

# Das Ringen um Demokratie Wie die EU die unabhängige Justiz in Polen und Ungarn retten will

Kriszta Kovács

Im Jahr 2004 traten zehn neue Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei. Zu diesem Zeitpunkt galten diese Staaten Ost-Mitteleuropas als stabile liberale Demokratien, unter anderem mit einer funktionierenden Gewaltenteilung. Die Gerichtsbarkeit überprüft das Handeln der Exekutive auf seine Verfassungsmäßigkeit. Noch bevor das erste Jahrzehnt nach dem Beitritt vergangen war, musste jedoch schmerzlich erkannt werden, dass sich auch etablierte Demokratien auflösen können. In Ungarn begann das Verfassungssystem kurz nach 2010 zu implodieren, und Polen machte im Jahr 2015 einen kurzen, aber scharfen Rutsch in Richtung Autokratie. In beiden Ländern wurden Parteien an die Macht gewählt, deren führende Politiker autokratischen Regierungsformen zuneigen. Sowohl Viktor Orbán als auch Jarosław Kaczyński verschwiegen im Wahlkampf ihre revolutionären Absichten. Sobald sie aber im Amt waren, begannen beide, die Gerichtsbarkeit anzugreifen.

In Ungarn beseitigte die neue Verfassung, die von der regierenden Mehrheit verabschiedet wurde, nahezu alle Kontrollmechanismen über die Exekutive, die in der ersten demokratischen Verfassung aus dem Jahr 1989/90 vorgesehen waren. Bis zum Frühjahr 2013 war das Verfassungsgericht neutralisiert. Sobald das Gericht unter die Kontrolle der Regierung gebracht worden war, folgte die Aufspaltung der ordentlichen Gerichtsbarkeit: Richter wurden massenhaft aus ihrem Amt entlassen, und ein neues System der Justizverwaltung wurde eingeführt, wie es bisher in keinem anderen Staat der EU existierte. Dieses System hob die gerichtliche Selbstverwaltung auf und schuf ein zentrales nationales Justizamt. Als Nächstes steht die totale Neustrukturierung der Verwaltungsgerichte auf der Agenda.

In einem Akt, der an die Strategie Viktor Orbáns erinnerte, erließ auch die polnische Regierung neue Gesetze, die die politische Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts unterminierten. Diese Gesetze beeinflussen die Prozesse und die Zusammenstellung des Gerichts. Darüber hinaus weigerte sich die Regierung, Gerichtsurteile zu veröffentlichen. Sobald die

Amtszeit des Präsidenten des Verfassungsgerichts, Andrzej Rzepliński, endete, wurde das Gericht unter die Kontrolle der Regierung gebracht. Nachdem die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts beendet worden war, folgte auch hier der Angriff auf die ordentliche Gerichtsbarkeit. Die Regierung stellte die Richter unter die Kontrolle von politisch ernannten Gerichtspräsidenten. Außerdem führte sie drakonische und willkürliche Disziplinarverfahren ein, die von Richtern geleitet werden, die von der Regierungspartei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) ausgewählt werden.

Diese massiven Angriffe auf die Gerichtsbarkeit wurden auch von europäischen Institutionen zur Kenntnis genommen. Die Venedig-Kommission kommentierte professionell und schnell jede wesentliche Veränderung der Rechtslage und gab präzise Beurteilungen ab. Obwohl Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Ländern bestehen, leiteten die EU-Institutionen keine wirksamen Maßnahmen ein, um den Demokratieabbau aufzuhalten. Während die Europäische Kommission und das Europäische Parlament ziemlich aktiv den Zerfall der Demokratie in Ungarn und Polen kritisierten, schwieg der Europäische Rat komplett. Es sieht so aus, als würden die Mitgliedstaaten nichts gegen andere Mitgliedstaaten unternehmen, wenn es um scheinbar innerstaatliche Angelegenheiten geht.

Allerdings handelt es sich bei den Angriffen auf die Gerichtsbarkeit keineswegs um rein innerstaatliche Angelegenheiten. Nationale Gerichte sind die Institutionen, durch die EU-Recht in der gesamten Union durchgesetzt wird. Wer sich in einem Recht der Europäischen Union verletzt fühlt, muss zunächst wirksamen Rechtsschutz bei den nationalen Gerichten ersuchen, bevor er zu den Europäischen Gerichten gelangt. Nationale Gerichte sind also auch Gerichte der EU. Werden deren Befugnisse beschränkt, hat dies nicht nur Auswirkungen auf den betreffenden Mitgliedstaat, sondern auf die gesamte Union und das Unionsrecht. Nationale Gerichte können nicht durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) ersetzt werden. Der EuGH behandelt lediglich

eine relativ geringe Zahl von Fällen, die das Unionsrecht betreffen. Einer davon ist das „Vertragsverletzungsverfahren“, wofür der EuGH ausschließlich zuständig ist.

Das Vertragsverletzungsverfahren ermöglicht es der Europäischen Kommission, einen Mitgliedstaat, der gegen Unionsrecht verstößt, vor dem EuGH zu verklagen. Dieses Verfahren gewährleistet einheitliche Durchsetzung von EU-Recht. Im Falle Ungarns hat die Kommission als bisher schärfste Maßnahme ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, als die Regierung im Jahr 2012 mit der Herabsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters massenhaft Richter aus ihrem Amt entließ. Der EuGH sah in dieser vorzeitigen Zwangspensionierung eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung aufgrund des Alters. Ungarn zahlte daraufhin zwar Entschädigungen, umging damit jedoch die Wiedereinstellung der wichtigsten Richter in ihr vorheriges Amt und behielt alle neu ernannten Richter.

