

Das polnische Justizwesen

Hanna Machińska, Warschau

Zusammenfassung

Die Situation des polnischen Justizwesens beunruhigt internationale Organisationen, viele EU-Mitgliedsstaaten sowie juristische Berufsverbände sehr. Die Krise um das Verfassungstribunal und das Ignorieren der Stellungnahme der Venedig-Kommission zeigen, dass der polnische Staat die europäischen Standards des Rechtsstaates, der Demokratie und der Menschenrechte ablehnt. Weitere Gesetzesvorhaben wie zu den allgemeinen Gerichten, dem Landesgerichtsrat und dem Obersten Gericht sind ein deutliches Signal, dass die regierende Partei *Recht und Gerechtigkeit* (*Prawo i Sprawiedliwość – PiS*) trotz der vielen negativen Beurteilungen seitens der Vertreter des Europarats, der Europäischen Union sowie des juristischen Milieus in Polen beabsichtigt, das Justizwesen vollständig der politischen Macht unterzuordnen, ungeachtet dessen, dass sie dabei die Verfassung verletzt.

Die Krise des Justizwesens in Polen begann Mitte Juni 2015. Sie lässt sich im Kern auf den Versuch der sogenannten Übernahme des Verfassungstribunals (*Trybunał Konstytucyjny – TK*) mit Hilfe der Parlamentsmehrheit zurückführen. Das Tribunal ist ein Verfassungsorgan von fundamentaler Bedeutung für die demokratische Rechtsordnung im Staat. Außerdem ist die Krise mit der Frage der Wahl der Richter verknüpft sowie der Novellierung des Gesetzes über das Verfassungstribunal in einer Form, die die Bestimmungen der Verfassung verletzt. Die erste Phase der Krise betraf die Wahl der neuen Richter des *TK* und lag in der Endphase der Legislaturperiode des damaligen Sejm.

Die Krise um das Verfassungstribunal

Im Mai 2015 hatte das damalige Parlament, in dem die *Bürgerplattform* (*Platforma Obywatelska – PO*) die Mehrheit besaß, ein Gesetz über das Verfassungstribunal verabschiedet, das die Wahl von fünf Richtern ermöglichte, deren Amtszeit Ende 2015 auslief. Im Oktober 2015 wählte der Sejm die fünf Richter, die allerdings nicht vom Präsidenten der Republik Polen, Andrzej Duda, vereidigt wurden. Im November 2015 setzte sich infolge der Parlamentswahlen ein neuer Sejm zusammen, in dem nun die Partei *Recht und Gerechtigkeit* (*Prawo i Sprawiedliwość – PiS*) über die Mehrheit verfügt. Unverzüglich brachten *PiS*-Abgeordnete den Entwurf einer Novelle zum Gesetz über das Verfassungstribunal ein, die nach sieben Tagen verabschiedet wurde.

Ebenfalls im November 2015 fasste der Sejm einen Beschluss, der die früheren Sejm-Beschlüsse vom Oktober 2015 zur Wahl der Richter für ungültig erklärte. Die Abgeordneten der *PO*, das heißt die parlamentarische Minderheit, zogen daraufhin vor das Verfassungstribunal, um die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über das Verfassungstribunal vom Juni 2015 klären zu lassen, auf dessen Grundlage jene fünf Richter gewählt worden waren, sowie um eine Bewertung der Gesetzesnovelle

zum Verfassungsgericht vom November 2015 zu erhalten. Das Verfassungstribunal forderte daraufhin das Parlament auf, die Wahl neuer Richter so lange zu vertagen, bis es zu einem Urteil in diesem Fall gekommen sei. Dennoch wählte der Sejm zwei Tage später fünf neue Richter (zunächst vier), die der Präsident gleich nach der Wahl, noch in der Nacht, vereidigte.

Die *PO*-Abgeordneten riefen daraufhin erneut das Verfassungstribunal an, nun wegen des Beschlusses, die Wahlen jener Richter für ungültig zu erklären, und wegen des Beschlusses über die Berufung neuer Richter. Anfang Dezember 2015 verkündete das *TK* das Urteil zum Gesetz über das Verfassungstribunal vom Juni 2015. Es stellte fest, dass die Bestimmungen des Gesetzes vom Juni, auf dessen Grundlage fünf Richter gewählt worden waren, teilweise nicht verfassungskonform sind. Jedoch erkannte es die Wahl dreier Richter als verfassungsgemäß an sowie es auch die Mehrheit der Bestimmungen als verfassungskonform anerkannte. In dem Urteil wurde die Pflicht des Staatspräsidenten unterstrichen, die drei Richter unverzüglich zu vereidigen. Das Urteil wurde im Gesetzblatt mit Verspätung nach Schriftwechsel mit dem Präsidenten des Verfassungstribunals veröffentlicht.

