



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2017
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**BEGRÜNDER VORSCHLAG NACH ARTIKEL 7 ABSATZ 1 DES VERTRAGS
ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION ZUR RECHTSSTAATLICHKEIT IN POLEN**

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der
Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen**

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

- (1) Die Europäische Union gründet sich auf eine Reihe gemeinsamer Werte, die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union („EUV“) verankert sind und zu denen die Achtung der Rechtsstaatlichkeit zählt. Neben ihrer Aufgabe als Hüterin des Unionsrechts obliegt der Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und dem Rat auch die Sicherstellung der gemeinsamen Werte der Union.
- (2) Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Texte des Europarats, der sich auf diesem Gebiet vor allem auf die Sachkenntnis der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) stützt, liefern eine nicht erschöpfende Aufstellung dieser Grundsätze und definieren die Kernbedeutung des Rechtsstaatsprinzips. Zu diesen Grundsätzen zählen das Rechtmäßigkeitsprinzip, das einen transparenten, demokratischen und auf der Rechenschaftspflicht beruhenden pluralistischen Gesetzgebungsprozess impliziert, die Rechtssicherheit, die Gewaltenteilung, das Willkürverbot für die Exekutive, unabhängige und unparteiische Gerichte, eine wirksame richterliche Kontrolle, auch im Hinblick auf die Grundrechte, und die Gleichheit vor dem Gesetz.¹ Neben der Wahrung dieser Grundsätze und Werte sind die Staatsorgane auch zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet.
- (3) Nach Artikel 7 Absatz 1 EUV kann der Rat auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt.
- (4) In dem vorliegenden begründeten Vorschlag legt die Kommission nach Artikel 7 Absatz 1 EUV ihre Bedenken in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in Polen dar. Sie ersucht den Rat, auf der Grundlage dieser Bestimmung festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit, die zu den in Artikel 2 EUV genannten Werten gehört, durch die Republik Polen besteht.
- (5) Die Bedenken der Kommission betreffen folgende Punkte:
- 1) das Fehlen einer unabhängigen und legitimen verfassungsgerichtlichen Kontrolle;
 - 2) die Verabschiedung neuer Gesetze in Bezug auf die polnische Justiz durch das polnische Parlament, die Anlass zu großer Besorgnis hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz gibt und die systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit in Polen erheblich verschärft, nämlich
 - a) das vom Senat am 15. Dezember 2017 gebilligte Gesetz über das Oberste Gericht,

¹ Siehe Anhang I Abschnitt 2 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 11. März 2014 „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ (COM(2014) 158 final).

- b) das am 28. Juli 2017 im polnischen Gesetzblatt veröffentlichte und am 12. August 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte („Gesetz über die ordentlichen Gerichte“),
- c) das vom Senat am 15 Dezember 2017 gebilligte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen und bestimmter weiterer Gesetze („Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen“),
- d) das am 13. Juni 2017 im polnischen Gesetzblatt veröffentlichte und am 20. Juni 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Staatliche Hochschule für Richter und Staatsanwälte, des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte und bestimmter weiterer Gesetze („Gesetz über die Staatliche Richterhochschule“).

2. SACHVERHALT UND VERFAHREN

- (6) Die Kommission verfolgt seit November 2015 aufmerksam die Entwicklungen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in Polen und ist tätig geworden. Eine vollständige Darstellung der genannten Entwicklungen sowie des Dialogs der Kommission mit der polnischen Regierung auf der Grundlage des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips² findet sich in den Empfehlungen (EU) 2016/1374³, (EU) 2017/146⁴ und (EU) 2017/1520⁵ der Kommission. Nachfolgend wird ein Überblick über die wichtigsten Entwicklungen gegeben.
- (7) Der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips enthält Leitlinien für einen Dialog zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat, der die Ausweitung systemischer Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit verhindern soll. Dieser Dialog soll die Kommission in die Lage versetzen, gemeinsam mit dem betroffenen Mitgliedstaat eine Lösung zu finden, um zu verhindern, dass sich eine systemische Gefahr für das Rechtsstaatsprinzip herausbildet, die sich zu einer „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der Rechtsstaatlichkeit entwickeln und die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 7 EUV auslösen könnte. Der Rahmen gelangt zur Anwendung, wenn die Behörden eines Mitgliedstaats Maßnahmen ergreifen oder Umstände tolerieren, die aller Wahrscheinlichkeit nach die Integrität, Stabilität oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Organe und der auf nationaler Ebene zum Schutz des Rechtsstaats vorgesehenen Sicherheitsvorkehrungen („nationale Sicherungen der Rechtsstaatlichkeit“) systematisch beeinträchtigen.⁶ Der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips umfasst drei Stufen. In einer ersten Phase („Sachstandsanalyse der Kommission“) holt die Kommission alle relevanten Informationen ein und prüft, ob es klare Anzeichen für eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit gibt. Kommt die Kommission nach dieser vorläufigen Prüfung zu der Auffassung, dass eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit vorliegt, tritt sie mit dem betroffenen Mitgliedstaat in einen Dialog, indem sie eine „Stellungnahme zur

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 11. März 2014 „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ (COM(2014) 158 final).

³ Empfehlung (EU) 2016/1374 der Kommission vom 27. Juli 2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen (ABl. L 217 vom 12.8.2016, S. 53).

⁴ Empfehlung (EU) 2017/146 der Kommission vom 21. Dezember 2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen in Ergänzung zur Empfehlung (EU) 2016/1374 (ABl. L 22 vom 27.1.2017, S. 65).

⁵ Empfehlung (EU) 2017/1520 der Kommission vom 26. Juli 2017 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen in Ergänzung der Empfehlungen (EU) 2016/1374 und (EU) 2017/146 (ABl. L 228 vom 2.9.2017, S. 19).

⁶ Absatz 4.1 der Mitteilung COM(2014) 158 final.

Rechtsstaatlichkeit“ an den Mitgliedstaat richtet, in der sie ihre Bedenken begründet und dem Mitgliedstaat Gelegenheit gibt, sich dazu zu äußern. In einer zweiten Phase („Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit“) kann die Kommission, wenn die Angelegenheit nicht zufriedenstellend gelöst wurde, eine „Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit“ an den Mitgliedstaat richten. In diesem Fall legt die Kommission die Gründe für ihre Bedenken dar und setzt dem Mitgliedstaat eine Frist, innerhalb deren er die beanstandeten Probleme zu beheben hat. Der Mitgliedstaat informiert die Kommission über die hierzu von ihm unternommenen Schritte. In einer dritten Stufe („Maßnahmen im Anschluss an die Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit“) verfolgt die Kommission die Maßnahmen, die der betroffene Mitgliedstaat auf die an ihn gerichtete Empfehlung hin ergriffen hat. Das gesamte Verfahren beruht auf einem ständigen Dialog zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat.

