polen nach den Parlamentswahlen im Oktober 2023, die zu einer Änderung der Machtverhältnisse im Sejm führte. Die drei bisherigen Oppositionsparteien stellen nun in der Koalition „Dritter Weg“ die Regierung. Für die meisten Vorhaben zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und zur Rücknahme der Veränderungen im Justizwesen und in der Staatsanwaltschaft sind Gesetze erst zu verabschieden. Der Staatspräsident hat jedoch wiederholt festgehalten, dass er sein Veto gegen Gesetze einlegen wird, die auf Änderungen im Justizwesen den Status von Richtern abzielen, die auf Vorschlag des ab 2015 etablierten Nationalen Justizrats ernannt wurden, in den die Richter vom Sejm berufen wurden. Die Amtszeit des Präsidenten endet im August 2025. Verschiedene Gesetzentwürfe, die etwa den Justizrat, die ordentlichen Gerichte, die Staatsanwaltschaft, den Obersten Gerichtshofes und des Verfassungsgerichtes sind in Vorbereitung. Es wurde ein interministerielles Team für die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit unter Beteiligung von NGO-Vertretern und eine Kodifizierungskommission für das Gerichtssystem und die Staatsanwaltschaft eingerichtet. Es wurde

ein Konzept angenommen, das teilweise Änderungen und Neuerungen vorsieht, die sich zunächst auf die dringlichsten Fragen beziehen. Das Justizministerium arbeitet an einem Gesetzentwurf über die Trennung der Funktionen des Generalstaatsanwalts und des Justizministers. Dieser Entwurf wird gegenwärtig von der Kodifizierungskommission geprüft.

All diese Maßnahmen stellen jedoch weder die Richter, die für die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit gekämpft haben, noch die Öffentlichkeit, die diese Maßnahmen unterstützt haben, zufrieden. Sie halten sie für zu langsam und unzureichend. Sie befürchten, dass die Politiker tiefgreifende Änderungen, insbesondere bei der Regelung des Status von zu Unrecht ernannten Richtern, aufgeben und den Forderungen des Präsidenten nachgeben werden. Diese Befürchtung hat sich noch verstärkt, dass der Senat diesen Richtern das Recht auf Wiederwahl zum Nationalen Justizrat durch eine Novelle einräumen will. Die Situation ist also dynamisch und noch instabil. Justiz- und Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Rechtsstaatlichkeit einsetzen, beobachten weiterhin das Vorgehen der Exekutive und der Legislative. Positiv vermerkt wird, dass *Aleksandra Wrzesińska-Nowacka* von Justizminister *Adam Bodnar* in die Kodifizierungskommission für das Gerichtssystem und die Staatsanwaltschaft berufen wurde.

Florian Geyer erklärte die Unterschiede eines Vertragsverletzungsverfahrens und eines Art 7 EUV-Verfahrens. betonte in seinem Vortrag, dass es neben Polen weitere EU-Länder mit erheblichen Rechtsstaatlichkeitsdefiziten gibt, und nannte dabei etwa Ungarn, Bulgarien und Rumänien. Aber auch Staaten, wie Österreich, würden im Rechtsstaatlichkeitsbericht der Europäischen Kommission immer wieder auf diverse Mängel im Rechtssystem hingewiesen werden. Der Rechtsstaatlichkeitsbericht sei eines von vielen Instrumentarien, die die Europäische Kommission einsetzt, um die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Der EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ermöglicht ein Verfahren für einen jährlichen Dialog zwischen der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament sowie mit den Mitgliedstaaten und deren Parlamenten, der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law Report) ist das Fundament dieses neuen Verfahrens, in dem nicht nur Defizite angeführt, sondern auch Empfehlungen für die Behebung der angesprochenen Mängel abgegeben werden.

Als weitere Möglichkeit der Europäischen Kommission zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit wies er auf das anlässlich des Beitritts Rumäniens und Bulgariens zur EU im Jahr 2007 eingeführte Kooperations- und Kontrollverfahren für diese beiden Staaten. Damit konnte die EU in beiden Ländern den Aufbau von Verwaltungs- und Justizsystemen mitverfolgen und sicherstellen, dass diese die mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen erfüllen und somit die ordnungsgemäße Anwendung der Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Programme der EU gewährleisten. Die Kommission berichtet regelmäßig über die erzielten Fortschritte. Die Berichte enthalten die Bewertungen und Empfehlungen der Kommission an die bulgarischen und rumänischen Behörden.

Als weiteres Instrument zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten nannte *Florian Geyer* das EU-Justizbarometer. Es bietet einen jährlichen Überblick über Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit der Justizsysteme. Es hilft den Mitgliedstaaten, die Effizienz der nationalen Justizsysteme zu verbessern, indem objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten bereitgestellt werden. Das EU-Justizbarometer ist eine der Informationsquellen für den jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit.

Das sogenannte Artikel-7-Verfahren gegen Polen war 2017 eingeleitet worden, nachdem die damalige PiS-Regierung begonnen hatte, das Justizwesen umzubauen. Die Europäische Kommission plant nun die Zurückziehung des diesbezüglichen Verfahrens, für die offizielle Einstellung bedarf eines Beschlusses des Rates.

In der anschließenden Diskussion wurden von Vertretern aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten Probleme der Rechtsstaatlichkeit in ihren jeweiligen Ländern aufgegriffen und mit den Impulsreferent:innen diskutiert. Dabei kam auch die dringende Stellungnahme der Venice-Commission vom 08.05.2024 zum Gesetzentwurf hinsichtlich des Nationalen Justizrates in Polen zur Sprache.