Das Gesetz über das Verfassungstribunal war der Gegenstand des Urteils des *TK* vom 9. Dezember 2015, das auf Antrag des Bürgerrechtsbeauftragten, des Landesgerichtsrats (*Krajowa Rada Sądownictwa – KRS*) und des Ersten Vorsitzenden des Obersten Gerichts sowie auf Antrag von Abgeordneten erfolgte. Das *TK* unterstrich in seinem Urteil Regelverletzungen bei der Verabschiedung des Gesetzes. Ein wichtiges, von den Antragstellern aufgebrachtes Problem war die Frage der Amtszeit des Vorsitzenden und seines Stellvertreters: Sowohl die Wahl des Vorsitzenden für eine zweite Amtszeit durch den Staatspräsidenten als auch die Beendigung der Amtszeit des Vorsitzenden und seines Stellvertreters im Laufe von drei Monaten nach Inkrafttreten des

Gesetzes wurden als nicht verfassungskonform und als Störung des Machtgleichgewichts beurteilt.

Die nächste Phase der Krise begann im Zusammenhang mit einer weiteren Novelle des Gesetzes über das *TK*. Auffällig sind hier der Umfang der Änderungen und die Prozedur der Verabschiedung des neuen Gesetzes. Die mit dem Gesetz eingeführten Änderungen betreffen fundamentale Fragen des Funktionierens des Verfassungstribunals: Die Mindestanzahl der Richter, die das Urteil in voller Zusammensetzung verkünden, wurde auf 13 (vorher neun) erhöht. Entscheidungen sollten mit Zweidrittelmehrheit getroffen werden; verhandelt werden sollte entsprechend der Reihenfolge des Eingangs der Angelegenheiten; die Verhandlungen sollten grundsätzlich drei Monate nach Benachrichtigung der beteiligten Seiten stattfinden bzw. sechs Monate bei Angelegenheiten, die in voller Besetzung verhandelt werden. Der Sejm wiederum sollte Richter in schwerwiegenden Fällen auf Antrag der Generalversammlung abberufen können. Der Justizminister oder der Staatspräsident sollten Disziplinarverfahren gegen Richter einleiten können.

Mit Blick auf den Gesetzgebungsprozess fällt das atemberaubende Tempo der Verabschiedung der Novelle auf: Am 15. Dezember 2015 wurde der Gesetzesentwurf dem Sejm vorgelegt, am 28. Dezember wurde das Gesetz vom Präsidenten unterzeichnet und es trat ohne *vacatio legis* in Kraft. Die nächtlichen Sitzungen des Parlaments und die Beschränkung der Stimme der Opposition riefen eine enorme Protestwelle hervor.

Im März 2016 sprach das *TK* sein Urteil über diese Gesetzesnovelle vom Dezember 2015, die als in Gänze verfassungswidrig beurteilt wurde. Aus Platzgründen können hier die sehr wichtigen Argumente des Verfassungsgerichts nicht dargestellt werden. Allerdings muss betont werden, dass Vertreter der Regierung und der *PiS* den Urteilsspruch des *TK* ausschließlich als informelles Treffen der Verfassungsrichter behandelten und Ministerpräsidentin Beata Szydło die Veröffentlichung des Urteils verweigerte. Infolge dieses Urteils fällt das *TK* auf der Grundlage des Gesetzes vom Juni 2015 seine Urteile, aber diese wurden nicht veröffentlicht.