- (8) In den letzten zwei Jahren hat die Kommission die Möglichkeiten des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips zu einem konstruktiven Dialog mit der polnischen Regierung ausgiebig genutzt. Während dieses Verfahrens hat die Kommission ihre Bedenken stets objektiv und ausführlich begründet. Die Kommission hat eine Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit und drei Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit an Polen gerichtet. Sie hat in dieser Angelegenheit mit der polnischen Regierung mehr als 25 Schreiben ausgetauscht. Außerdem fand eine Reihe von Treffen und Kontakten zwischen der Kommission und der polnischen Regierung sowohl in Warschau als auch in Brüssel statt, und zwar hauptsächlich vor der ersten Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit. Die Kommission hat stets deutlich gemacht, dass sie bereit ist, einen konstruktiven Dialog zu führen, und hat die polnische Regierung hierzu wiederholt zu weiteren Sitzungen eingeladen.

2.1. AKTIVIERUNG DES RAHMENS ZUR STÄRKUNG DES RECHTSSTAATSPRINZIPS

- (9) Vor der Wahl zum Sejm am 25. Oktober 2015 benannte die scheidende Volksvertretung am 8. Oktober 2015 fünf Personen, die vom Präsidenten der Republik zu Richtern am Verfassungsgerichtshof „ernannt“ werden sollten. Drei dieser Richter sollten Stellen besetzen, die in der zu Ende gehenden Legislaturperiode frei geworden waren, zwei Richter sollten Stellen besetzen, die in der am 12. November 2015 beginnenden Legislaturperiode frei werden würden. Nach den Parlamentswahlen änderte der Sejm am 19. November 2015 in einem beschleunigten Verfahren das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof und führte die Möglichkeit ein, die Benennung von Richtern durch die vorherige Volksvertretung aufzuheben und fünf neue Richter zu benennen. Am 25. November 2015 hob der Sejm die fünf Nominierungen der vorherigen Volksvertretung auf und benannte am 2. Dezember fünf neue Richter.
- (10) Sowohl der Beschluss der vorherigen Volksvertretung als auch der Beschluss der neuen Volksvertretung wurden vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten. Dementsprechend ergingen am 3. und 9. Dezember 2015 zwei Urteile des Verfassungsgerichtshofs. In seinem Urteil vom 3. Dezember 2015⁷ entschied der Verfassungsgerichtshof unter anderem, dass der vorherige Sejm berechtigt war, drei Richter für die am 6. November 2015 frei gewordenen Stellen zu benennen. Gleichzeitig stellte er klar, dass die vorherige Volksvertretung nicht berechtigt gewesen war, Richter zum Ersatz jener, deren Mandat im Dezember auslief, zu

⁷ K 34/15.

wählen. Auch bezog sich das Urteil speziell auf die Verpflichtung des Präsidenten der Republik, einen vom Sejm gewählten Richter sofort zu vereidigen. Am 9. Dezember 2015⁸ erklärte der Verfassungsgerichtshof unter anderem, die Benennung von drei Richtern für die Stellen, die am 6. November 2015 frei geworden waren, und für die bereits die vorherige Volksvertretung rechtmäßig Richter benannt hatte, durch den neuen Sejm entbehre jeder Rechtsgrundlage.

- (11) Am 22. Dezember 2015 verabschiedete der Sejm ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof, das sich auf dessen Funktionsfähigkeit und die Unabhängigkeit seiner Richter auswirkt.⁹
- (12) Am 23. Dezember 2015 fragte die Kommission in einem Schreiben an die polnische Regierung an, welche Schritte diese angesichts der beiden genannten Urteile des Verfassungsgerichtshofs zu unternehmen gedenke. Die Kommission erklärte, sie gehe davon aus, dass das am 22. Dezember 2015 verabschiedete Gesetz nicht in Kraft gesetzt werde, bis alle Fragen über seine Auswirkungen auf die Unabhängigkeit und die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs vollständig und angemessen geprüft seien. Die Kommission empfahl der polnischen Regierung, eng mit der Venedig-Kommission zusammenzuarbeiten. Am 11. Januar ging bei der Kommission eine Antwort der polnischen Regierung ein, durch die die bestehenden Bedenken nicht ausgeräumt wurden.
- (13) Am 23. Dezember 2015 ersuchte die polnische Regierung die Venedig-Kommission, zu dem am 22. Dezember 2015 verabschiedeten Gesetz Stellung zu nehmen. Doch wartete das polnische Parlament vor Einleitung weiterer Maßnahmen nicht den Eingang dieser Stellungnahme ab, sodass das Gesetz im Gesetzblatt veröffentlicht wurde und am 28. Dezember 2015 in Kraft trat.
- (14) Im Dezember 2015 und im Januar 2016 verabschiedete der Sejm eine Reihe besonders heikler neuer Gesetze, mehrere davon in beschleunigten Gesetzgebungsverfahren, insbesondere ein Mediengesetz¹⁰, ein neues Gesetz über den öffentlichen Dienst¹¹, ein Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und bestimmter weiterer Gesetze¹² sowie ein Gesetz über die Staatsanwaltschaft¹³.
- (15) Am 13. Januar 2016 führte die Kommission eine erste Orientierungsaussprache, um die Lage in Polen zu bewerten. Die Kommission beschloss, die Lage anhand des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips zu prüfen, und erteilte dem Ersten Vizepräsidenten Timmermans das Mandat, mit den Organen der Republik Polen in Dialog zu treten, um diese Fragen zu klären und Lösungsmöglichkeiten zu finden. Die Kommission setzte die polnische Regierung am selben Tag davon in Kenntnis.
- (16) Mit Schreiben vom 19. Januar 2016 bot die Kommission der polnischen Regierung an, Expertise einzubringen und Fragen im Zusammenhang mit dem neuen

⁸ K 35/15.

⁹ Gesetz vom 22. Dezember 2015 zur Änderung des Gesetzes vom 25. Juni 2015 über den Verfassungsgerichtshof, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 28. Dezember, Nummer 2217.

¹⁰ Gesetz vom 30. Dezember 2015 zur Änderung des Rundfunkgesetzes, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 7. Januar 2016, Nummer 25.

¹¹ Gesetz vom 30. Dezember 2015 zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Dienst und bestimmter weiterer Rechtsakte, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 8. Januar 2016, Nummer 34.

