

Kovács, Kriszta; Scheppele, Kim Lane

Article — Published Version

Rechtsstaat unter Druck. Ungarn, Polen und die Rolle der EU

Aus Politik und Zeitgeschichte

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Kovács, Kriszta; Scheppele, Kim Lane (2021) : Rechtsstaat unter Druck. Ungarn, Polen und die Rolle der EU, Aus Politik und Zeitgeschichte, ISSN 2194-3621, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, Vol. 71, Iss. 37, pp. 32-39,
<https://www.bpb.de/apuz/herrschaft-des-rechts-2021/340009/rechtsstaat-unter-druck-ungarn-polen-und-die-rolle-der-eu>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/242978>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

RECHTSSTAAT UNTER DRUCK

Ungarn, Polen und die Rolle der EU

Kriszta Kovács · Kim Lane Scheppelle

Als die Europäische Union im Jahr 2004 zehn neue Mitgliedsstaaten aufnahm, hatten viele der postkommunistischen Staaten in Mittelosteuropa den Test bestanden, als „konsolidierte Demokratien“ beizutreten.⁰¹ Die Politikwissenschaft glaubte zu dieser Zeit, dass ein Land, dessen Demokratie sich konsolidiert hatte, für immer eine Demokratie bleiben würde. Doch das erste Jahrzehnt der EU-Mitgliedschaft war noch nicht vorüber, da wurde schon offensichtlich, dass konsolidierte Demokratien wieder ins Wanken geraten können. Ungarns verfassungsmäßige Ordnung begann schon 2010 zu bröckeln, sodass die Nichtregierungsorganisation Freedom House 2015 ihre Bewertung Ungarns von einer konsolidierten auf eine semi-konsolidierte Demokratie herabsetzte⁰² – es war das erste Mal, dass eine konsolidierte Demokratie offiziell in Ungnade fiel. Die Lage hat sich seither nicht verbessert. 2020 stuft Freedom House Ungarn als hybrides Regime ein,⁰³ zur gleichen Zeit bezeichnete das „Varieties of Democracy Project“ Ungarn als eine Wahlautokratie.⁰⁴ 2021 senkte Freedom House die Bewertung Polens von einer konsolidierten auf eine semi-konsolidierte Demokratie.⁰⁵ Wie sich herausstellte, kann etwas, das gelungen erschien, auch wieder schiefgehen.

Was war geschehen? Sowohl in Ungarn als auch in Polen wurden Parteien mit autokratisch gesinnten Führern mit nie dagewesenen Mehrheiten an die Macht gewählt. Die Fidesz-Partei in Ungarn gewann bei den Wahlen 2010 zwei Drittel der Parlamentssitze und erhielt damit eine verfassungsändernde Mehrheit, die sie bis heute weitgehend behalten hat. Die PiS-Partei in Polen gewann 2015 die Präsidentschaft und beide Kammern des Parlaments, ein Erfolg, der sich 2019 und 2020 wiederholte, abgesehen von dem knappen Verlust ihrer absoluten Mehrheit im Oberhaus. In beiden Fällen bedeuteten diese entscheidenden Wahlen den Anfang vom Ende der konsolidierten Demokratie.⁰⁶

Die Führer dieser erfolgreichen Parteien – Viktor Orbán in Ungarn und Jarosław Kaczyński in

Polen – haben die Wähler im Vorfeld über ihre Ambitionen belogen. Wären sie offen mit ihren autokratischen Plänen umgegangen, ist unsicher, ob sie die Wahlen hätten gewinnen können. Einmal im Amt allerdings, begannen sowohl Orbán als auch Kaczyński, die zentralen unabhängigen Institutionen anzugreifen, um sie als potenzielle Vetoakteure auszuschalten. Die ersten Institutionen, die angegriffen wurden, waren die Verfassungsgerichte, die bereit waren, Orbán und Kaczyński im Rahmen der geltenden demokratischen Verfassungen zur Rechenschaft zu ziehen. Nachdem diese ausgeschaltet waren, wurde auch der Widerstand der ordentlichen Gerichte gebrochen. Die Unabhängigkeit der Justiz, einst in beiden Ländern ein hohes Gut, gehört nun der Vergangenheit an.

Der Angriff auf die nationale Justiz ist das wichtigste Element bei diesen Rückschritten in der Demokratie, da es mit einer funktionsunfähigen Justiz unmöglich wird, dem autokratischen Staat mit rechtlichen Mitteln zu begegnen. Außerdem sind die Gerichte der Mitgliedsstaaten die Institutionen, die dem EU-Recht in der gesamten Union Geltung verschaffen sollen. Wenn die Justiz behindert wird, kann sie auch die einheitliche Einhaltung des EU-Rechts nicht mehr garantieren.

Aus diesen Gründen werden wir uns im Folgenden auf die Interventionen konzentrieren, die die EU gegen die politische Vereinnahmung der ungarischen und polnischen Justiz unternommen hat. Zunächst werden wir kurz erläutern, was in Ungarn geschah, dann werden wir uns Polen zuwenden. Abschließend werden wir erklären, warum die EU bisher nicht in der Lage war, der Vereinnahmung der Gerichte Einhalt zu gebieten.

