

Polen: EU-Kommission startet "Verfahren zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips"

Der polnische Rechtsstaat auf dem Prüfstand / Von Roland Fedorczyk

Bonn (gtai) Die Europäische Kommission hat am 13.1.2016 beschlossen, das "Verfahren zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips" gegen Polen einzuleiten. Grund hierfür sind die jüngsten Gesetzesmaßnahmen der polnischen Regierung, die Änderungen beim Verfassungsgericht und bei den öffentlich-rechtlichen Medien vorsehen. Im Anschluss an dieses Verfahren kann geprüft werden, ob gegen Polen die strengsten Sanktionen verhängt werden können, die das EU-Recht kennt.

14.01.2016

Die von der Europäischen Kommission beschlossene Einleitung des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus stellt einen Präzedenzfall dar, da dieses neuartige Verfahren noch nie gegen einen EU-Mitgliedstaat in Gang gesetzt wurde. Das Verfahren selbst führt aber zu keinen Sanktionen, sondern ist dem Sanktionsverfahren des Artikel 7 EUV lediglich vorgelagert.

Der neue EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

Vor der Einführung dieses Rechtsstaatlichkeitsmechanismus Anfang 2014 hatte die EU grundsätzlich nur zwei Möglichkeiten, um auf ein Mitgliedsland einzuwirken, das gegen die in Artikel 2 EUV verankerten europäischen Werte verstieß: argumentativ einzuwirken oder gleich zur "radikalen Option" des Artikels 7 EUV zu greifen. Diese "radikale Option", wie sie einmal vom ehemaligen Kommissionspräsidenten Barroso bezeichnet worden ist, kann in letzter Konsequenz zu einem Entzug der Stimmrechte im Rat der Europäischen Union führen. Der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ersetzt allerdings nicht die Maßnahmen des Artikels 7 EUV, sondern hat nur einen ergänzenden Charakter. Grundlegendes Ziel ist dabei, dass Kommission und der betroffene Mitgliedstaat eine Lösung erarbeiten, wie eine systembedingte Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit des Landes abgewehrt werden kann. Durch diese Maßnahme soll im Vorfeld eine solch drastische Verletzung des Rechtsstaatsprinzips verhindert werden, die ein Einschreiten nach Artikel 7 EUV erforderlich machen könnte.

Die Verfahrensvoraussetzungen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus im Einzelnen

Der Mechanismus zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips unterteilt sich in drei Stufen.

I. In der ersten Stufe ermittelt die Europäische Kommission, ob es Anzeichen für eine "systembedingte Gefährdung" der Rechtsstaatlichkeit in dem betreffenden Mitgliedsland gibt. Die Europäische Kommission nimmt hierzu eine Sachstandsanalyse vor. Eine solche systembedingte Gefährdung wird dann anzunehmen sein, wenn es keine staatlichen Institutionen mehr gibt, die dazu geeignet wären, der Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit effektiv entgegenzutreten. Zum Beispiel, wenn systematisch die unabhängige und unparteiliche Justiz abgeschafft oder ihre Kompetenzen beschnitten werden und damit eine effektive Kontrolle von gesetzlichen Maßnahmen oder Verwaltungshandeln unmöglich gemacht wird und somit quasi die Gewaltenteilung aufgehoben wird.

Wird seitens der Kommission eine solche systembedingte Gefährdung festgestellt, kommt es zunächst zu einem Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaat. Dabei übermittelt die Kommission dem betreffenden Staat eine "Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit", in welcher sie ihre Gründe für die Annahme einer Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit darlegt. Das Mitgliedsland hat dann die Möglichkeit, auf die Stellungnahme zu antworten und seine Sicht der Dinge darzustellen.

II. Wird im Rahmen des Dialogs der ersten Stufe keine Einigung erzielt und kommt die Kommission im Rahmen ihrer Sachstandsanalyse zum Ergebnis, dass es objektive Hinweise auf eine systematische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit gibt, die von dem Mitgliedstaat nicht angemessen beseitigt wird, wird die Kommission in der zweiten Verfahrensstufe eine "Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit" aussprechen. Darin begründet die Kommission ihre Bedenken und setzt dem Mitgliedstaat eine Frist, innerhalb derer er die Rechtsstaatlichkeit nach europäischen Standards wieder herzustellen hat. Dabei kann die Kommission auch konkrete Hinweise geben, wie eine Wiederherstellung des Rechtsstaats erfolgen könnte.

III. In der dritten Stufe beobachtet die Kommission, ob das Mitgliedsland den Empfehlungen nachgekommen ist.

Kommt das Mitgliedsland den Empfehlungen innerhalb der gesetzten Frist nicht nach, wird die Kommission prüfen, ob sie das Präventiv- oder Sanktionsverfahren nach Artikel 7 EUV einleitet.