Der in einem solchen Ausmaß noch nie dagewesene Konflikt um das Verfassungstribunal rief international zahlreiche Reaktionen hervor. Im Januar 2016 begann die Europäische Kommission das Prozedere der Kontrolle der Rechtsstaatlichkeit, im Juli 2016 stellte sie ihre Empfehlungen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit vor (zweite Etappe des Prozedere) und im Juli 2017 empfahl die Europäische Kommission Polen:

- die vollständige Vollstreckung der Urteile des Verfassungstribunals vom 3. und 9. Dezember 2015. Gemäß dieser Urteile sollen die drei Richter, die rechtskonform vom vorherigen Gesetzgeber im

Oktober 2015 gewählt worden waren, ihre Posten als Verfassungsrichter einnehmen, aber nicht die drei Richter, die vom neuen Gesetzgeber ohne gültige Rechtsgrundlage gewählt worden sind.

- die Bekanntmachung und vollständige Vollstreckung der Urteile des Verfassungstribunals vom 9. März 2016 und seiner späteren Urteile sowie die Garantie der automatischen Bekanntmachung zukünftiger Urteile, unabhängig von den Entscheidungen der Exekutive oder Legislative.
- die Garantie der Übereinstimmung aller Gesetzesnovellen zum Verfassungsgericht mit den Urteilen des Verfassungsgerichts, inklusiv der Urteile vom 3. und 9. Dezember 2015 und vom 9. März 2016, sowie die vollständige Berücksichtigung der Meinung der Venedig-Kommission [Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, d. Übers.] in diesen Novellen; die Garantie, dass die Wirksamkeit des Verfassungstribunals als Garant der Verfassung nicht durch gestellte Anforderungen untergraben wird.
- die Garantie, dass das Verfassungstribunal bei dem neuen, am 22. Juli 2016 verabschiedeten Gesetz über das Verfassungstribunal die Vereinbarkeit mit der Verfassung kontrollieren kann, noch bevor das Gesetz in Kraft tritt; die Veröffentlichung und vollständige Vollstreckung des Urteils des *TK* in dieser Angelegenheit.
- das Unterlassen von Tätigkeiten und öffentlichen Aussagen, die die Legitimierung und das wirksame Handeln des Verfassungstribunals untergraben könnten.

Außerdem hatte im März 2016 die Venedig-Kommission ihr Gutachten zur Novelle des Gesetzes über das Verfassungstribunal vorgestellt. Die Venedig-Kommission kam damit einem Antrag des Außenministers der Republik Polen nach; sie kritisierte die eingeführten Änderungen unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit den europäischen Standards und mit der polnischen Verfassung sowie unter dem Aspekt der Wirksamkeit der Tätigkeiten des *TK*.

Die letzten gesetzgeberischen Tätigkeiten in der Angelegenheit des Verfassungsgerichts fanden im April 2016 statt, als *PiS*-Abgeordnete ein neues Gesetzesprojekt zum *TK* einbrachten. Am 1. August 2016 wurde das Gesetz im Gesetzblatt veröffentlicht, am 11. August 2016 verkündete das Verfassungstribunal sein Urteil über dieses neue Gesetz. Das Urteil lautete, dass das neue Gesetz teilweise nicht verfassungskonform sei und keinesfalls zur Lösung der Krise führe, die sich weiter vertiefen werde, wobei das Verfassungsgericht selbst als Institution betrachtet würde, deren Rolle bedeutungslos sei. In dem am 14. Oktober 2016 verabschiedeten Gutachten zum Gesetz über das Verfassungstribunal stellte

die Venedig-Kommission fest, dass »das Gesetz vom Juli über das *TK* zwei grundlegende Standards der Machtbalance nicht erfüllt: die Unabhängigkeit des Gerichtswesens und die Position des *TK* als definitiver Spezialist in verfassungsrechtlichen Fragen«.

Am 27. Juli 2017 fasste die Generalversammlung des *TK* einen Beschluss zum neuen Reglement des *TK*. Viele Kontroversen löste das Thema der Einzelmeinungen aus. In dem Reglement war nämlich die Möglichkeit ausgeschlossen worden, dass Richter ihre Einzelmeinung äußern, womit die Zusammensetzung des rechtssprechenden Gremiums anfechtbar werden könnte. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die drei Richter, die im Jahr 2015 rechtmäßig gewählt worden waren, vom Staatspräsidenten nicht vereidigt worden waren und an ihre Stelle sogenannte *doubles* gesetzt wurden. Dies war eine Verfassungsverletzung und stellt die von ihnen gesprochenen Urteile in Frage. Das Reglement enthält viele Änderungen, u. a. betreffen sie die Besetzung der Rechtsprechenden und die Möglichkeit, dass Anträge abgelehnt werden, die von dazu berechtigten Subjekten gestellt werden, beispielsweise vom Bürgerrechtsbeauftragten. Nach Auffassung eines Verfassungsrichters beschränkt das Reglement den Inhalt der Verfassungsbestimmungen und -gesetze: über den Status der Verfassungsrichter sowie das Gesetz über die Organisation der Arbeit und das Verfahren vor dem *TK*.