RICHTERLICHE UNABHÄNGIGKEIT IN UNGARN

Die Parlamentswahlen 2010 fielen in eine für Ungarn schwierige Zeit. Das Land war von der weltweiten Finanzkrise schwer getroffen wor-

den, weshalb der Internationale Währungsfonds (IWF) ihm aus der Klemme helfen musste, was mit der Verordnung eines radikalen Sparprogramms verbunden war. Die damalige sozialistische Regierung sah sich gezwungen, drakonische Kürzungen im Staatshaushalt vorzunehmen, was zur Niederlage bei den anstehenden Wahlen beitrug. Zudem waren die Sozialisten seit acht Jahren an der Macht und hatten eine moralische Krise zu bewältigen: Die meisten Ungarn glaubten, dass die amtierende Regierung sowohl korrupt als auch verlogen war. In dieser Phase errang die stärkste Oppositionspartei, Fidesz, in einer Koalition mit der kleinen Christlich-Demokratischen Volkspartei bei den Wahlen 2010 einen erdrutschartigen Sieg, der den Weg für einen tiefgreifenden Richtungswechsel des Staates ebnete. Für die Änderung der schwach verwurzelten demokratischen Verfassung von 1989 brauchte es eine Zweidrittelmehrheit im Parlament; mit der absoluten Mehrheit der Stimmen erhielt die Regierung von Viktor Orbán sogar 68 Prozent der Sitze. Ein Jahr nach Beginn ihrer Amtszeit konnte die Regierungskoalition so, ohne auf die Unterstützung anderer Parteien angewiesen zu sein, eine völlig neue Verfassung verabschieden.

Das neue „Grundgesetz“ gab den Startschuss für einen tiefgreifenden Verfassungswandel und veränderte die zentralen Merkmale des ungarischen Konstitutionalismus. Anstelle der universellen Verfassungsgrundsätze Freiheit, Gleichheit und Demokratie, die die Verfassung von 1989 geprägt hatten, stützt sich das „Grundgesetz“ in seiner Präambel auf das umstrittene und ausgrenzende Narrativ einer ethnisch definierten Kulturation.⁰⁷ Zudem veränderte es das gesamte

Rechtssystem, indem es in kurzer Zeit praktisch alle Kontrollen der Exekutivgewalt, die die Verfassung von 1989 eingerichtet hatte, beseitigte.

In Ungarns parlamentarischem Einkammersystem von 1989 war das Verfassungsgericht das stärkste Kontrollorgan in der Verfassungsstruktur. Doch schon unmittelbar nach ihrem Wahlsieg änderte die Fidesz-Regierung das Auswahlverfahren für die Verfassungsrichterinnen und -richter und die Wahlregeln für den Präsidenten des Verfassungsgerichts.⁰⁸ Seitdem sind nur noch die Stimmen der Regierungspartei erforderlich, um neue Richterinnen und Richter oder einen neuen Verfassungsgerichtspräsidenten zu bestimmen. Die Parlamentsmehrheit erhöhte außerdem die Zahl der Richter von 11 auf 15.⁰⁹ Bereits 2013 war das Verfassungsgericht als eine die Regierung kontrollierende Instanz faktisch ausgeschaltet, da die Mehrheit der Richter nun von der Regierung ernannt worden war, die wiederum fast keines der von der Regierung unterstützten Gesetze antasten wollte.

Nicht nur die Zusammensetzung, sondern auch die Zuständigkeiten des Gerichtshofs waren nun grundlegend andere als zuvor. Der Gerichtshof kann zum Beispiel nicht mehr die Verfassungsmäßigkeit bestimmter finanzieller Maßnahmen oder von Verfassungsänderungen überprüfen und sich auch nicht mehr auf seine eigene Rechtsprechung aus den Jahren 1990 bis 2011 berufen.¹⁰ Das Gericht, einst die wichtigste Kontrollinstanz für Exekutive und Legislative, ist heute mit politischen Parteigängern besetzt und steht mit gestutzten Flügeln da.

Die Vereinnahmung und Ausschaltung des Verfassungsgerichts war jedoch nur der Anfang. Durch ein Gesetz, das das Ruhestandsalter der amtierenden Richter von 70 auf 62 Jahre herabsetzte, wurden ordentliche Richter gezwungen, die Richterbank zu verlassen.¹¹ Die Europäische Kommission reichte eine Vertragsverletzungsklage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein, der entschied, dass die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand einen Verstoß gegen den EU-weiten Schutz vor Altersdiskriminierung darstellt.¹²

01 Vgl. Juan J. Linz/Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore–London 1996.

02 Vgl. Freedom House, *Nations in Transit 2015*, <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2015>.

03 Vgl. Freedom House, *Nations in Transit 2020*, <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2020>.

04 Vgl. V-Dem Institute, *Democracy Report 2020*, Göteborg 2020, S. 6.

05 Vgl. Freedom House, *Nations in Transit 2021*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2021>.

06 Vgl. Kim Lane Scheppele, *The Party's Over*, in: Mark Graber/Sanford Levinson/Mark Tushnet (Hrsg.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York 2018, S. 495–513.