Nach diesen ernüchternden Erfahrungen erließ die Kommission einen „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“. Dadurch erhielt die Kommission die Möglichkeit zu handeln, wenn ein Mitgliedstaat fundamentale Werte der EU verletzt. Die Kommission kann entscheiden, ob ein Mitgliedstaat eine Warnung im Sinne des Art. 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) erhalten soll. Das Verfahren nach Art. 7 EUV ist der primäre Sanktionsmechanismus bei einer Verletzung von fundamentalen Werten der Union. Art. 7 Abs. 1 EUV erlaubt es dem Rat, eine formelle Warnung an einen Mitgliedsstaat zu richten, wenn die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der EU besteht. In der Folge können Sanktionen gemäß Art. 7 Abs. 2 EUV eingeleitet und dem Mitgliedstaat das Stimmrecht im Europäischen Rat entzogen werden.

Im Falle Polens wurde auf Initiative der Kommission ein solches Verfahren eingeleitet. Im September 2018 erklärte das Europäische Parlament seine Bereitschaft, die zukünftigen Maßnahmen des Rates zu unterstützen, und verabschiedete außerdem den „Sargentini-Bericht“, der dasselbe Verfahren gegen Ungarn auslöste. Allerdings ist der Ausgang dieser Verfahren noch ungewiss, maßgeblich weil Art. 7 Abs. 1 EUV eine Mehrheit von vier Fünfteln der Mitglieder des Europäischen Rates voraussetzt. Das ist politisch anspruchsvoll, vor allem wenn man bedenkt, dass der Rat bisher weder Ungarn noch Polen öffentlich für die Verletzung der europäischen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen verurteilt hat. Und selbst wenn das Verfahren Erfolg haben sollte, handelt es sich lediglich um eine Warnung ohne jegliche Sanktionierung.

Nachdem sich das Verfahren des Art. 7 EUV als unwirksam herausgestellt hatte, griff die Kommission wieder auf das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens zurück. Sie leitete ein solches Verfahren gegen Polen ein und stellte einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz. Die Kommission forderte, die Umsetzung der Gesetze, die eine Zwangspensionierung eines Drittels der Richter des Obersten Gerichts vorsahen, bis zum abschließenden Urteil des EuGH auszusetzen und die Behörden rückwirkend aufzufordern, den Zustand des Obersten Gerichts vor den umstrittenen Gesetzen wiederherzustellen. Der EuGH gab diesem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz statt und erließ vorläufige Maßnahmen, die die polnischen Behörden veranlassten, die Umsetzung der umstrittenen Gesetze auszusetzen. Dies ist ein wichtiger Schritt, um zu verhindern, was bereits in Ungarn geschehen war: die komplette Neubesetzung der Gerichte.

Die endgültige Entscheidung des EuGH steht noch aus. Die jüngste Entscheidung des Gerichts im Fall *Associação Sindical dos Juizes Portugueses gegen Tribunal de Contas* lässt jedoch hoffen. Darin hatte der EuGH ausdrücklich klargestellt, dass nationale Gerichte eine Rolle sowohl im EU-Recht als auch im nationalen Recht haben und dass das EU-Recht die Unabhängigkeit der Richter voraussetzt. Alle Mitgliedstaaten sind also dazu verpflichtet, die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten. Durch die Anwendung des Vertragsverletzungsverfahrens des EuGH auf die Durchsetzung von verfassungsrechtlichen Werten der EU wurde der Kommission eine weitere Möglichkeit gegeben, die Unabhängigkeit der Richter zu schützen, ohne dabei auf Art. 7 EUV zurückzugreifen, bei dem sie von den Mitgliedsstaaten und ihrer Bereitschaft, sich gegen einen anderen Mitgliedstaat zu wenden, abhängig ist. Sollte Polen die Entscheidung des EuGH nicht befolgen, drohen hohe tägliche Zwangsgelder. Das Vertragsverletzungsverfahren hat somit konkrete Konsequenzen, anders als die Warnungen im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 EUV.

Es gibt gute Gründe für die Hoffnung, dass die oben genannten EU-Verfahren politische Unterstützung finden. Laut aktuellen Umfragen sind 79 Prozent der ungarischen Bevölkerung davon überzeugt, dass die EU-Mitgliedschaft einen Vorteil für Ungarn darstellt. In Polen möchten über 60 Prozent der Bürger in der EU bleiben. Mit einem derart starken Rückhalt sollten die EU-Institutionen jeden möglichen rechtlichen Schritt nutzen, um die Angriffe auf die unabhängigen Richter zu beenden.



Kriszta Kovács ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Center for Global Constitutionalism und der Forschungsprofessur Global Public Law am WZB. Zuvor lehrte sie an der Eötvös-Loránd-Universität in Budapest. (Foto: Martina Sander)

[kriszta.kovacs@wzb.eu](mailto:kriszta.kovacs@wzb.eu)

Dieser Beitrag beruht auf dem Beitrag von Kriszta Kovács und Kim Lane Scheppele: „The Fragility of an Independent Judiciary: Lessons from Hungary and Poland—and the European Union“. In: *Communist and Post-Communist Studies*, 2018, Jg. 51, H. 3, S. 189–200.