¹² Gesetz vom 15. Januar 2016 zur Änderung des Polizeigesetzes und bestimmter weiterer Gesetze, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 4. Februar 2016, Nummer 147.

¹³ Gesetz vom 28. Januar 2016 über die Staatsanwaltschaft, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 15. Februar 2016, Nummer 177; Durchführungsgesetz vom 28. Januar 2016 zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 15. Februar 2016, Nummer 178.

Mediengesetz zu erörtern. Mit Schreiben vom 19. Januar 2016 legte die polnische Regierung der Kommission ihre Sicht des Streits über die Ernennung der Richter dar und verwies dabei unter anderem auf ein Verfassungsgewohnheitsrecht bei der Ernennung von Richtern.

- (17) Am 9. März 2016 erklärte der Verfassungsgerichtshof das Gesetz vom 22. Dezember 2015 für verfassungswidrig. Das Urteil wurde von der Regierung bislang nicht im Gesetzblatt veröffentlicht und ist somit nicht rechtskräftig. Die Regierung begründet ihre Entscheidung offiziell mit der Behauptung, der Gerichtshof hätte bei seiner Entscheidung das Quorum nicht erreicht, das in dem neuen, für verfassungswidrig erklärten Gesetz vorgeschrieben ist. Der Verfassungsgerichtshof zählte jedoch nur 12 rechtmäßig ernannte Richter; drei weitere Richter, die vom Sejm im Oktober 2015 ernannt worden waren, waren vom Präsidenten der Republik noch nicht vereidigt worden.
- (18) Am 11. März 2016 gab die Venedig-Kommission ihre Stellungnahme „zu den Änderungen am Gesetz vom 25. Juni 2015 über den Verfassungsgerichtshof“¹⁴ ab. In Bezug auf die Ernennung von Richtern wurde das polnische Parlament aufgefordert, eine Lösung im Sinne der Rechtsstaatlichkeit zu finden und den Urteilen des Gerichtshofs Rechnung zu tragen. Die Venedig-Kommission vertrat außerdem die Auffassung, dass das hohe Anwesenheitsquorum, die für die Beschlussfassung erforderliche Zweidrittelmehrheit sowie die strikte Regelung, die die Behandlung dringender Fälle unmöglich macht, den Verfassungsgerichtshof aushebelt – vor allem wenn diese Bestimmungen gemeinsam zum Tragen kommen. Schließlich würde die Weigerung, das Urteil vom 9. März 2016 zu veröffentlichen, die Verfassungskrise in Polen nach Ansicht der Venedig-Kommission weiter verschärfen.
- (19) Nach dem Urteil vom 9. März 2016 nahm der Verfassungsgerichtshof seine Rechtsprechungstätigkeit wieder auf. Die polnische Regierung beteiligte sich an diesen Verfahren nicht. Sie weigerte sich außerdem, in der Folge ergangene Urteile des Verfassungsgerichtshofs zu veröffentlichen.
- (20) Am 13. April 2016 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zur Lage in Polen an, in der es die polnische Regierung nachdrücklich aufforderte, das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 9. März 2016 zu achten, zu veröffentlichen und ohne weitere Verzögerung vollständig umzusetzen; weiterhin rief das Europäische Parlament die polnische Regierung zur Umsetzung der Urteile vom 3. und 9. Dezember 2015 und zur vollständigen Umsetzung der Empfehlungen der Venedig-Kommission auf.¹⁵
- (21) Am 26. April 2016 nahm die Generalversammlung des Obersten Gerichts Polens eine Entschließung an, in der bestätigt wurde, dass die Urteile des Verfassungsgerichtshofs gültig sind, auch wenn die polnische Regierung sich weigert, sie im Gesetzblatt zu veröffentlichen.

¹⁴ Stellungnahme Nr. 833/2015, CDL-AD(2016)001 („CDL-AD(2016)001“).

¹⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. April 2016 zur Lage in Polen (2015/3031(RSP)).

2.2. STELLUNGNAHME ZUR RECHTSSTAATLICHKEIT

- (22) Zwischen Februar 2016 und Juli 2016 tauschten die Kommission und die polnische Regierung eine Reihe von Schreiben aus und trafen sich zu verschiedenen Gelegenheiten.¹⁶
- (23) Trotz des detaillierten und konstruktiven Austauschs zwischen der Kommission und der polnischen Regierung konnten die Bedenken der Kommission nicht ausgeräumt werden. Am 1. Juni 2016 gab die Kommission eine Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit in Polen ab. Nachdem die Kommission seit dem 13. Januar 2016 einen Dialog mit der polnischen Regierung geführt hatte, hielt sie es für erforderlich, ihre Bewertung der gegenwärtigen Lage in dieser Stellungnahme zu formalisieren. Die Stellungnahme, in der die Kommission ihre Bedenken erläuterte, erfolgte in der Absicht, im Rahmen des laufenden Dialogs mit der polnischen Regierung zu einer Lösung zu gelangen.
- (24) Am 24. Juni 2016 richtete die polnische Regierung ein Schreiben an die Kommission, in dem sie den Eingang der Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit vom 1. Juni 2016 bestätigte. Das Schreiben lieferte Informationen zum Stand der parlamentarischen Arbeit in Polen, unter anderem über ein neues Gesetz über den Verfassungsgerichtshof; ferner brachte die polnische Regierung darin ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass die Arbeiten im Parlament an einem neuen Gesetz über den Verfassungsgerichtshof der richtige Weg zu einer konstruktiven Lösung seien.
- (25) Am 22. Juli 2016 verabschiedete der Sejm ein neues Gesetz über den Verfassungsgerichtshof, das am 1. August 2016 im Gesetzblatt veröffentlicht wurde. In verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens hatte die Kommission Bemerkungen übermittelt und den Inhalt des Gesetzesentwurfs mit der polnischen Regierung erörtert.