07 Vgl. Kriszta Kovács/Gábor Attila Tóth, *Hungary's Constitutional Transformation*, in: *European Constitutional Law Review* 7/2011, S. 183–203.

08 Verfassungsänderung vom 5. Juli 2010.

09 Gesetz LXI zur Änderung der Verfassung (2011).

10 Gesetz CXX zur Änderung der Verfassung (2010), vierte Änderung des „Grundgesetzes“.

11 Gesetz CLXII über die Rechtsstellung und Vergütung von Richtern (2011).

12 Vgl. EuGH, *Kommission v. Ungarn*, 6. 11. 2012, C-286/12.

Ungarn zahlte eine Entschädigung, konnte aber die Wiedereinsetzung der dienstältesten Richter in ihr früheres Amt verhindern. Die EU-Kommission mag mit ihrer Klage durchgekommen sein, doch Orbán hat nichtsdestotrotz „seine“ Richter durchgesetzt.

Zur gleichen Zeit, als die Richter massenhaft entlassen wurden, wurde die frühere richterliche Selbstverwaltung abgeschafft und ein „Nationales Justizamt“ ins Leben gerufen, wodurch ein einzigartiges System der Justizverwaltung zustande kam. Der Präsident dieses Nationalen Justizamts, der von einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit gewählt wird, kann Richter ernennen, entlassen, befördern, degradieren und mit Disziplinarverfahren belegen. Ein aus Richtern zusammengesetzter „Nationaler Justizrat“ ist zwar ebenfalls Teil des Systems, spielt bei der Verwaltung der Justiz jedoch nur eine untergeordnete Rolle. In diesem neuen System genießen die Richter keine wirkliche Unabhängigkeit mehr.¹³

Neue Gesetze brachten zudem sowohl eine Umbenennung des Obersten Gerichtshofs in „Kúria“ als auch Änderungen bezüglich der Qualifikationen aller Richter. Durch die Namensänderung mussten sich alle Richter des Obersten Gerichtshofs neu um ihre Ämter bewerben. Die neuen Anforderungen hatten zur Folge, dass der amtierende Präsident des Gerichtshofs vor Ablauf seiner rechtmäßigen Amtszeit abgesetzt wurde. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) stellte fest, dass die vorzeitige Beendigung des Mandats des Präsidenten gegen das Recht auf Zugang zu Rechtsmitteln und das Recht auf freie Meinungsäußerung verstoßen hat, doch wurde Ungarn nur zu einer Entschädigungszahlung verurteilt und nicht zu einer Wiedereinsetzung des Präsidenten.¹⁴ Erneut verlor die ungarische Regierung den Fall, behielt aber den von ihr gewünschten neuen Gerichtspräsidenten.

Der neue Kúria-Vorsitzende, Péter Darák, wurde der Regierung schließlich zu unabhängig, weshalb er 2021 durch den Verfassungsrichter András Zs. Varga ersetzt wurde, der über keinerlei Erfahrung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit verfügte, aber Stellvertreter des Fidesz-treuen Staatsanwalts war. Nur einige Monate zuvor

war der Regierung durch Gesetzesänderung ermöglicht worden, ihr genehme Wunschkandidaten für Richterposten zu benennen, auch wenn diese nicht die gesetzlichen Voraussetzungen für das Amt erfüllten.¹⁵ Dieses Gesetz erlaubte es Präsident Varga, die Zahl der Richter an seinem Gericht um fast ein Viertel zu erhöhen und diese Richter nach eigenem Gutdünken auszuwählen. Außerdem erhielt er zusätzlich die Befugnis, festzulegen, welche Richter welche Fälle im Gericht verhandeln sollen.

Diese Attacken auf die Justiz erstreckten sich über ein ganzes Jahrzehnt, in dem es den EU-Institutionen nicht gelang, den Lauf der Dinge zu ändern. Selbst als die Kommission und der entlassene Präsident des Obersten Gerichtshofs mit ihren Klagen vor den europäischen Gerichten Erfolg hatten, änderte sich im Grunde nichts, da die Rechtsmittel am eigentlichen Problem, den Angriffen auf die Unabhängigkeit der Justiz, vorbeigingen.¹⁶

Kurz vor dem Ende ihrer Amtszeit verabschiedete die Barroso-Kommission 2014 einen „Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“. Dieser hätte gerade zu dem Zeitpunkt wirksam werden können, als Neuwahlen zum Europäischen Parlament anstanden – was dazu führte, dass alle Personen, die an dem Verfahren gegen Ungarn mitgearbeitet hatten, ihr Amt niederlegten. Die Juncker-Kommission hingegen, die im November 2014 ihr Amt antrat, machte nicht dort weiter, wo die alte Kommission aufgehört hatte. Der EU-Rechtsstaatsrahmen wurde nie zur Beurteilung der Frage herangezogen, ob Ungarn nach Artikel 7 (1) des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verwarnet werden sollte – und das, obwohl dies der wichtigste Sanktionsmechanismus ist, um mit absoluter Mehrheit der Mitgliedsstaaten die Gefahr der Nichteinhaltung der in Artikel 2 EUV verankerten Grundwerte der EU festzustellen. Wie wir sehen werden, war die Kommission in Bezug auf Polen aktiver, aber selbst angesichts neuer Angriffe auf die ungarische Justiz durch die Ernennung eines neuen Präsidenten des Obersten Gerichtshofs

¹³ Vgl. Venice Commission, Stellungnahme CDL-ad(2012)020, 15. 10. 2012, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)020-e).