Die neuen Regelungen zu den Gesetzen über die Struktur der allgemeinen Gerichte, das Oberste Gericht und den Landesgerichtsrat

Die Krise des Justizwesens, die mit der Rechtsverletzung bei der Wahl der Verfassungsrichter, zahlreichen Gesetzesnovellen und der Weigerung, Urteile des Verfassungstribunals zu veröffentlichen, begann, fand ihre Fortsetzung in der Vorbereitung dreier Gesetzesentwürfe. Diese betreffen die Struktur der allgemeinen Gerichte, das Oberste Gericht (*Sąd Najwyższy*) und den Landesgerichtsrat. Hinzu kommt das Gesetz über die Nationale Hochschule für Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft (*Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury*).

Am 17. April 2017 machte der Kommissar für Menschenrechte des Europarats, Nils Muižnieks, und drei Monate später der Generalsekretär des Europarats, Thorbjørn Jagland, die polnische Regierung darauf aufmerksam, dass das Gesetz über den *KRS* die Standards des Europarats verletzt. Am 19. Juli 2017 kündigte der Erste Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, an, im Falle der Annahme dieser Gesetze das Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen einzuleiten. Das Gutachten der Menschenrechtsinstitution *ODIHR* der OSZE vom 5. Mai 2017, das das Gesetz über die Änderung des Gesetzes über den *KRS* betrifft

sowie einige andere Gesetze, unterstrich den negativen Einfluss des Gesetzesprojekts auf die Unabhängigkeit der Judikative. Die Verantwortlichen werden aufgerufen, vom weiteren Gesetzgebungsprozess für das Gesetz in dieser Form Abstand zu nehmen.

Am 29. Juli 2017 eröffnete die Europäische Kommission das Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegen Polen. Nach Auffassung der Kommission gewähren alle drei Gesetze dem Justizminister, der gleichzeitig auch Generalstaatsanwalt ist, umfangreiche Befugnisse. Dies führt zu einer Verletzung des Artikels 10 der Verfassung, die in Paragraph 1 festlegt, dass sich das System der Republik Polen auf die Gewaltenteilung und das Gleichgewicht der Legislative, Exekutive und Judikative gründet. Paragraph 2 des Artikels 10 legt fest, dass die Judikative von den Gerichten und Tribunalen ausgeübt wird.

Die Entscheidung des Staatspräsidenten, kein Veto gegen das Gesetz über die Struktur der allgemeinen Gerichte einzulegen, ermöglicht dem Justizminister, die Vorsitzenden der Gerichte und ihre Stellvertreter auszutauschen. Die Berufung der neuen Vorstände wird wiederum ohne ein Gutachten der Versammlung der Richter stattfinden. Darüber hinaus führt das Gesetz eine Differenzierung des Renteneintrittsalters ein – 65 Jahre bei Männern und 60 Jahre bei Frauen; die darüber hinaus gehende Ausübung ihrer Funktionen ist von der Zustimmung des Justizministers abhängig.

Der Gesetzesentwurf zum Obersten Gericht, gegen das der Staatspräsident am 24. Juli 2017 sein Veto eingelegt hat, wurde hervorragenden Juristen, dem *KRS*, dem Büro für Studien und Analysen des Obersten Gerichts, Richtervereinigungen in Polen und im Ausland sowie dem *ODIHR* zur Beurteilung vorgelegt.