Wie kam es in Bezug auf Polen überhaupt so weit?

Auf EU-Ebene haben vor allem die Veränderungen beim polnischen Verfassungsgericht ernsthafte Bedenken am Fortbestand des Rechtsstaatsprinzips verursacht. Doch nicht nur diese gesetzliche Änderung zeigt ein bedenkliches Verständnis der jetzigen polnischen Machthaber von der Rolle des Staates in einer modernen Gesellschaft.

Die polnischen Gesetze im Einzelnen

Angefangen hat es mit der Reform des polnischen Verfassungsgerichtshofes, dem Trybunał Konstytucyjny. Die Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (<http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/2217>) sieht unter anderem vor, dass eine Entscheidung durch eine 2/3 Mehrheit von 13 Verfassungsrichtern gefällt werden muss. Vorher bedurften Entscheidungen nur einer einfachen Mehrheit von neun Richtern. Was vielleicht auf den ersten Blick harmlos klingt, hat für die Rechtspraxis und -entwicklung erhebliche Nachteile. Bereits vor der Änderung der Anzahl an erforderlichen Richtern sowie der Stimmenzahl wartete man manchmal zwei Jahre auf eine Urteilsfindung. Nach der Gesetzesänderung, so einige renommierte polnische Verfassungsrechtler, wird man unter Umständen bis zu vier Jahre auf ein Urteil warten müssen. Damit wird Polen de facto einer zeitnahen Kontrolle von Gesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit der polnischen Verfassung beraubt. Das Verfassungsgericht als Hüter der Verfassung wird praktisch gelähmt und die Exekutive kann unkontrolliert schalten und walten.

Weiter ist es dann zwischen Weihnachten und Neujahr mit dem sogenannten Mediengesetz gegangen. Die Änderung des Gesetzes über Hörfunk und Fernsehen (<http://www.sejm.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D26F8A373E8AD3A9C1257F2A003E9559>), wie das Mediengesetz in voller Länge heißt, sieht vor, dass der Vorstand und der Aufsichtsrat der als Aktiengesellschaften organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehsender, nunmehr durch den polnischen Schatzminister berufen werden. Bislang wurden der Vorstand und der Aufsichtsrat durch den polnischen Landesrundfunk und -fernsehrat (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) berufen. Bei den zu berufenden Vorstandsmitgliedern galt dabei, dass ein vorheriges Bewerbungsverfahren durchzuführen war, anhand dessen der beste Kandidat ermittelt werden sollte. Die fünf Mitglieder dieses Rates wiederum, der nach der polnischen Verfassung als Staatsorgan über die Meinungsfreiheit sowie das Informationsrecht des öffentlichen-rechtlichen Hörfunks und Fernsehens wachen sollte, wurden anteilmäßig durch das polnische Parlament (zwei Mitglieder), den Senat (ein Mitglied) und den Präsidenten (zwei Mitglieder) berufen. Und genau diese Aushöhlung der Berufungskompetenzen des Rates bringt die Gefahr mit sich, dass Rundfunk und Fernsehen in Polen nunmehr auf eine "regierungstreue" Linie gebracht werden können, da das alleinige Berufungsrecht der Mitglieder des Vorstandes und Aufsichtsrates in die Hände einer Person - des Schatzministers - gegeben wird. Es scheint dabei, als wenn es der polnischen Regierung mit der Neubesetzung von Vorstand und Aufsichtsrat nicht schnell genug gehen könnte, denn gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des novellierten Mediengesetzes, das am 7.1.2016 von Präsident Duda unterzeichnet wurde, erlöschen die Mandate der bisherigen Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder. Bereits jetzt, obwohl noch nicht in Kraft, zeigt das Gesetz erste Wirkungen: Vier Direktoren des öffentlich-rechtlichen Fernsehens haben freiwillig ihren Rücktritt erklärt.

POLEN: EU-KOMMISSION STARTET "VERFAHREN ZUR STÄRKUNG DES RECHTSSTAATSPRINZIPS"

Dieses Gesetz stellt allerdings nur einen ersten Schritt bei der Neuaufstellung der öffentlich-rechtlichen Sender dar. Im zweiten Schritt, so schon die Ansage, sollen die Rundfunk- und Fernsehsender von den privatrechtlich organisierten Aktiengesellschaften zu sogenannten "Kulturinstituten" umgewandelt werden, die, wie etwa das polnische Staatstheater, von einem Direktor geleitet werden.