¹⁴ Vgl. EGMR, *Baka v. Hungary*, 23. 6. 2016, 20261/21.

¹⁵ Punkte 44 und 45 des Gesetzes CXXVII zur Änderung einiger Gesetze in Bezug auf das eininstanzliche Verwaltungsverfahren der Bezirksämter (2019).

¹⁶ Vgl. Kim Lane Scheppele, *Enforcing the Basic Principles of EU Law Through Systemic Infringement Procedures*, in: Dimitry Kochenov/Carlos Closa (Hrsg.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge 2016, S. 105–132.

2021 schwing die Kommission zur Lage der Justiz in Ungarn.

Das Europäische Parlament wiederum war angesichts der Aushöhlung der ungarischen Justiz aktiver als die Kommission und verabschiedete zahlreiche Resolutionen, allen voran den „Tavares-Bericht“.¹⁷ Und es war das Europäische Parlament, das schließlich mit der Verabschiedung des „Sargentini-Berichts“ das Verfahren nach Artikel 7 (1) EUV gegen Ungarn ins Rollen brachte.¹⁸ Der Europäische Rat wiederum war nicht in der Lage, die notwendige Vierfünftelmehrheit für eine Billigung des Vorgehens des EU-Parlaments aufzubringen, damit eine Warnung an die ungarische Regierung ausgesprochen werden konnte. Da eine solche Stellungnahme des Rats noch immer aussteht, forderte im Juli 2021 eine deutliche Mehrheit im EU-Parlament die Kommission auf, EU-Gelder für Ungarn einzufrieren, und zwar nicht zuletzt wegen der anhaltenden Attacken auf die Unabhängigkeit der dortigen Justiz.¹⁹

RICHTERLICHE UNABHÄNGIGKEIT IN POLEN

Zum Zeitpunkt der Parlamentswahlen 2015 war die politische Stimmung in Polen, ähnlich wie in Ungarn, stark polarisiert. Die von der Bürgerplattform (PO) geführte Regierung war seit acht Jahren an der Macht, und ihr populärer Vorsitzender Donald Tusk war nach Brüssel berufen worden, um dort der erste aus einem der neuen Beitrittsländer stammende Präsident des Europäischen Rates zu werden. Kopf- und ideenlos und mit schwindender Unterstützung im Land, war die PO bei der Wahl zum Scheitern verurteilt. Im Frühjahr 2015 gewann die rechtsgerichtete PiS-Partei zunächst die nationale Präsidentschaft. Bei den Parlamentswahlen im Herbst desselben Jahres, an denen nur die Hälfte der Wahlberechtigten

teilnahm und die PiS nur 37,5 Prozent der Stimmen erhielt, errang die Partei die absolute Mehrheit der Sitze in beiden Kammern des Parlaments. Mit der halbherzigen Unterstützung der Hälfte der Bevölkerung war aus den Wahlen eine autoritäre Regierung hervorgegangen.

Doch das erste verfassungsrechtliche Vergehen beging noch die PO auf ihrem Weg aus dem Amt: Die PO-Regierung sah eine Gelegenheit, vor der drohenden Wahlniederlage noch schnell das Verfassungsgericht neu zu besetzen, und änderte zu diesem Zweck das Gesetz, das die Wahl der Verfassungsrichter regelt.²⁰ Nach der alten Regelung war die Parlamentsmehrheit, die am letzten Tag der Amtszeit eines Richters an der Macht war, rechtlich befugt, den Sitz neu zu besetzen. Nach der neuen Regelung jedoch konnte das Parlament den Nachfolger schon Monate vor der tatsächlichen Vakanz auswählen. Während der Regierungszeit der PO wurden drei Richterstellen nach der alten Regelung frei, das scheidende Parlament aber wählte nach der neuen Regelung gleich fünf Richter – und füllte damit zwei Stellen, die noch besetzt waren, aber bald nach dem Amtsantritt des neuen PiS-Parlaments frei geworden wären.

Allerdings hat sich die PO mit dieser Rechtswidrigkeit ein Eigentor geschossen. Einmal an der Macht, wollte auch die PiS von diesem verfassungswidrigen Manöver profitieren. Keiner der von der PO-Mehrheit gewählten Richter war vom Präsidenten der Republik, Andrzej Duda, vereidigt worden, sodass technisch gesehen alle Sitze noch offen waren. Daher annullierte das PiS-Parlament die Wahl aller fünf PO-Richter und wählte fünf eigene Richter, um die Sitze zu besetzen. Das polnische Verfassungsgericht entschied verfassungsgemäß, dass der Präsident drei der von der PO gewählten Richter sowie zwei der von der PiS gewählten Richter zu vereidigen habe. Präsident Duda weigerte sich jedoch, die Entscheidung des Gerichtshofs zu veröffentlichen und einen der PO-Richter zu vereidigen. Stattdessen vereidigte er alle fünf der von der PiS gewählten Richter. Der Präsident des Verfassungsgerichts weigerte sich daraufhin, die drei unrechtmäßig gewählten PiS-Richter einzusetzen. Es kam zum verfassungspolitischen Patt: Das Parlament erließ eine Reihe von Gesetzen, mit denen Entscheidungen des Verfassungsge-

¹⁷ Europäisches Parlament, Bericht über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (Tavares-Bericht), Brüssel, 24.6.2013, 2012/2130(INI).