Demnach sollten derart fundamentale Änderungen nicht ohne breite gesellschaftliche Konsultationen vollzogen werden, was auch die Richterschaft miteinbeziehen würde. Hier wäre hervorzuheben, dass die Mehrheit der Gesetzesänderungen gegenwärtig in Form von Abgeordnetenprojekten auf den Weg gebracht wird, was keine Konsultationen zwischen einzelnen Ressorts und mit der Öffentlichkeit erfordert. Deutliche Einwände und Empörung lösten in der Öffentlichkeit die Hast des Gesetzgebungsprozesses und der Ausschluss der parlamentarischen Opposition aus der Diskussion aus sowie die Verabschiedung der Gesetze im Laufe langer Debatten, die bis spät in der Nacht dauerten. Was den Kern des Projektes betrifft, muss festgestellt werden, dass die eingeführten Neuerungen in grundsätzlicher Weise die Verfassung und die internationalen Standards verletzen. Dies zeigen folgende Vorschriften, die die Intentionen der Initiatoren zutage treten lassen. Der Entwurf sieht das Erlöschen des Mandats des Vorsitzenden des Obersten Gerichts vor dem Ablauf seiner Amtszeit und

seine Versetzung in den Ruhestand vor, was eine Verfassungsverletzung nach Artikel 183, Paragraph 3 darstellt. Dieser legt fest, dass der Erste Vorsitzende des Obersten Gerichts vom Staatspräsidenten aus einer Reihe von Kandidaten, die die Generalversammlung der Richter des Obersten Gerichts vorstellt, für eine sechsjährige Amtszeit berufen wird. Die Versetzung der Richter des Obersten Gerichts in den Ruhestand soll alle außer diejenigen betreffen, die kraft der Entscheidung des Justizministers am Obersten Gericht bleiben können. Artikel 180, Paragraph 1 der Verfassung spricht von der Unkündbarkeit der Richter, was die Stabilität ihrer beruflichen Position beinhaltet.

Als generelles Prinzip wurde aufgestellt, dass das Renteneintrittsalter in der Richterschaft unterschiedlich sein soll, und zwar 65 Jahre bei Männern und 60 Jahre bei Frauen. Verabschiedet wurden Änderungen der internen Organisation des Obersten Gerichts und eine neue Einteilung nach Kammern: des Öffentlichen Rechts und des Privatrechts sowie eine Disziplinarkammer. Anzumerken ist hier, dass diese Neuorganisation negativen Einfluss auf die Gerichtsverfahren haben kann, die von Richtern geführt werden, die sich auf bestimmte Rechtsbereiche spezialisieren. Es müssten also beispielsweise Abteilungen geschaffen werden, die der Einteilung in bestimmte Rechtsbereiche (Strafrecht, Zivilrecht, Versicherungsrecht usw.) entsprechen. Letztlich zeigt sich hier, dass die vorgeschlagene Regulierung keine fachliche Begründung hat. Es handelt sich um eine Vortäuschung organisatorischer Veränderungen. Dabei sollen die Vorsitzenden der Kammern vom Staatspräsidenten auf Antrag des Justizministers aus den Reihen der aktiven Richter des Obersten Gerichts berufen werden. Es handelt sich hier um eine enorme Verletzung des Artikels 10 der Verfassung, der die Gewaltenteilung betrifft, sowie des Artikels 173, der festlegt, dass die Gerichte und Tribunale eine separate Gewalt und unabhängig von den anderen Gewalten sind. Viele kritische Anmerkungen sind an den Teil des mit Veto belegten Gesetzes zu richten, der die Disziplinarkammer betrifft. Auch sei darauf hingewiesen, dass hier der Begriff »Disziplinar-« in verschiedenen Varianten einige hundert Mal auftaucht. Viele Vorwürfe beziehen sich in diesem Zusammenhang auf die Verletzung der Unabhängigkeit und Neutralität der Richter. Die Gestalt und Zusammensetzung der Disziplinarkammer ist vom Justizminister abhängig, der gleichzeitig Generalstaatsanwalt ist.

In der allgemeinen Wahrnehmung hat das Gesetz über das Oberste Gericht, das vom Staatspräsidenten mit Veto belegt wurde, den Austausch der Richter zum Ziel, die Entfernung des Vorsitzenden des Obersten Gerichts – unter Verletzung der Verfassung – und die

