Kein Geld ohne Reform

Warum die europarechtlichen Voraussetzungen für die Auszahlung von Geldern an Polen aus dem Aufbaufonds der EU weiterhin nicht gegeben sind

Peter von Feldmann

31.08.2022 doi: 10.17176/20220831-181637-0

Polen stehen rund 35,4 Mrd. Euro aus dem im Dezember vom Europäischen Rat beschlossenen Nachcorona-Sonderbudget („Next Generation“) zu. Bisher sind Zahlungen an Polen nicht geflossen. Die EU-Kommission hatte am 1. Juni eine Reihe von Reformauflagen für das polnische Justizsystem als Bedingungen für die Freigabe des Aufbau- und Resilienzplans beschlossen. Zwar hat die polnische Regierung seitdem einige Reformen veranlasst, die europarechtlichen Voraussetzungen für die Auszahlung von Geldern an Polen aus dem Aufbaufonds der EU sind aber weiterhin nicht gegeben.

Bedingungen der EU-Kommission an die polnische Regierung

Nach der EU-Verordnung 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität bedürfen die Aufbaupläne der Mitgliedstaaten der sorgfältigen Prüfung der EU-Kommission und der Genehmigung durch den Europäischen Rat. Im Fall des polnischen nationalen Aufbauplans handelt es sich also nicht um eine bloß faktische Zurückhaltung der Mittel, um Polen zu rechtsstaatlichen Veränderungen im Justizsystem zu veranlassen.

Die EU-Kommission hat nunmehr am 1. Juni 2022 den „Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Polens“ beschlossen[1]. Das Prüfergebnis der EU-Kommission für diesen Plan enthält zahlreiche Auflagen für Polen, die die von der EU-Seite seit langem kritisierten Entwicklungen in der polnischen Justiz betreffen, und macht Zahlungen an Polen von der fristgemäßen Erfüllung solcher Auflagen abhängig. Dies ist von der Verordnung EU 2021/241 rechtlich gedeckt: Nach Art. 19 Abs. 5 h) und j) bezieht sich die Prüfung auch darauf, ob die wirksame Überwachung und Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans sichergestellt ist sowie darauf, ob zu erwarten ist, ob die von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgeschlagenen Modalitäten „Korruption, Betrug und Interessenkonflikte bei der Verwendung der bereitgestellten Mittel verhindern, diese aufdecken und beheben.“ Es sollen mit anderen Worten von vornherein institutionelle Sicherungen vorhanden sein oder geschaffen werden, welche die ordnungsgemäße Durchführung und Überwachung der Mittelverwendung sicherstellen. Nach Art. 20 Abs. 5 der Verordnung muss der Vorschlag der Kommission für die Ratsentscheidung „den finanziellen Beitrag enthalten, der in Tranchen auszuzahlen ist, wenn der Mitgliedstaat die jeweiligen Etappenziele und Zielwerte erreicht hat, die im Zusammenhang mit der Durchführung des Aufbau-und Resilienzplans ermittelt wurden.“ Dies alles betrifft natürlich auch den Justizbereich.

Hervorzuheben ist, dass der jetzt von der EU-Kommission eingeschlagene Weg zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit im polnischen Justizwesen von den Maßnahmen zu unterscheiden ist, die bisher nur nach der sogenannten Äquivalenzverordnung getroffen werden konnten, die den konkreten Nachweis der Gefährdung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung und die Einleitung eines entsprechenden Verfahrens voraussetzten. Aus zahlreichen, hier nicht näher zu erörternden Gründen hatte die Kommission diesen Weg nicht beschritten. Mit anderen Worten: Statt Schutz des Haushalts aus konkretem Anlass geht es

[1] COM(2022) 268 final; der EU-Rat hat offenbar dem Vorschlag bisher nicht zugestimmt.

jetzt um vorbeugende institutionelle Sicherung der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel.

Diese neue Politik der EU-Kommission muss im Zusammenhang mit den Bestrebungen der „gemäßigten" PiS-Fraktion um Staatspräsident Duda und Ministerpräsident Morawiecki gesehen werden, den Forderungen der Kommission nach Korrekturen im Justizwesen zumindest teilweise entgegenzukommen, um die fraglichen Mittel aus dem EU-Budget zu erhalten. Diese Bestrebungen sind inzwischen mit dem von Duda eingebrachten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Oberste Gericht und anderer Justizgesetze vom 9. Juni 2022 (im Folgenden Dudagesetz)[2] in Kraft getretenen. Sie betreffen die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts und Disziplinarverfahren gegen Richter. Politisch handelt es sich also um einen Kompromiss der EU -Kommission mit Polen: Da es offenkundig politisch und rechtlich nicht möglich ist, die gesamten europäischen Forderungen auf Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit im polnischen Justizbereich durchzusetzen, wie zum Beispiel die Abschaffung der Richterberufung durch den verfassungs -und europarechtswidrigen, PiS-beherrschten Landesjustizrat, soll so zumindest sichergestellt werden, dass zeitnah die Disziplinarkammer abgeschafft und die Vorschriften über Disziplinarverfahren gegen Richter entschärft werden.