¹⁸ Europäisches Parlament, Bericht über einen Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der Europäischen Union durch Ungarn besteht (Sargentini-Bericht), Brüssel, 4.7.2018, 2017/2131(INL).

¹⁹ Vgl. Kim Lane Scheppele/Dan Kelemen/John Morijn, The EU Commission has to Cut the Funding to Hungary: The Legal Case, https://danielfreund.eu/wp-content/uploads/2021/07/220707_RoLCR_Report_digital.pdf.

²⁰ Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof, 25.6.2015.

richtshofs blockiert werden sollten. Der Verfassungsgerichtshof wiederum erklärte die meisten dieser Gesetze für verfassungswidrig, woraufhin sich die Regierung weigerte, die Entscheidungen anzuerkennen und zu veröffentlichen.

Die Pattsituation endete erst im Dezember 2016, als die Amtszeit des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, Andrzej Rzepliński, ihr reguläres Ende fand. Nachdem er sein Amt niedergelegt hatte, wurde der Gerichtshof zügig von der Regierung übernommen. Eine der neuen PiS-Richterinnen, Julia Przyłębska, wurde rechtswidrig zur „Interimspräsidentin“ des Gerichtshofs ernannt. Unmittelbar danach eröffnete sie in einem fragwürdigen Verfahren die Wahl zum Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, das sie selbst leitete und aus dem sie als neue Präsidentin hervorging. Anschließend sorgte sie für mehrere neue freie Stellen im Gericht, sodass die PiS bis zum späten Frühjahr 2017 eine zuverlässige Mehrheit dort erlangen konnte. Zu diesem Zeitpunkt hörten die Versuche der Regierung auf, dem Gerichtshof durch lästige Vorschriften die Hände zu binden.²¹ Stattdessen legte sie dem ihr nun freundlich gesinnten Gerichtshof ihre die Rechtsstaatlichkeit untergrabenden Gesetzentwürfe zum Abnicken vor.

Nachdem die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs faktisch abgeschafft worden war, kam die ordentliche Gerichtsbarkeit an die Reihe. Im Sommer 2017 verabschiedete das PiS-dominierte Parlament drei neue Gesetze, um die Gerichte in politische Abhängigkeit zu bringen. Ein Gesetz sollte es ermöglichen, den Nationalen Justizrat (KRS), der die Richter ernennt, durch ein neues Verfahren der Mitgliederernennung politisch zu vereinnahmen. Mit einem anderen Gesetz sollten alle Richter des Obersten Gerichtshofs entlassen werden. Das dritte Gesetz gab dem Justizminister die Befugnis, alle amtierenden Gerichtspräsidenten zu entlassen und durch neue zu ersetzen, und es senkte auch das Rentenalter für alle Richterinnen und Richter unterhalb des Obersten Gerichtshofs. Angesichts massiver öffentlicher Proteste und der kritischen Reaktionen der EU legte Präsident Duda jedoch sein Veto gegen die beiden ersten Gesetze ein und unterzeichnete nur das dritte, das die Entlassung von Gerichtspräsidenten erlaubte – was die PiS prompt in die Tat umsetzte. Zudem trat die neue Altersgrenze für den Ruhestand in Kraft, wo-

durch sämtliche ältere Richter der ordentlichen Gerichte entlassen wurden.

Im Herbst 2017 legte Präsident Duda dann Gesetzentwürfe vor, die die beiden von ihm zunächst abgelehnten Gesetze ersetzen sollten; beide wurden verabschiedet. Mit dem ersten wurde der KRS mit Richtern besetzt, die die Billigung der Regierungspartei und ihrer parlamentarischen Mehrheit hatten. Mit dem zweiten wurde der von der Regierung Orbán angewandte Trick wiederholt und fast 40 Prozent der Richter des Obersten Gerichtshofs in den Vorruhestand versetzt. Außerdem wurden am Obersten Gericht zwei neue Kammern geschaffen und mit politisch ernannten Richtern besetzt: eine Disziplinarkammer, die für Disziplinarverfahren gegen ordentliche Richter zuständig ist, und eine außerordentliche Kammer, die über Wahlanfechtungen entscheidet und abgeschlossene Rechtsfälle, die die Regierung ändern möchte, neu aufrollt.

Das Ergebnis dieser Änderungen ist, dass die PiS den Verfassungsgerichtshof, den Obersten Gerichtshof und den KRS für sich vereinnahmt hat. Diese Organe haben Urteile erlassen, in denen die Autorität des EuGH oder des EGMR in Fragen der Rechtsstaatlichkeit in Abrede gestellt wird. Das neue System ermöglicht es, dass ordentliche Richter von politisch ernannten Gerichtspräsidenten durch drakonische und willkürliche Disziplinarverfahren kontrolliert werden. Richterliche Unabhängigkeit und Abweichungen von der Linie der Regierungspartei werden nicht länger geduldet; das 2020 in Kraft getretene „Maulkorbgesetz“ bestraft sogar Richter, die Fälle an den EuGH verweisen.