2.3 Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit (EU) 2016/1374 (1. Empfehlung)

- (26) Am 27. Juli 2016 nahm die Kommission eine Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit in Polen an. In ihrer Empfehlung erläuterte die Kommission die Umstände, unter denen sie am 13. Januar 2016 beschlossen hatte, die Lage auf der Grundlage des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips zu prüfen, und unter denen sie am 1. Juni 2016 eine Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit in Polen abgegeben hatte. Ferner wurde in der Empfehlung erläutert, dass die Bedenken der Kommission durch den Austausch zwischen der Kommission und der polnischen Regierung nicht ausgeräumt werden konnten. Die Kommission gelangte in ihrer Empfehlung zu der Auffassung, dass eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit in Polen vorliegt, und empfahl der polnischen Regierung, dringend geeignete Maßnahmen zu treffen, um dieser Gefährdung entgegenzuwirken. Sie empfahl ihr insbesondere: a) die Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 3. und 9. Dezember 2015 vollständig umzusetzen, wonach die drei Richter, die im Oktober 2015 vom 7. Sejm rechtmäßig benannt wurden, ihre richterlichen Funktionen im Verfassungsgerichtshof antreten können und die drei Richter, die vom 8. Sejm benannt wurden und bereits besetzte Stellen ohne gültige Rechtsgrundlage besetzt haben, ihre richterlichen Funktionen nicht antreten dürfen; b) die Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 9. März 2016

¹⁶ Schreiben der Kommission vom 1. Februar 2016 und vom 3. März 2016; Schreiben der polnischen Regierung vom 29. Februar 2016, vom 21. März 2016, vom 31. März 2016 und vom 24. Juni 2016; Sitzungen zwischen der Kommission und der polnischen Regierung vom 5. April 2016, vom 24. Mai 2016 und vom 26. Mai 2016.

zu veröffentlichen und vollständig umzusetzen und dafür zu sorgen, dass künftige Urteile systematisch veröffentlicht werden und weder die Exekutive noch die Legislative über ihre Veröffentlichung entscheiden kann; c) sicherzustellen, dass jede Reform des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof mit den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs einschließlich der Urteile vom 3. und 9. Dezember 2015 sowie vom 9. März 2016 im Einklang steht und den Stellungnahmen der Venedig-Kommission umfassend Rechnung trägt und dass der Verfassungsgerichtshof in seiner Funktion als Garant der Verfassung nicht durch Bestimmungen geschwächt wird, die mit der Rechtsstaatlichkeit nicht vereinbar sind; d) sicherzustellen, dass der Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit des am 22. Juli 2016 verabschiedeten neuen Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof prüfen kann, bevor es in Kraft tritt, und dass das diesbezügliche Urteil des Verfassungsgerichtshofs veröffentlicht und vollständig umgesetzt wird; e) Maßnahmen und öffentliche Äußerungen zu unterlassen, die die Legitimität und Handlungsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofs beeinträchtigen könnten.

- (27) Die Kommission forderte die polnische Regierung auf, die in der Empfehlung aufgezeigten Probleme innerhalb von drei Monaten zu beheben und der Kommission die hierzu unternommenen Schritte mitzuteilen. Die Kommission wies darauf hin, dass sie weiterhin gewillt sei, den konstruktiven Dialog mit der polnischen Regierung fortzusetzen. Die polnische Regierung lehnte in ihrer Antwort vom 27. Oktober 2016 den in der Empfehlung dargelegten Standpunkt in allen Punkten ab und kündigte keine neuen Maßnahmen an, um die von der Kommission geäußerten Bedenken im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit auszuräumen.
- (28) Am 30. Juli 2016 unterzeichnete der Präsident der Republik das Gesetz vom 22. Juli 2016, das am 1. August 2016 im Gesetzblatt veröffentlicht wurde.
- (29) Am 11. August 2016 erließ der Verfassungsgerichtshof ein Urteil zum Gesetz vom 22. Juli 2016.¹⁷ In dem Urteil wurde eine Reihe von Bestimmungen dieses Gesetzes, die die Kommission in ihrer Empfehlung vom 27. Juli 2016 allesamt ebenfalls als bedenklich eingestuft hatte, für verfassungswidrig erklärt.¹⁸ Die polnische Regierung erkannte die Gültigkeit dieses Urteils jedoch nicht an und veröffentlichte es nicht im Gesetzblatt.
- (30) Am 16. August 2016 veröffentlichte die polnische Regierung 21 Urteile, die der Verfassungsgerichtshof im Zeitraum vom 6. April 2016 bis zum 19. Juli 2016 erlassen hatte. Die Urteile vom 9. März 2016 und vom 11. August 2016 wurden von der Regierung jedoch nicht veröffentlicht.
- (31) Am 14. September 2016 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zur Lage in Polen¹⁹ an, in der es unter anderem die polnische Regierung aufforderte, gemäß dem im Vertrag verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit mit der Kommission zusammenzuarbeiten.
- (32) Am 14. Oktober 2016 gab die Venedig-Kommission ihre Stellungnahme zum Gesetz vom 22. Juli 2016 über den Verfassungsgerichtshof ab.²⁰ Trotz der Verbesserungen

¹⁷ K 39/16.

¹⁸ Die Gründe für die Verfassungswidrigkeit waren insbesondere die Grundsätze der Gewaltenteilung und des Kräftegleichgewichts, die Unabhängigkeit der Gerichte von anderen Teilen der Staatsgewalt, die Unabhängigkeit der Richter und der Grundsatz der Integrität und Effizienz der öffentlichen Institutionen.

¹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2016 zu den jüngsten Entwicklungen in Polen und ihren Auswirkungen auf die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte (2016/2774(RSP)).

²⁰ Stellungnahme Nr. 860/2016, CDL-AD(2016)026 („CDL-AD(2016)026“).

gegenüber dem Änderungsgesetz vom 22. Dezember 2015 wurde in der Stellungnahme festgestellt, dass das verabschiedete neue Gesetz über den Verfassungsgerichtshof dessen Arbeit erheblich verzögern, behindern und möglicherweise wirkungslos machen würde und dass es die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs untergraben würde, da sein Funktionieren einer zu starken Kontrolle durch die Legislative und die Exekutive unterworfen wäre. Kritisiert wurde in der Stellungnahme ferner das System, nach dem Kandidaten für das Amt des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs vorgeschlagen werden; dieses könnte dazu führen, dass ein Kandidat ernannt wird, der nicht von einer großen Zahl von Richtern unterstützt wird. In der Stellungnahme wurde auch betont, dass das Problem der Ernennung von Richtern nicht wie empfohlen gelöst wurde und dass die Umsetzung der Bestimmung im Gesetz vom 22. Juli 2016, nach der der Präsident des Gerichtshofs den drei Dezember-Richtern Fälle zuweisen muss, den Urteilen des Gerichtshofs zuwiderliefe. Die Stellungnahme kam zu dem Schluss, dass sich das polnische Parlament mit der Verabschiedung des Gesetzes Befugnisse für Verfassungsänderungen angeeignet hat, die es als normaler Gesetzgeber nicht hatte. Der Stellungnahme zufolge stellten das polnische Parlament und die Regierung weiterhin die Stellung des Gerichtshofs als letzte Instanz in Verfassungsangelegenheiten in Frage und nahmen diese Autorität für sich selbst in Anspruch. Sie schufen neue Hindernisse für das wirksame Funktionieren des Gerichtshofs und wurden tätig, um seine Unabhängigkeit weiter zu untergraben. Indem sie die Verfassungskrise verlängerten, behinderten sie laut der Stellungnahme den Verfassungsgerichtshof, welcher seine verfassungsmäßige Rolle als Hüter der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte nicht ausüben kann. Die polnische Regierung beschloss, nicht an der Sitzung der Venedig-Kommission vom 14. Oktober 2016 teilzunehmen, da sie der Ansicht war, die Stellungnahme der Venedig-Kommission sei einseitig und berücksichtige den Standpunkt der Regierung nicht.