Einführung neuer Grundsätze über die Disziplinarverantwortung gegenüber den Richtern, was den Effekt der »Erstarrung« nach sich ziehen und das fundamentale Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter verletzen kann. Eine Konsequenz des Gesetzes wäre die Beschränkung des Rechtes der Bürger auf Zugang zu unabhängigen Gerichten. Das Gesetz räumt dem Justizminister umfangreiche Kompetenzen ein und beschränkt gleichzeitig die Kompetenzen des Präsidenten der Republik Polen. Dem Justizminister wird die Aufstellung des Reglements des Obersten Gerichts übertragen, was aktuell die Generalversammlung der Richter des Obersten Gerichts macht. Darüber hinaus soll der Justizminister im Falle der Ausübung der richterlichen Pflichten über das 65. Lebensjahr hinaus zustimmen bzw. seine Zustimmung verweigern. Der Minister wäre befugt, den Disziplinarbeauftragten gegenüber Richtern des Obersten Gerichts in Stellung zu bringen – betont wird also der bedeutende Einfluss des Justizministers-Generalstaatsanwalts auf Disziplinarverfahren.

In dem mit Veto belegten Gesetz über das Oberste Gericht wurde die Bestimmung des Artikels 1 des bisherigen Gesetzes übergangen, das heißt die Aufgabe des Obersten Gerichts, Recht zu sprechen. Dem Obersten Gericht wurde die Prüfung der Kassation entzogen. Die Änderungen sollen also der Stärkung der Befugnisse des Justizministers über das Oberste Gericht und des Austausches der Richter dienen. Ein solches Handeln verletzt die internationalen Standards, so auch Artikel 6, Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention. In zahlreichen Urteilen berief sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf das richtige Verständnis des Begriffs »unabhängiges Gericht« und richterliche Unabhängigkeit. Auch die Gutachten des Beirats der europäischen Richterinnen und Richter, eines Organs des Europarats, weisen auf die Rolle der Gerichte und die Position des Gerichtswesens sowie die Beziehungen zwischen den Gerichten und anderen staatlichen Organen hin. In der Stellungnahme Nr. 18 (2015) wurde unterstrichen, dass Entscheidungen, die die prinzipielle Garantie des unabhängigen Gerichtswesens annullieren, nicht zu akzeptieren sind. Die Rede ist hier auch von den Tätigkeiten der neu gewählten Parlamentsmehrheit und von der Regierung, die die Nominierung und die Amtszeit von Richtern in Frage stellt. Diese Prinzipien waren in der *Magna Charta of Judges* (2010) bestätigt worden.

Das zweite Gesetz, gegen das der Präsident sein Veto eingelegt hat, betrifft den Landesgerichtsrat. Der KRS ist ein Verfassungsorgan, das über die Gerichte und die Unabhängigkeit der Richter wachen soll. Der KRS setzt sich gemäß Artikel 187 der Verfassung aus 25 Mitgliedern zusammen, 15 von ihnen werden von

den Richtern des Obersten Gerichts, der allgemeinen Gerichte, der Verwaltungsgerichte und der Militärgerichte gewählt. Das Veto wurde u. a. dagegen eingelegt, wie die 15 Richter-Mitglieder des *KRS* gewählt werden sollen. In dem neuen Gesetz hat die Wahl politischen Charakter, denn die Kandidaten meldet das Präsidium des Sejm oder 50 Abgeordnete an, und die Wahl wird vom Sejm mit Dreifünftelmehrheit getätigt. Die Amtszeit der aktuellen Mitglieder des *KRS* soll 30 Tage nach Inkrafttreten des Gesetzes enden. Zweifel weckt die interne Organisation des *KRS*, die in das Gesetz aufgenommen wurde und auf der Bildung von zwei Versammlungen basiert. Dies erste Versammlung wird von zehn Vertretern der Exekutive und Legislative gebildet, die zweite Versammlung besteht aus 15 Richtern. Entscheidungen über die Berufung eines Richters und die abweichende Meinung eines Einzelnen der beiden Versammlungen würde bei der Abstimmung die Einstimmigkeit der 15 Richter sowie des Ersten Vorsitzenden des Obersten Gerichts und des Vorsitzenden des Obersten Verwaltungsgerichts (*Naczelny Sąd Administracyjny*) erfordern. Die zu erreichen, wäre nicht einfach, worauf das Endgutachten des *ODIHR* aufmerksam macht. Vertreter der Exekutive und der Legislative könnten den Prozess der Berufung des Richters blockieren (Punkt 15 des Gutachtens). Eine solche Situation kann auch zur Blockade von Entscheidungen führen, die für die Machthaber ungünstig sind. Der Judikative werden also die bisherigen Befugnisse, die aus der Verfassung resultieren, entzogen, was – so das Gutachten des *ODIHR* – eine größere politische Einmischung in die Ausübung der Justiz und die Verletzung der Unabhängigkeit des Gerichtswesens in Polen bedeutet. Im Antrag, der aus dem Gutachten des *ODIHR* vom 5. Mai 2017, hervorging, heißt es: »Angesichts des potentiell negativen Einflusses des Gesetzesprojekts auf die Unabhängigkeit des *KRS* und in der Folge auf die Unabhängigkeit der Judikative in Polen, empfiehlt das *ODIHR* im Falle seiner Annahme die erneute Betrachtung des Gesetzesprojekts in Gänze sowie die Zurückhaltung der Autoren bei Aktivitäten, die auf seine Annahme zielen«.