Als diese Gesetze das Gesetzgebungsverfahren in Polen durchliefen, bemerkten einige EU-Institutionen die darin enthaltenen Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit der polnischen Justiz. Anders als im ungarischen Fall, in dem die Europäische Kommission wenig unternommen hatte, handelte die EU-Kommission hier zügig. Bereits im Dezember 2015, während der Pattsituation bezüglich des Verfassungsgerichtshofs, schrieb die Kommission an die PiS-Regierung und forderte sie auf, den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs Folge zu leisten und die Verabschiedung anstehender Gesetze, die den Gerichtshof betrafen, zu vertagen. Als die PiS-Regierung die beanstandeten Gesetze²² im Janu-

²¹ Vgl. Wojciech Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 2019, S. 79.

²² Vgl. die Stellungnahmen der Venice Commission CDL-ad(2016)001, CDL-ad(2016)026 und CDL-PI(2020)002-e.

ar 2016 dennoch verabschiedete, berief sich die Kommission auf ihren Rechtsstaatlichkeitsrahmen, der es ihr erlaubt, in einen Dialog mit einem demokratisch rückfällig werdenden Mitgliedsstaat einzutreten und Warnungen und Empfehlungen auszusprechen, während sie die Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 7 (1) EUV prüft. Im Laufe des Jahres 2016 durchlief die Kommission all diese Stufen des Rechtsstaatlichkeitsrahmens, doch ihr ständiger Dialog mit der PiS-Regierung zeigte keinerlei Wirkung.

Ende 2017 sah es so aus, als liefen die Aktionen der Kommission völlig ins Leere, sodass sie schließlich im Dezember einen „mit Begründungen versehenen Vorschlag“ an den Europäischen Rat richtete, mit dem sie diesen aufforderte, Artikel 7 (1) EUV gegen Polen geltend zu machen.²³ Obwohl das Europäische Parlament seine Bereitschaft signalisierte, das Vorgehen des Rates zu unterstützen, zögerten die Mitgliedsstaaten jedoch und wurden nicht aktiv. Das Verfahren hängt nach wie vor in der Schwebe. Obwohl es hierbei lediglich um eine Verwarnung geht, die keinerlei Sanktionen nach sich zieht, konnte sich der Rat nicht auf ein entsprechendes Vorgehen einigen.

Doch dann kam mit dem EuGH Bewegung in die Sache. 2018 hatte der EuGH in einem anderen Fall entschieden, dass nationale Gerichtshöfe Institutionen mit doppelter Aufgabe sind, da sie sowohl nationales Recht als auch EU-Recht durchsetzen müssen – und dass die EU daher die Befugnis hat, auf deren Unabhängigkeit zu bestehen.²⁴ Mit diesem Urteil signalisierte der EuGH der Kommission, dass die Unabhängigkeit der nationalen Gerichte von grundlegender Bedeutung ist. Wie der Gerichtshof ausführte, setzt die richterliche Unabhängigkeit voraus, „dass die betreffende Einrichtung ihre richterlichen Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, und dass sie auf diese Weise vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder gefährden und deren Entschei-

dungen beeinflussen könnten (...)“.²⁵ Die Kommission wurde angewiesen, derartige Verstöße vor den Gerichtshof zu bringen.

Kurz nach diesem Urteil begann die Kommission, Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen einzuleiten. Sie warf Polen vor, gegen seine rechtlichen Verpflichtungen zur Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz verstoßen zu haben, indem es das Renteneintrittsalter für Richter am Obersten Gerichtshof und an den ordentlichen Gerichten herabgesetzt, eine Disziplinarordnung für Richter eingeführt und das Maulkorbgesetz verabschiedet hatte.²⁶

Der EuGH erkannte in beiden Ruhestandsregelungen einen Verstoß gegen EU-Recht und betonte seine Auffassung, dass die Unabsetzbarkeit von Richtern ein wesentlicher Bestandteil der richterlichen Unabhängigkeit ist. Er begann überdies damit, eine Liste von Kriterien für die Bestimmung der Unabhängigkeit von Richtern im Sinne des EU-Rechts aufzustellen, indem er ein sehr viel strengeres Verständnis des Begriffs „Gericht“ zugrunde legte und den Grundsatz des sogenannten Rückschrittsverbots bestätigte, das Rückschritte in demokratischer und rechtsstaatlicher Hinsicht verhindern soll.²⁷

Im August 2021 deutete die polnische Regierung an, dass sie einen Rückzieher machen und die Disziplinarkammer reformieren könnte, um EU-Recht zu entsprechen.²⁸ Sie hat jedoch noch keine Bereitschaft gezeigt, auch den anderen Beschlüssen Folge zu leisten.

WARUM IST DIE EU SO SCHWACH?