- (33) Am 31. Oktober 2016 äußerte sich der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen²¹ besorgt über die negativen Auswirkungen der gesetzgeberischen Reformen einschließlich der Änderungen des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom November und Dezember 2015 sowie vom Juli 2016, der Missachtung der Urteile des Verfassungsgerichtshofs, der Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs und der Umsetzung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Der Ausschuss forderte Polen nachdrücklich auf, sämtliche Urteile des Gerichtshofs unverzüglich amtlich zu veröffentlichen, keine Maßnahmen einzuführen, die sein wirksames Funktionieren behindern, und für ein transparentes und unparteiisches Verfahren für die Ernennung seiner Mitglieder und deren Amtssicherheit zu sorgen, das alle Anforderungen der Rechtmäßigkeit nach nationalem und internationalem Recht erfüllt.
- (34) Am 7. November 2016 verkündete der Verfassungsgerichtshof ein Urteil zur Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des Gesetzes vom 22. Juli 2016 über die Auswahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Gerichtshofs²², in dem er feststellte, dass die Verfassung dahin auszulegen ist, dass der Präsident des

²¹ Abschließende Bemerkungen zum siebten periodischen Bericht Polens.

²² K 44/16; aufgrund der Weigerung dreier Richter des Gerichtshofs, an der Verhandlung der Rechtssache mitzuwirken, und angesichts der Tatsache, dass die drei im Oktober 2015 vom 7. Sejm rechtmäßig benannten Richter ihr Amt als Richter am Gerichtshof nicht angetreten hatten (siehe die Verordnung des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs vom 7. November 2016), war der Gerichtshof gezwungen, seine Zusammensetzung zu ändern, sodass er sich statt aus einem Plenum aus fünf tagenden Richtern zusammensetzte.

Gerichtshofs vom Präsidenten der Republik aus der Mitte der Kandidaten berufen werden muss, die in der Generalversammlung des Gerichtshofs die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen konnten.

- (35) Am 1. und 2. Dezember 2016 verabschiedete der Senat das Gesetz vom 30. November 2016 über die Rechtsstellung der Richter am Verfassungsgerichtshof („Gesetz über den Status der Richter“) und das Gesetz vom 30. November 2016 über die Organisation des Verfassungsgerichtshofs und die Verfahrensweise vor dem Verfassungsgerichtshof („Gesetz über die Organisation und die Verfahrensweise“).
- (36) Am 14. Dezember 2016 fand im Europäischen Parlament eine Debatte über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen statt. In dieser Debatte rief die Kommission die polnische Regierung nachdrücklich dazu auf, die neuen Gesetze nicht in Kraft zu setzen, bevor der Verfassungsgerichtshof Gelegenheit hatte, ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.
- (37) Am 15. Dezember 2016 verabschiedete der Senat das Gesetz vom 13. Dezember 2016 zur Durchführung des Gesetzes über die Organisation und die Verfahrensweise und des Gesetzes über den Status der Richter („Durchführungsgesetz“).
- (38) Am 19. Dezember 2016 unterzeichnete der Präsident der Republik die drei neuen Gesetze über die Arbeitsweise des Verfassungsgerichtshofs, die im Gesetzblatt veröffentlicht wurden. Am selben Tag ernannte der Präsident der Republik die vom neuen Sejm gewählte Richterin Julia Przyłębska zur kommissarischen Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs.
- (39) Am 20. Dezember 2016 gestattete die Richterin Julia Przyłębska den drei vom 8. Sejm ohne gültige Rechtsgrundlage benannten Richtern, ihren Dienst am Gerichtshof anzutreten, und berief für denselben Tag eine Sitzung der Generalversammlung ein. In Anbetracht der kurzfristigen Mitteilung war ein Richter nicht in der Lage, an der Sitzung teilzunehmen, und beantragte, die Sitzung auf den nächsten Tag zu verschieben, was von der Richterin Julia Przyłębska abgelehnt wurde. Von den 14 Richtern, die bei der Sitzung anwesend waren, gaben nur drei rechtswidrig ernannte und drei von der derzeitigen Regierungsmehrheit ernannte Richter ihre Stimmen ab.²³ Zwei Kandidaten, Julia Przyłębska und Mariusz Muszyński, wurden gewählt und dem Präsidenten der Republik vorgestellt. Am 21. Dezember 2016 ernannte der Präsident der Republik die Richterin Julia Przyłębska zur Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs.

2.4. EMPFEHLUNG (EU) 2016/146 ZUR RECHTSSTAATLICHKEIT (2. EMPFEHLUNG)

- (40) Am 21. Dezember 2016 nahm die Kommission eine zweite Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit in Polen an. Die Kommission stellte fest, dass zwar einige der Fragen, die Gegenstand ihrer letzten Empfehlung gewesen waren, geklärt worden waren, dass andere wichtige Probleme aber noch einer Lösung harrten und zudem in der Zwischenzeit neue Bedenken aufgekommen waren. Die Kommission stellte ferner fest, dass das Verfahren, das zur Ernennung der neuen Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs geführt hatte, Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit gab. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass nach wie vor eine systemische Bedrohung für die Rechtsstaatlichkeit in Polen vorhanden war, und forderte die polnische Regierung auf, die festgestellten Probleme dringend – innerhalb von zwei Monaten – zu lösen. Die Kommission wies darauf hin, dass sie

²³ Protokoll der Beratungen der Generalversammlung der Richter des Verfassungsgerichtshofs vom 20. Dezember 2016.

weiterhin gewillt sei, den konstruktiven Dialog mit der polnischen Regierung auf der Grundlage der Empfehlung fortzusetzen.