Es werden auch weitere Gesetze durch die mit absoluter Mehrheit regierende PiS-Partei durch das polnische Parlament und den Senat gebracht, die als bedenklich für das gesunde Funktionieren einer Staatsverwaltung angesehen werden könnten. Hierzu zählt vor allem die Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Dienst (<http://www.sejm.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=B160D8940628BAD6C1257F1D002418D0>), wonach unter anderem die Stellen von Behördenleitern nicht mehr im Wege eines Bewerbungsverfahrens nachbesetzt werden sollen, sondern im Wege einer Ernennung. Dabei, so die Gesetzesänderung, wird es für die Bekleidung eines Direktorenamtes einer Behörde nicht mehr erforderlich sein, über einschlägige Berufserfahrung zu verfügen (bislang mindestens fünf Jahre Berufserfahrung als Führungskraft in der Regierungsverwaltung (also Ministerium oder Woiwodschaft) oder sieben Jahre Berufserfahrung als Führungskraft in der öffentlichen Finanzverwaltung). Auch eine Parteizugehörigkeit wird für die Nominierung kein Hinderungsgrund sein. Denn während das alte Recht es dem Kandidaten auf einen Direktorenposten verbot, in den letzten fünf Jahren vor der Leitertätigkeit einer Partei anzugehören und dieses Verbot auch für die gesamte Dienstzeit als Direktor fort galt, wird diese Einschränkung mit der geänderten Gesetzesfassung nicht mehr bestehen.

Fazit

Ob der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus der EU letztlich dazu geeignet ist, eine potenzielle Gefährdung des Rechtsstaats vorbeugend zu verhindern, sei dahingestellt. Das dreistufige Frühwarnsystem könnte bei einem kooperativen Gesprächspartner Veränderungen bewirken. Was macht man aber, wenn am Ende des Verfahrens eine Regierung sich nicht nach den Empfehlungen der Kommission richtet? Dann bleibt nur die Prüfung, ob die Sanktionsmittel des Artikels 7 EUV zur Anwendung kommen können. Die juristischen Hürden für die Anwendbarkeit des Artikels 7 EUV sind aber weiterhin unverändert hoch, da die Nichtbefolgung der Kommissionsempfehlungen kein Indiz für die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale des Artikels 7 EUV darstellen. Das heißt, es wird trotzdem geprüft werden müssen, ob eine "eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung" vorliegt, um das sogenannte Präventivverfahren einzuleiten, an dessen Ende aber nur eine Warnung an das jeweilige Mitgliedsland ausgesprochen wird. Für die Einleitung des Sanktionsmechanismus, der letztlich zu einem Entzug der Stimmrechte im Rat der EU führen kann, wird aber sogar die Feststellung einer "schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat erforderlich" sein. Und diese Feststellung wurde noch nie getroffen.

Es ist daher schon eine ordentliche Portion Optimismus erforderlich um zu glauben, dass die Einleitung des "Mechanismus zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips" in Bezug auf Polen etwas bewirken wird. Denn leider zeigt derzeit nichts Wirkung. Weder Brandbriefe hoher EU-Vertreter noch die für die polnische Wirtschaft besorgniserregende Reaktion der Märkte, die die Kurse an der polnischen Börse tief stürzen lassen.

Service: Haben Sie schon unsere "gtai-Rechtsnews" abonniert? Kurzmeldungen über aktuelle Rechtsentwicklungen halten Sie monatlich auf dem Laufenden. Anmelden können Sie sich im Internet unter <http://www.gtai.de/rechtsnews>

Mit der Reihe "Recht kompakt" bietet Ihnen der Bereich Recht/Ausländisches Wirtschafts- und Steuerrecht zudem kostenlose Basisinformationen für über 50 verschiedene Länder an. Das Länderkurzmerkblatt "Recht kompakt Polen" ist auf der Website der Germany Trade & Invest abrufbar unter <http://www.gtai.de/recht-kompakt>

Sie suchen Rechtsvorschriften in einem bestimmten Land? Nutzen Sie die Länder-Linklisten "Ausländische Gesetze" unter <http://www.gtai.de/auslaendische-gesetze>

Haben Sie Fragen zum Dienstleistungsrecht in Europa? Dann nutzen Sie das Angebot des Portal 21 unter <http://www.portal21.de>. Der Länderbericht Polen ist abrufbar unter <http://www.portal21.de/polen>

Mehr zu:

Polen
Verfassungsrecht / EG-Recht
Recht

Kontakt

Marcelina Nowak

Rechtsexpertin

 +49 228 24 993 371

 [Ihre Frage an uns](#)

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck – auch teilweise – nur mit vorheriger ausdrücklicher Genehmigung. Trotz größtmöglicher Sorgfalt keine Haftung für den Inhalt.

© 2021 Germany Trade & Invest

Gefördert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.