Zehn Jahre nach dem Beginn des Demokratieabbaus in Teilen der EU verfügen Ungarn und Polen nicht mehr über eine zuverlässig unabhängige Justiz. In beiden Fällen haben die Regierungen die Verfassungsgerichte und die ordentliche Gerichtsbarkeit unerbittlich unter ihre Kontrolle gebracht. Die autokratischen Regierungen lernten,

23 Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, Brüssel, 20. 12. 2017, 2017/0360/NLE.

24 Vgl. EuGH, 27.2.2018, C-64/16.

25 Ebd., Rdnr. 44.

26 Vgl. EuGH, Rechtssachen C-192/18, C-619/18, C-791/19 und C-204/21.

27 Vgl. EuGH, Rechtssachen C-585/18, C-896/19 und C-824/18. Siehe auch Laurent Pech/Dimitry Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice*, SIEPS Report, Stockholm 2021.

28 Vgl. James Shotton, *Poland to Change Contested Judicial Disciplinary Regime*, 7.8.2021, www.ft.com/content/ce7c4589-6a9e-44eb-baa4-346db338c0db.

Hinweis:

Die im Originalwerk an dieser Stelle vorhandene, nicht frei lizenzierte Abbildung wurde aus dieser Datei entfernt, um die Weiterverbreitung und sonstige Nachnutzung dieser Version des Werkes zu denselben Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz zu ermöglichen, die für den originären Textbeitrag gelten. Für Rückfragen kontaktieren Sie bitte das WZB unter openaccess@wzb.eu.

Bildbeschreibung:

Das Foto zeigt von links nach rechts den damaligen EU-Ratspräsidenten Donald Tusk, Ungarns Ministerpräsidenten Viktor Orbán und den damaligen EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker bei einer Konferenz in Riga, Lettland im Mai 2015. Tusk und Orbán blicken Juncker an, der mit erhobenem Zeigefinger spricht.

EU-Ratspräsident Donald Tusk, Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán und Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker (v.l.) am 22. Mai 2015 beim „Eastern Partnership Summit“ in Riga, Lettland.

Quelle: picture alliance/AP Photo, Mindaugas Kulbis

dass sie, wenn sie schnell genug zuschlugen, vor Ort Fakten schaffen konnten – indem sie neue Richter ins Amt brachten, die bereit waren, den Wünschen der Regierung zu entsprechen. Sobald dies geschehen war, hatte die EU nichts mehr in der Hand, um an diesen Tatsachen zu rütteln.

Die Angriffe auf die Justizbehörden erfolgten vor aller Augen. Die EU-Beamten wussten stets, was vor sich ging, dennoch haben die EU-Institutionen, die Sanktionen gegen die Länder hätten verhängen können, zu lange mit dem Handeln gewartet. Als sie es taten, stellten sie nur einzelne Teile des größeren Puzzles infrage und waren nicht hartnäckig genug, um wirklich etwas zu bewirken.

Ein Grund für den Zeitverzug, wie er etwa von der Barroso-Kommission angeführt wurde, ist, dass die Kommission schlicht nicht über die nötigen Instrumente verfügte, um einzugreifen. Zwar schuf die Barroso-Kommission nach den Erfahrungen mit Ungarn den Rechtsstaatlichkeitsrahmen, um ein Druckmittel in die Hand zu bekommen, sollte ein Mitgliedsstaat ein nächstes Mal grundlegende EU-Werte angreifen. Doch wie wir im Falle Polens gesehen haben, kann der Rahmen nichts bewirken, selbst wenn er umgehend und aggressiv eingesetzt wird. Da dieses Instrument nicht mit Sanktionen verbunden ist, konnte

Polen es weitgehend ignorieren. Die von späteren Kommissionen konzipierten Instrumente haben sich bisher nicht besser bewährt.

Ein weiterer Grund – der unserer Ansicht nach überzeugender ist – besteht darin, dass die Mitgliedsstaaten sich nicht gegenseitig verurteilen wollen, um zukünftig nicht selbst verurteilt zu werden. Während sowohl das Parlament als auch die Kommission in regelmäßigen Abständen Maßnahmen ergriffen haben, um den Demokratieabbau zu stoppen, haben es die im Europäischen Rat vertretenen Staaten nie für angebracht gehalten, eines dieser Länder öffentlich für die Verletzung der Grundwerte der EU zu verurteilen. Als die Orbán-Regierung die Justiz vereinnahmte, wurde die Fidesz-Partei auf europäischer Ebene von der Europäischen Volkspartei geschützt, der sie damals angehörte.²⁹ Die PiS wiederum ist Mitglied der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen, einer Randpartei auf EU-Ebene. Da gibt es nicht viel politisches Kapital. Doch selbst in diesem Fall blieb der Rat untätig. Institutionell kommt hinzu, dass das Verfahren nach

²⁹ Vgl. Daniel Kelemen, *Europe's Authoritarian Equilibrium*, 22. 12. 2017, www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2017-12-22/europes-authoritarian-equilibrium.

Artikel 7 EUV am Ende einen einstimmigen Beschluss im Rat erfordert. So konnten sich Polen und Ungarn gegenseitig vor Sanktionen schützen.