- (41) Am 20. Februar 2017 antwortete die polnische Regierung auf die genannte Empfehlung. In der Antwort wurden alle in der Empfehlung enthaltenen Wertungen zurückgewiesen und keine neuen Maßnahmen angekündigt, um die von der Kommission geäußerten Bedenken auszuräumen. Es wurde betont, dass die Ernennung der neuen Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs am 21. Dezember 2016 sowie das Inkrafttreten der drei neuen Gesetze über die Arbeitsweise des Verfassungsgerichtshofs nach einer Zeit der Lähmung, verursacht von Politikern der Opposition durch politische Streitereien, an denen auch der frühere Präsident des Gerichtshofs beteiligt gewesen sei, die Voraussetzungen für das Funktionieren des Gerichtshofs geschaffen hätten.
- (42) Am 10. Januar 2017 wurde der Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs von der neu ernannten Präsidentin des Gerichtshofs genötigt, seinen Resturlaub zu nehmen. Am 24. März 2017 wurde der Pflichturlaub des Vizepräsidenten des Gerichtshofs bis Ende Juni 2017 verlängert, obwohl dieser beantragt hatte, seine Tätigkeit als Richter am Gerichtshof am 1. April 2017 wieder aufzunehmen. Am 12. Januar 2017 leitete der Justizminister ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ein, um die Verfassungsmäßigkeit der Wahl von drei Richtern des Gerichtshofs im Jahr 2010 überprüfen zu lassen. Im Anschluss an dieses Verfahren wurden diesen drei Richtern keine Fälle mehr zugewiesen. Am 16. Januar 2017 gab der Präsident der Venedig-Kommission eine Erklärung ab, in der er seine Besorgnis über die Verschlechterung der Lage innerhalb des Gerichtshofs äußerte.
- (43) Am 20. Januar 2017 kündigte die polnische Regierung eine umfassende Reform der Justiz an, die eine Reihe von Gesetzen umfasste, darunter Entwürfe für Gesetze über den Landesrat für Gerichtswesen und über die ordentlichen Gerichte, die im Laufe des Jahres 2017 vorgelegt werden sollten.
- (44) Am 1. März 2017 ersuchte eine Gruppe von 50 Mitgliedern des Sejm den Verfassungsgerichtshof, die Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen des Gesetzes über das Oberste Gericht festzustellen, auf deren Grundlage der Erste Präsident des Obersten Gerichts gewählt worden war.
- (45) Am 11. Mai 2017 verabschiedete der Sejm das Gesetz über die Staatliche Richterhochschule, das am 13. Juni 2017 veröffentlicht wurde.
- (46) Am 16. Mai 2017 informierte die Kommission den Rat über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen. Im Rat herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass die Rechtsstaatlichkeit ein gemeinsames Interesse und eine gemeinsame Verantwortung der EU-Organe und der Mitgliedstaaten darstellt. Eine sehr breite Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützte die Kommission in ihrer Rolle und ihren Bemühungen zur Bewältigung dieses Problems. Die Mitgliedstaaten riefen die polnische Regierung auf, den Dialog mit der Kommission wieder aufzunehmen, um die offenen Fragen zu klären, und äußerten die Erwartung, zu gegebener Zeit im Rat (Allgemeine Angelegenheiten) über den neuesten Stand unterrichtet zu werden.
- (47) Am 23. Juni 2017 wurden die länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters 2017 an die Mitgliedstaaten gerichtet werden sollten, vom Europäischen Rat allgemein gebilligt. Die an Polen gerichteten Empfehlungen enthalten folgenden Erwägungsgrund: „*Rechtssicherheit und das Vertrauen in die Qualität und Berechenbarkeit von Politik und Institutionen in den Bereichen*

Gesetzgebung und Steuern und in anderen Bereichen sind wichtige Faktoren, die eine Steigerung der Investitionsquote ermöglichen könnten. Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz sind in diesem Zusammenhang ebenfalls von grundlegender Bedeutung. Wenn auf ernste Bedenken im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit eingegangen wird, so wird dies dazu beitragen, die Rechtssicherheit zu erhöhen.“ Am 11. Juli 2017 nahm der Rat die länderspezifischen Empfehlungen an.²⁴

- (48) Am 5. Juli 2017, nach dem Ende der Amtszeit des scheidenden Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofs, ernannte der Präsident der Republik Mariusz Muszyński zum neuen Vizepräsidenten des Gerichtshofs, obwohl dieser zu den drei Richtern am Gerichtshof gehört, die rechtswidrig ernannt wurden.
- (49) Am 12. Juli 2017 legte eine Gruppe von Mitgliedern des Sejm den Entwurf eines Gesetzes über das Oberste Gericht vor, das unter anderem vorsieht, alle Richter am Obersten Gericht mit Ausnahme der vom Justizminister angegebenen abzusetzen und in den erzwungenen Ruhestand zu versetzen.
- (50) Am 13. Juli 2017 äußerte die Kommission in einem Schreiben an die polnische Regierung ihre Besorgnis über die jüngsten Gesetzgebungsvorschläge in Bezug auf die Justiz und das Oberste Gericht, hob hervor, wie wichtig es sei, auf die Annahme dieser Vorschläge zu verzichten, um einen ernsthaften Dialog zu ermöglichen, und lud zu diesem Zweck den polnischen Außenminister und den polnischen Justizminister zum frühestmöglichen Termin zu einem Treffen ein. Am 14. Juli 2017 wiederholte die polnische Regierung in einem Schreiben an die Kommission ihre früheren Erläuterungen zur Lage am Verfassungsgerichtshof.
- (51) Am 15. Juli 2017 verabschiedete der Senat die Gesetze über den Landesrat für Gerichtswesen und über die ordentlichen Gerichte.
- (52) Am 19. Juli 2017 antwortete die polnische Regierung auf das Schreiben der Kommission vom 13. Juli 2017, nahm Bezug auf die laufende gesetzgeberische Reform der polnischen Justiz und ersuchte die Kommission, ihre Bedenken hinsichtlich der neuen Gesetze im Hinblick auf weitere Gespräche zu konkretisieren. Die Kommission beantwortete die Schreiben der polnischen Regierung vom 14. und 19. Juli 2017 mit Schreiben vom 28. Juli 2017.
- (53) Am 22. Juli 2017 verabschiedete der Senat das Gesetz über das Oberste Gericht, das zusammen mit den Gesetzen über den Landesrat für Gerichtswesen und über die ordentlichen Gerichte dem Präsidenten der Republik zur Unterzeichnung übermittelt wurde.
- (54) Am 24. Juli 2017 gab der Präsident der Republik eine Erklärung zu seinem Beschluss ab, die Gesetze über das Oberste Gericht und über den Landesrat für Gerichtswesen an den Sejm zurückzuverweisen.
- (55) Am 25. Juli 2017 unterzeichnete der Präsident der Republik das Gesetz über die ordentlichen Gerichte.