Ein anderes Gesetz, das Zweifel auf sich zieht, betrifft die Nationale Hochschule für Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft. Der *KRS* bewertete das Gesetzesprojekt negativ und stellte fest, dass »die vorgeschlagenen Ausführungen nicht der Stärkung der Garantie des Rechts auf ein faires Verfahren, sondern allein der Erweiterung der Befugnisse des Justizministers in Bezug auf das Funktionieren des allgemeinen Gerichtswesens dienen«. Auch laut Gutachten der Europäischen Kommission wird die Abhängigkeit der Gerichtsassessoren vom Justizminister negativen Einfluss auf das Funktionieren des Gerichtswesens haben.

Eine der Folgen der Verletzung des Prinzips der Dreiteilung der Gewalten zeigt sich in einem aktuellen Ereignis. Hier wurde versucht, Richter zur Verantwortung zu ziehen, die sich mit der Verhängung einer Untersuchungshaft nicht einverstanden erklärt hatten. Es geht um das Vorgehen gegen Manager eines Chemiekonzerns in der Stadt Police im Zusammenhang mit angeblichen Regelwidrigkeiten im Management. Das Gericht der ersten sowie der zweiten Instanz stellte fest, dass es keine Grundlage für ihre Inhaftierungen gebe. Daraufhin leitete die Staatsanwaltschaft Ermittlungen gegen den Vorgesetzten der Richter nach Art 231, Paragraph 1 des Strafgesetzbuches wegen Befugnismissbrauchs ein. Das juristische Milieu betrachtete die Angelegenheit als Versuch, die Richter einzuschüchtern.

Schlussfolgerungen

Die Einführung neuer Gesetze durch den Sejm und die Zustimmung des Senats in einer Art und Weise, die das Recht der Opposition auf eine ernsthafte Debatte verletzte, rief den Protest Tausender Menschen in großen und kleinen Städten hervor. Die Gesellschaft sprach sich für die Verfassung, das Verfassungstribunal und die Gerichte aus. Viele Hierarchen der katholischen Kirche, unlängst auch der Episkopat, wiesen auf eine potentielle Verfassungsverletzung hin. Der Druck internationaler Kreise und die massenhafte gesellschaftliche Präsenz bewirkten, dass der Präsident der Republik Polen sein Veto gegen das Gesetz über den *KRS* und über das Oberste Gericht einlegte; das Gesetz über die Struktur der allgemeinen Gerichte hat er jedoch leider unterzeichnet. Die Krise des Justizwesens verursachte eine enorme Mobilisierung juristischer Autoritäten, vieler Institutionen und Nichtregierungsorganisationen. Viele Richterverbände haben sich bisher zu den drei verabschiedeten Gesetzen geäußert.

Die Richtervereinigung *Themis* sprach sich in ihrer Erklärung vom 18. Juli 2017 dafür aus, dass das Verfassungstribunal, der Landesgerichtsrat, das Oberste Gericht und die allgemeinen Gerichte sowie die Staatsanwaltschaft in der Hand der Politiker bleiben.

Der Richterverband *Iustitia* rief am 29. August 2017 die Richter auf, die Posten der Vorstände, die vom Justizminister abgezogen wurden, nicht zu besetzen. Unterstrichen wurde auch, dass die Prozedur, wie sie im Gesetz über die Struktur der allgemeinen Gerichte festgelegt ist, das verfassungsrechtliche Prinzip der Dreiteilung der Gewalten und der Trennung der Judikative von der politischen Macht verletzt.