Ein vielleicht noch offensichtlicherer Grund: Die EU ist darauf ausgerichtet, die Mitgliedsstaaten vor einer übermächtigen Union zu bewahren, anstatt die Union vor versagenden Mitgliedsstaaten zu schützen. Die EU-Organe dürfen nur im Rahmen der ihnen übertragenen Zuständigkeiten handeln, und für die nationale Verfassungsstruktur besitzt die EU keine Zuständigkeit. Im Gegenteil: Die nationalen Verfassungsstrukturen sind durch Artikel 4 (2) EUV vor Eingriffen der EU geschützt, solange sie mit den Grundwerten der EU übereinstimmen.

Wie wir jedoch gesehen haben, durchbrach der EuGH schließlich die Blockade, indem er entschied, dass alle Mitgliedsstaaten in der Pflicht stehen, die Unabhängigkeit der Justiz zu schützen. Daraufhin wurde die Kommission aktiver, indem sie im polnischen Fall ein Vertragsverletzungsverfahren einleitete (allerdings bezeichnenderweise nicht im ungarischen Fall). Ein Mitgliedsstaat, der einem EuGH-Urteil nicht nachkommt, kann ernsthaft unter Druck geraten, weil die Kommission den EuGH auffordern kann, für jeden Tag, an dem der Staat dem Urteil nicht nachkommt, hohe Geldstrafen zu verhängen.³⁰ Allerdings müsste die Kommission ein solches Verfahren dann auch tatsächlich einleiten, was bisher nicht geschehen ist.

Seit dem Amtsantritt der Kommission unter Ursula von der Leyen 2019 wurden nur einige wenige Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der richterlichen Unabhängigkeit gegen Polen eingeleitet. Gegen Ungarn wurde kein einziges solches Verfahren angestrengt. Stattdessen wurde ein neuer zahnloser Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit eingerichtet.³¹ Im Dezember 2020 verabschiedeten die EU-Institutionen eine neue Verordnung,³² die ursprünglich von der Timmermans/Juncker-Kommission vorgeschlagen worden war und die es der Kommission ermöglicht, EU-Mittel für Mitgliedsstaaten zu kürzen, die Gefahr laufen, diese Mittel „falsch“ auszugeben – was eindeutig der Fall wäre, wenn es keine unabhängige Justiz gibt. Dies ist das neueste Instrument im

Werkzeugkasten der Kommission. Nachdem wir ein Jahrzehnt lang mit ansehen mussten, wie ein Instrument nach dem anderen geschaffen und dann nicht wirksam eingesetzt wurde, können wir nur hoffen, dass es dieses Mal anders kommt.

Die EU unterscheidet sich von anderen internationalen Organisationen dadurch, dass ihre Mitgliedsstaaten die Kommission als Hüterin der Verträge damit beauftragen, für die Einhaltung dieser Verträge zu sorgen. Wenn die Kommission jedoch nicht das EU-Recht durchsetzt, das heißt, wenn sie nicht darauf besteht, dass die Mitgliedsstaaten die Versprechen einhalten, die sie bei ihrem Beitritt gegeben haben, um die Werte der EU aufrechtzuerhalten, bleibt den anderen Staaten nur ein begrenztes Mittel zur Selbsthilfe: Sie können gemäß Artikel 259 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Klage gegen einen anderen Mitgliedsstaat vor dem EuGH erheben. Auch das ist bislang nicht geschehen.

Die Attacken auf die richterliche Unabhängigkeit in Ungarn und Polen zeigen, dass die nationalen Regierungen immer einen Vorteil gegenüber den EU-Institutionen haben, wenn sie sich dazu entschließen, auszuscheren. Sie können Gesetze verabschieden, die die Lage vor Ort so verändern, dass ein späterer Rechtsstreit – selbst, wenn er eingeleitet wird und erfolgreich ist – den Schaden nur sehr schwer wieder rückgängig machen kann. Nur die Ablösung der nationalen Regierung kann in einer sich dekonsolidierenden Demokratie für einen wirklichen Richtungswechsel sorgen. Aber als die EU darin versagte, zu signalisieren, dass das Verhalten dieser Staaten in Europa inakzeptabel ist, und als sie es wiederholt versäumte, unabhängige Gerichte zu unterstützen, versäumte sie es ebenfalls, für jene Werte der EU einzutreten, die das Band sind, das demokratische Regierungen zusammenhält.

Übersetzung aus dem Englischen: Birthe Mühlhoff, Dinslaken.

KRISZTA KOVÁCS

ist Senior Fellow im WZB Center for Global Constitutionalism in Berlin und Associate Professor an der Eötvös-Loránd-Universität in Budapest. kriszta.kovacs@wzb.eu

KIM LANE SCHEPPELE

ist Laurance S. Rockefeller Professor of Sociology and International Affairs an der Princeton University. kimlane@princeton.edu

³⁰ Vgl. EuGH, 17.4.2018, C-441/17.

³¹ Vgl. Laurent Pech, *The Rule of Law*, in: Paul Craig/Gráinne de Búrca (Hrsg.), *Evolution of EU Law*, Oxford 2021, S. 307–338.

³² Vgl. Verordnung 2020/2092, ABl. L 433I, 22.12.2020, S. 1–10.