2.5. Empfehlung (EU) 2017/1520 zur Rechtsstaatlichkeit (3. Empfehlung)

- (56) Am 26. Juli 2017 nahm die Kommission ergänzend zu den Empfehlungen vom 27. Juli und vom 21. Dezember 2016 eine dritte Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit in Polen an. In dieser Empfehlung trug sie den Entwicklungen in Polen seit der

²⁴ Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2017 zum nationalen Reformprogramm Polens 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2017.

Empfehlung der Kommission vom 21. Dezember 2016 Rechnung. Die Bedenken der Kommission betrafen folgende Punkte:

- 1) das Fehlen einer unabhängigen und legitimen verfassungsgerichtlichen Kontrolle;
- 2) die Verabschiedung neuer Gesetze in Bezug auf die polnische Justiz durch das polnische Parlament, die Anlass zu großer Besorgnis hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz gibt und die systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit in Polen erheblich verschärft, nämlich:
 - a) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte („Gesetz über die ordentlichen Gerichte“), das am 28. Juli 2017 im polnischen Gesetzblatt veröffentlicht wurde und am 12. August 2017 in Kraft getreten ist;
 - b) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Staatliche Hochschule für Richter und Staatsanwälte, des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte und bestimmter weiterer Gesetze („Gesetz über die Staatliche Richterhochschule“), das am 13. Juni 2017 im polnischen Gesetzblatt veröffentlicht wurde und am 20. Juni 2017 in Kraft getreten ist;
 - c) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen und bestimmter weiterer Gesetze („Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen“), das am 15. Juli 2017 vom Senat gebilligt wurde; dieses Gesetz wurde am 24. Juli 2017 an den Sejm zurückverwiesen und ist nicht in Kraft getreten;
 - d) Gesetz über das Oberste Gericht, das am 22. Juli 2017 vom Senat gebilligt wurde; dieses Gesetz wurde am 24. Juli 2017 an den Sejm zurückverwiesen und ist nicht in Kraft getreten.

(57) In ihrer dritten Empfehlung vertrat die Kommission die Auffassung, dass sich die in ihren Empfehlungen vom 27. Juli 2016 und vom 21. Dezember 2016 dargestellte Situation einer systemischen Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit in Polen erheblich verschlechtert hat. Dies gilt insbesondere für folgende Entwicklungen:

- 1) Die rechtswidrige Ernennung der Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs, die Zulassung der drei vom 8. Sejm ohne gültige Rechtsgrundlage benannten Richter, die Ernennung eines dieser Richter zum Vizepräsidenten des Gerichtshofs, die Tatsache, dass die drei im Oktober 2015 von der vorherigen Volksvertretung rechtmäßig benannten Richter ihr Amt als Richter am Gerichtshof nicht antreten konnten, sowie die oben beschriebenen anschließenden Entwicklungen innerhalb des Gerichtshofs haben de facto dazu geführt, dass der Gerichtshof außerhalb des normalen verfassungsmäßigen Verfahrens für die Ernennung von Richtern völlig neu zusammengesetzt wurde. Aus diesem Grund vertrat die Kommission die Auffassung, dass Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs stark beeinträchtigt sind und die Verfassungsmäßigkeit der polnischen Gesetze daher nicht mehr wirksam garantiert werden kann. Die vom Gerichtshof unter diesen Umständen erlassenen Urteile können nicht mehr als wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle angesehen werden.
- 2) Das Gesetz über die Staatliche Richterhochschule, das bereits in Kraft ist, sowie das Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen, das Gesetz über die ordentlichen Gerichte und das Gesetz über das Oberste Gericht, falls sie in

Kraft treten sollten, beeinträchtigen strukturell die Unabhängigkeit der Justiz in Polen und würden sich unmittelbar und konkret auf das unabhängige Funktionieren der Justiz als Ganzes auswirken. Da die Unabhängigkeit der Justiz ein zentraler Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit ist, wird die in den früheren Empfehlungen festgestellte systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit durch diese neuen Gesetze beträchtlich verschärft.

- 3) Insbesondere die Absetzung von Richtern des Obersten Gerichts, ihre mögliche Wiederernennung und die übrigen im Gesetz über das Oberste Gericht vorgesehenen Maßnahmen würden die systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit ganz erheblich verstärken.
 - 4) Dass die neuen Gesetze Anlass zu ernsten Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der polnischen Verfassung geben, haben in einer Reihe von Erklärungen insbesondere das Oberste Gericht, der Landesrat für Gerichtswesen, der polnische Bürgerbeauftragte, die Rechtsanwaltskammer und Richter- und Juristenvereinigungen sowie andere Betroffene hervorgehoben. Eine wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle dieser Gesetze ist jedoch aus den oben dargelegten Gründen nicht mehr möglich.
 - 5) Und schließlich haben die polnische Regierung und der Regierungsmehrheit angehörende Parlamentsmitglieder mit Maßnahmen und öffentlichen Äußerungen gegen Richter und Gerichte in Polen das Vertrauen in das Justizsystem als Ganzes beschädigt. Die Kommission verwies auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen, die – wie in den Stellungnahmen der Venedig-Kommission betont wird – eine verfassungsmäßige Voraussetzung in einem demokratischen Rechtsstaat darstellt.
- (58) Die Kommission forderte die polnische Regierung auf, die in dieser Empfehlung beschriebenen Probleme innerhalb eines Monats nach Erhalt der Empfehlung zu beheben und der Kommission die hierzu unternommenen Schritte mitzuteilen. Sie empfahl der polnischen Regierung insbesondere,
- 1) die Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs als Garant der polnischen Verfassung wiederherzustellen;
 - 2) die Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 9. März 2016, vom 11. August 2016 und vom 7. November 2016 zu veröffentlichen und vollständig umzusetzen;
 - 3) sicherzustellen, dass das Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen, das Gesetz über die ordentlichen Gerichte und das Gesetz über das Oberste Gericht nicht in Kraft treten und dass das Gesetz über die Staatliche Richterhochschule aufgehoben oder so geändert wird, dass es mit der Verfassung und den europäischen Standards für die richterliche Unabhängigkeit im Einklang steht;
 - 4) Maßnahmen zu unterlassen, die in die Amtszeit und die Aufgaben der Richter am Obersten Gericht eingreifen;
 - 5) dafür zu sorgen, dass bei Justizreformen die Rechtsstaatlichkeit gewahrt bleibt, dass sie mit dem Unionsrecht und den europäischen Standards für die richterliche Unabhängigkeit im Einklang stehen und dass sie in enger Zusammenarbeit mit der Justiz und allen Beteiligten ausgearbeitet werden;