Die Polen im Justizbereich auferlegten zwei Reformen sind im Anhang zum Durchführungsbeschluss der Kommission vom 1. Juni 2022 unter „F1 Justiz" aufgeführt. Sie müssen „mit einem Abschlussdatum im zweiten Quartal 2022... erfüllt sein, bevor der erste Zahlungsantrag bei der Kommission eingereicht wird, und sind eine Vorbedingung für Zahlungen gemäß Art. 24 der Verordnung über die Aufbau-und Resilienzfazilität."

Somit gilt es, die neue polnische Gesetzgebung, dh. das Dudagesetz, daraufhin zu prüfen, inwieweit sie den im Prüfbericht vom 1. Juni 2022 aus der Sicht europäischer Rechtsstaatlichkeit verlangten Reformen im polnischen Justizwesen entspricht.

Reform zur Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte

a) Eine neue Disziplinarkammer

Die Kommission verlangt, dass „alle Disziplinarverfahren, die Richter betreffen, auf eine andere Kammer desselben Gerichts übertragen werden, welche die Anforderungen der Unabhängigkeit, der Unparteilichkeit und der Errichtung durch Gesetz gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV erfüllt"; „die persönliche Zusammensetzung" dieser neuen Kammer muss sich erheblich von der Zusammensetzung der Disziplinarkammer unterscheiden."

Durch das Dudagesetz ist die bisherige Disziplinarkammer durch eine „Kammer für berufliche Verantwortung" ersetzt worden.[3] Während die Richter der Disziplinarkammer auf die anderen Kammern des Obersten Gerichts verteilt werden, gilt für die Besetzung der neuen Kammer ein Losverfahren. Aus der Zahl aller Richter des Obersten Gerichts werden 33 Kandidaten ausgelost. Von diesen ernennt der Staatspräsident 11 zu Richtern der Kammer für berufliche Verantwortung. Die Wahlperiode dauert 5 Jahre.[4]

Diese Präsident Duda übertragene Kompetenz ist europarechtlich völlig inakzeptabel. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH und des EGMR kommt es bei der Errichtung und Besetzung eines Gerichts darauf an, ob das Vertrauen des rechtsunterworfenen Bürgers in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Rechtsprechung gewahrt wird. Das ist hier offenkundig nicht der Fall, weil der Präsident allein, ohne an irgendwelche gesetzlichen Maßstäbe gebunden zu sein, nach eigener parteipolitischer Willkür entscheiden kann. Gerade Präsident Duda hat sich in der Vergangenheit durch skrupellose Durchsetzung der PiS-Personalpolitik im Justizwesen hervorgetan.[5]

Den europarechtlichen Grundsätzen über die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte

[2] Dziennik Ustaw 2022 r. Poz. 1259

[3] Die Zuständigkeiten haben sich nicht geändert. Auch die neue Kammer ist für die Durchführung von Disziplinarverfahren gegen Richter des Obersten Gerichts sowie für Rechtsmittel gegen disziplinarrechtliche Entscheidungen der Bezirksgerichte gegen Richter der unteren Instanzen zuständig. Sie entscheidet ferner wie bisher über die Aufhebung der Immunität von Richtern aller Instanzen zum Zweck der Strafverfolgung.

[4] Art. 1 Art. 22a ff. des geänderten Gesetzes über das Oberste Gericht

hätte man durch eine direkte Auslosung der Richter für die neue Kammer aus der Gesamtzahl der Richter des Obersten Gerichts entsprechen können. Dass diese sich aufdrängende einfache Lösung nicht gewählt wurde, deutet ebenfalls auf das Motiv hin: die Beibehaltung personalpolitischer Kontrolle.[6]

Gänzlich inakzeptabel ist natürlich auch, dass der Staatspräsident Richter der bisherigen Disziplinarkammer, die nun wirklich als abhängige und parteiliche Richter disqualifiziert sind, in die neue Kammer berufen kann, sofern sie sich unter den 33 ausgelosten Richtern des Obersten Gerichts befinden.

b) Klarstellung der disziplinarischen Haftung von Richtern

Die Kommission fordert, dass das Recht polnischer Gerichte, Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten, nicht eingeschränkt wird und ein solches Ersuchen nicht die Einleitung eines Disziplinarverfahrens rechtfertigt.