Die Verfassungskrise ist mit der Verabschiedung des Gesetzes über das Verfassungstribunal und des Gesetzes über die Struktur der allgemeinen Gerichte nicht beendet. Vor uns liegen weitere Debatten über die beiden mit Veto belegten Gesetze über das Oberste Gericht und den

Landesgerichtsrat, die eine weitere, eingehende Analyse erfordern. Zu erwarten steht eine weitere Verschärfung der Krise in Polen, insbesondere da das Problem des Gesetzes über die Struktur der allgemeinen Gerichte immer noch nicht gelöst ist, das in seiner gegenwärtigen Gestalt eine wesentliche Gefahr für die Unabhängigkeit der Gerichte und die Rechtsstaatlichkeit in Polen ist.

Hinzu kommt das problematische politische Klima, das sich in den häufig arroganten Aussagen von Politi-

kern spiegelt, die Autoritäten, darunter Richter, beleidigen. Dieses Klima ist Bestandteil der Krise, die sich aus der Missachtung von Autoritäten und der Position wichtiger Institutionen im Staat ergibt.

Es handelt sich um die ernsteste Krise des Justizwesens in Polen seit 1989.

Übersetzung aus dem Polnischen: Silke Plate

Über die Autorin

Dr. Hanna Machińska ist Dozentin am Institut für Staatswissenschaften und Recht an der Universität Warschau (*Instytut Nauk o Państwie i Prawie, Uniwersytet Warszawski*). Von 1991 bis 2017 war sie Direktorin des Büros des Europarats (angesiedelt zunächst an der Universität Warschau, dann beim Europarat), von 1997 bis 2004 Mitglied der Expertengruppe zur Vorbereitung der Verhandlungen mit der Europäischen Union. Von 2002 bis 2004 gehörte sie zur Reflexionsgruppe bei Präsident Aleksander Kwaśniewski, darüber hinaus übte sie weitere Beratertätigkeiten aus, u. a. bis 2016 im Beratenden Rechtskomitee beim Außenministerium. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Umweltrecht.

ANALYSE

Die PiS und das Recht

Reinhold Vetter, Warschau

Zusammenfassung

Die Umgestaltung der Justiz durch die regierende Partei *Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS)* ist gegenwärtig das wichtigste innenpolitische Thema in Polen. Erstmals zeigten sich stärkere Differenzen zwischen der *PiS* und Präsident Andrzej Duda. Seit dem Amtsantritt der nationalkonservativen, *PiS*-geführten Regierung steht vor allem deren Bemühen, die Justiz ihrer politischen Kontrolle zu unterstellen, im Fokus der innen- und europapolitischen Auseinandersetzung. Gerade in Sachen Justiz erweist sich die *PiS* als Gegner der *checks and balances* der Gewalten im Staat.

Der nationalkonservativen, von der Partei *Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS)* geführten Regierung gelang es, durch ein, auf Druck der EU nur notdürftig entschärftes, Gesetz das Verfassungsgericht (*Trybunał Konstytucyjny*) als wichtigste juristische Kontrollinstanz im Land weitgehend auszuschalten. Auch die Nationale Hochschule für Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft (*Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury*), eine bedeutende juristische Aus- und Fortbildungseinrichtung in Lublin, geriet stark in ihren Einflussbereich. Außerdem verabschiedete die *PiS*-Mehrheit im Parlament gegen den Widerstand der Opposition die äußerst restriktive Novellierung des Gesetzes über die allgemeinen Gerichte, die anschließend von Präsident Andrzej Duda unterzeichnet wurde. Noch offen ist die

Zukunft der ebenfalls im Parlament verabschiedeten Gesetze über das Oberste Gericht (*Sąd Najwyższy*) und den Landesgerichtsrat (*Krajowa Rada Sądownictwa – KRS*), denn in beiden Fällen hat Duda sein Veto eingelegt. Mit den großen Demonstrationen im Juli hat die außerparlamentarische Opposition neue Stärke bewiesen, ohne dass zu einem langfristigen Erfolg Aussagen gemacht werden können.

Die Umgestaltung des Gerichtswesens als politische Säuberung

Gleich nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die allgemeinen Gerichte am 12. August begann dessen Umsetzung. Schon in den Wochen zuvor waren im Justizressort Dossiers über Gerichtspräsidenten ausgearbei-