Dieser Forderung ist das Dudagesetz ausdrücklich nachgekommen.

c) Inhalt gerichtlicher Entscheidungen kein Disziplinartatbestand

Im Dudagesetz wird ebenfalls klargestellt, dass eine gerichtliche Entscheidung, die hinsichtlich der Auslegung des nationalen und europäischen Rechts bzw. der Tatsachenfeststellung oder der Beweiswürdigung fehlerhaft ist, kein Disziplinarvergehen des betreffenden Richters darstellt.

d) Überprüfung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit eines Richters bzw. seiner gesetzlichen Berufung im gerichtlichen Verfahren

Die Kommission verlangt „sicherzustellen, dass die Einleitung der Überprüfung im Rahmen des Gerichtsverfahrens, ob ein Richter den Anforderungen an Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und gesetzlich berufen gemäß Art. 19 EUV genügt, für ein zuständiges Gericht möglich ist, wenn diesbezüglich ernsthafte Zweifel bestehen, und dass eine solche Überprüfung nicht als Disziplinarvergehen eingestuft wird."

Das Dudagesetz kommt dieser Forderung grundsätzlich nach, indem es die Prüfung der Erfüllung der Anforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit eines Richters unter Berücksichtigung der Umstände seiner Berufung sowie seines Auftretens nach der Berufung auf Antrag eines Prozessbeteiligten zulässt.[7]

Dieser Grundsatz wird jedoch wieder europarechtlich unzulässig eingeschränkt: Die Ablehnung eines Richters greift nur dann durch, wenn „es nach den Umständen der konkreten Sache zu einer Verletzung des Standards der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit kommen kann, die Einfluss auf den Ausgang dieser Sache hat." Demgegenüber hat der EuGH immer wieder betont, dass Kern der Regelungen des EUV der Schutz des Vertrauens des um Rechtsschutz nachsuchenden Bürgers in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter ist.[8] Daraus ergibt sich, dass eine solche Richterablehnung durch eine Prozesspartei nur davon abhängig gemacht werden darf, ob aus ihrer Sicht erhebliche objektive Gründe gegen die Unabhängigkeit bzw. Unparteilichkeit eines Richters sprechen. Insbesondere kann dies offensichtlich nicht mit einem Einfluss auf den Ausgang in Verbindung gebracht werden.

Die EU-Kommission darf also diese Neuregelung im Dudagesetz nicht als Erfüllung ihrer Forderung anerkennen.

Von ihrem Amt zum Zweck der Strafverfolgung suspendierte Richter

Die EU-Kommission hat bisher von Polen stets die Wiedereinsetzung derjenigen Richter verlangt, denen die Disziplinarkammer die Immunität zum Zweck der Strafverfolgung unter Suspendierung vom Dienst bei Kürzung ihrer Dienstbezüge entzogen hat. In dem

[5] Duda vereidigte nicht die drei rechtmäßig von dem noch nicht von PiS-beherrschten Sejm gewählten Verfassungsrichter, sondern die später rechtswidrig von PiS an ihrer Stelle gewählten sog. Doubles; er war der Strippenzieher bei der rechtswidrigen putschartigen Berufung Przyłębskas zur Verfassungsgerichtspräsidentin; er erfand mit seinem entsprechenden Gesetzentwurf die Zwangspensionierung der älteren Richter des Obersten Gerichts und verschaffte sich die alleinige Kompetenz, über deren Weiterbeschäftigung im Einzelfall zu entscheiden; er unterzeichnete das von Justizminister Ziobro initiierte sog. Maulkorbgesetz usw..Duda vereidigte nicht die drei rechtmäßig von dem noch nicht von PiS-beherrschten Sejm gewählten Verfassungsrichter, sondern die später rechtswidrig von PiS an ihrer Stelle gewählten sog. Doubles; er war der Strippenzieher bei der rechtswidrigen putschartigen Berufung Przyłębskas zur Verfassungsgerichtspräsidentin; er erfand mit seinem entsprechenden Gesetzentwurf die Zwangspensionierung der älteren Richter des Obersten Gerichts und verschaffte sich die alleinige Kompetenz, über deren Weiterbeschäftigung im Einzelfall zu entscheiden; er unterzeichnete das von Justizminister Ziobro initiierte sog. Maulkorbgesetz usw..

betreffenden Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Polen hat der EuGH mit seiner einstweiligen Anordnung vom 14. Juli 2021[9] Polen u.a. verpflichtet, „die Wirkungen der von der Disziplinarkammer … bereits erlassenen Entscheidungen über die Zustimmung zur Einleitung eines Strafverfahrens gegen einen Richter auszusetzen." Da Polen dieser Verpflichtung nicht nachkam, hat der EuGH ferner durch Beschluss vom 27. Oktober 2021[10] ein Zwangsgeld in Höhe von 1 Million € pro Tag bis zur Erfüllung der Verpflichtung oder anderenfalls bis zum Tag des Urteils in der Hauptsache gegen Polen festgesetzt. Die betroffenen Richter sind bis heute nicht wieder in ihre Ämter eingesetzt worden.

In ihrem Durchführungsbeschluss zum ARP Polens führt die EU-Kommission aus: „Ein weiteres Ziel besteht darin, die Situation von Richtern, die von den Entscheidungen der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts Polens in disziplinarischen- und Immunitätsverfahren betroffen sind, zu bereinigen, damit sie nach einer unverzüglich durchzuführenden positiven Überprüfung durch die neue Kammer wieder eingesetzt werden." Mit der Reform soll sichergestellt werden, dass die betreffenden Richter „Zugang zu Überprüfungsverfahren" in ihren Fällen haben. Gesetzlich muss festgelegt werden, dass die erste Verhandlung in diesen Rechtssachen innerhalb von drei Monaten nach dem Antrag auf Überprüfung stattfindet und dass die Sachen rechtzeitig innerhalb von zwölf Monaten nach Eingang des Antrags von der neuen für Disziplinarsachen zuständigen neuen Kammer des Obersten Gerichts entschieden werden.

Mit dem Dudagesetz ist ein entsprechendes Überprüfungsverfahren eingeführt worden, jedoch -soweit aus dem Gesetzesgestrüpp ersichtlich- ohne Festlegung der geforderten Fristen.[11]

Die Vorgabe der EU-Kommission, es bei der Suspendierung der Richter bis zur Überprüfung durch die neue Kammer zu belassen, steht in einem eklatanten Widerspruch zur vorgenannten einstweiligen Anordnung des EuGH, die ja ihre sofortige vorläufige Wiedereinsetzung in ihre Ämter bis zur Entscheidung in der Hauptsache verlangt.[12] Mit der faktischen Erlaubnis der Kommission zur weiteren Suspendierung der Richter dürfte auch die Grundlage für die Vollstreckung der Zwangsgeldfestsetzung des EuGH entfallen sein.[13]

Fazit

Die europarechtlichen Voraussetzungen für die Auszahlung von Geldern an Polen aus dem Aufbaufonds der EU sind damit weiterhin nicht gegeben.

[6] Das Losverfahren ist eine Erfindung der Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts Manowska. Diese hatte in einem dringenden Appell an die Regierung und den Präsidenten vorgeschlagen, die Mitglieder der Disziplinarkammer direkt aus der Gesamtzahl der Richter des Gerichts auszulosen, um den Forderungen der EU entgegenzukommen.

[7] Art. 1 Art. 29a des geänderten Gesetzes über das Oberste Gericht; Art. 4 Art.42a des geänderten Gesetzes über den Aufbau der Allgemeinen Gerichte.

[8] Ebenso die ständige REchtsprechung des EGMR zu Art. 6 Abs.1 Satz 1 EMRK, wonach die Teilnahme eines solchen Richters dem Anspruch des rechtssuchenden Bürgers auf ein unabhängiges und unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Gericht widerspricht.

AUTOR*IN

Peter von Feldmann
Dr. Peter von Feldmann ist vorsitzender Richter am OVG Berlin im Ruhestand.

EMPFOHLENE ZITATION

von Feldmann, Peter: Kein Geld ohne Reform: Warum die europarechtlichen Voraussetzungen für die Auszahlung von Geldern an Polen aus dem Aufbaufonds der EU weiterhin nicht gegeben sind, Verfassungsblog, 31.08.2022, doi: 10.17176/20220831-181637-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220831-181637-0.

[9] C-204/21R
[10] wie vor
[11] Art. 19 des Änderungsgesetzes
[12] Die Entscheidung des EuGH in der Hauptsache ist erst für Januar 2023 angekündigt.
[13] Die Kommissionspräsidentin von der Leyen hat allerdings am 26. Juli 2022 gegenüber der polnischen Zeitung Gazeta Prawna (Rechtszeitung) erklärt (Rückübersetzung des Verf. aus dem Polnischen): „Um die Voraussetzungen für die Zuwendung von Mitteln aus dem Aufbauplan zu erfüllen und der Kommission eine erste Auszahlung zu ermöglichen“,.. „muss Polen auch voll die Beschlüsse des EuGH befolgen, was bisher nicht geschehen ist. Insbesondere hat man nicht die suspendierten Richter wieder zur Rechtsprechung zugelassen, und weiterhin gilt die tägliche Finanzstrafe.“ Nachdem das Prüfverfahren hinsichtlich des polnischen Aufbauplans durch den Beschluss der EU-Kommission vom 1. Juni 2022 abgeschlossen ist, steht diese Erklärung rechtlich auf tönernen Füßen.