- 6) Maßnahmen und öffentliche Äußerungen zu unterlassen, die die Legitimität des Verfassungsgerichtshofs, der obersten Gerichte, der ordentlichen Gerichte, der Richter – als Einzelpersonen oder als Gruppe – oder der Justiz als Ganzes weiter schwächen könnten.
- (59) Die Kommission ersuchte die polnischen Behörden außerdem, keine Maßnahmen zu treffen, um Richter am Obersten Gericht abzusetzen oder in den erzwungenen Ruhestand zu versetzen, da dies die systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit ganz erheblich verstärken würde. Die Kommission wies darauf hin, dass sie sich bereithält, umgehend Artikel 7 Absatz 1 EUV zu aktivieren, falls die polnische Regierung derartige Maßnahmen trifft.
- (60) Am 31. Juli 2017 wurde der Sejm von der Entscheidung des Präsidenten der Republik, sein Veto gegen das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen und des Gesetzes über das Oberste Gericht einzulegen, förmlich unterrichtet.
- (61) Mit Schreiben vom 4. August und vom 16. August 2017 ersuchte die polnische Regierung die Kommission um Klarstellung ihrer Empfehlung vom 26. Juli 2017; die Kommission antwortete mit Schreiben vom 8. August und vom 21. August 2017.
- (62) Am 28. August 2017 antwortete die polnische Regierung auf die Empfehlung vom 26. Juli 2017. In der Antwort wurden alle in der Empfehlung enthaltenen Wertungen zurückgewiesen und keine neuen Maßnahmen angekündigt, um die von der Kommission geäußerten Bedenken auszuräumen.
- (63) Am 30. August 2017 kam das Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) zu dem Schluss, dass das ausgesetzte Gesetz über das Oberste Gericht nicht den internationalen Standards für die richterliche Unabhängigkeit entspricht.²⁵
- (64) Am 11. September 2017 startete die polnische Regierung eine Kampagne mit dem sinngemäßen Titel „Faire Gerichte“, um die Unterstützung der Gesellschaft für die laufende Justizreform zu erhalten. Der Landesrat für Gerichtswesen und die ordentlichen Gerichte haben mehrere Erklärungen veröffentlicht, in denen im Rahmen der Kampagne vorgebrachte Behauptungen gegen Gerichte, Richter und den Landesrat richtiggestellt werden.
- (65) Am 11. September 2017 stellte der Verfassungsgerichtshof in einem mit fünf Richtern besetzten Spruchkörper die Verfassungswidrigkeit bestimmter Bestimmungen der Zivilprozessordnung fest, die es ordentlichen Gerichten und dem Obersten Gericht ermöglichen, die Rechtmäßigkeit der Ernennung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Gerichtshofs zu prüfen.²⁶
- (66) Am 13. September 2017 machte der Justizminister erstmals von seinen Befugnissen zur Absetzung von Gerichtspräsidenten und -vizepräsidenten nach dem Gesetz über die ordentlichen Gerichte Gebrauch.
- (67) Am 15. September und am 18. Oktober 2017 kritisierte der Landesrat für Gerichtswesen die Entscheidung des Justizministers, Gerichtspräsidenten abzusetzen. Der Rat wies darauf hin, dass eine solche willkürliche Macht des Justizministers

²⁵ BDIMR der OSZE, 30. August 2017, Stellungnahme zu bestimmten Bestimmungen des Entwurfs für ein Gesetz über das Oberste Gericht Polens.

²⁶ K 10/17.

gegen den Verfassungsgrundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte verstößt und die Unparteilichkeit der Richter beeinträchtigen könnte.

- (68) Am 15. September 2017 ernannte der Sejm eine Person auf eine bereits besetzte Richterstelle am Verfassungsgerichtshof; sie wurde am 18. September 2017 vom Präsidenten der Republik vereidigt.
- (69) Am 15. September 2017 verabschiedete der Sejm das Gesetz über das Nationale Institut der Freiheit – Zentrum zur Entwicklung der Zivilgesellschaft, das zentral die Verteilung der Mittel unter anderem für Organisationen der Zivilgesellschaft lenkt.
- (70) Am 22. September 2017 erörterte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die im Rahmen der dritten regelmäßigen Überprüfung vorgelegten Berichte über Polen, die Empfehlungen zur Unabhängigkeit der Justiz und zur Rechtsstaatlichkeit enthalten.
- (71) Am 25. September 2017 informierte die Kommission den Rat über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen. Unter den Anwesenden herrschte breites Einvernehmen darüber, dass die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit im gemeinsamen Interesse liegt und eine gemeinsame Verantwortung darstellt und dass Polen und die Kommission in einen Dialog treten müssen, um eine Lösung zu finden.
- (72) Am 26. September 2017 übermittelte der Präsident der Republik dem Sejm zwei neue Entwürfe für Gesetze über das Oberste Gericht und den Landesrat für Gerichtswesen.
- (73) Am 3. Oktober 2017 übermittelte der Sejm die beiden Entwürfe des Präsidenten für Gesetze über das Oberste Gericht und den Landesrat für Gerichtswesen zwecks Konsultation den maßgeblich Betroffenen, darunter der Bürgerbeauftragte, das Oberste Gericht und der Landesrat für Gerichtswesen.
- (74) Am 6. und 25. Oktober 2017 veröffentlichte das Oberste Gericht seine Stellungnahmen zu den zwei Entwürfen für Gesetze über das Oberste Gericht und den Landesrat für Gerichtswesen. Darin wird die Auffassung vertreten, dass das geplante Gesetz über das Oberste Gericht dessen Unabhängigkeit stark beeinträchtigen würde und dass der Entwurf für ein Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen mit dem Konzept eines demokratischen Rechtsstaates nicht vereinbar ist.
- (75) Am 11. Oktober 2017 nahm die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine Entschließung zu neuen Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten des Europarats an, in der sie sich auch besorgt über die Entwicklungen in Polen äußerte, welche die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz und den Grundsatz der Gewaltenteilung gefährdeten.²⁷
- (76) Am 13. Oktober 2017 gab das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen (*European Network of Councils for the Judiciary – ENCIJ*) eine Stellungnahme²⁸ zum neuen Entwurf für ein Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen ab, in der die Unvereinbarkeit des Entwurfs mit den europäischen Standards für Räte für das Justizwesen betont wurde.

²⁷ Parlamentarische Versammlung des Europarats, 11. Oktober 2017, Resolution 2188 (2017), Neue Bedrohungen für die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten des Europarats: ausgewählte Beispiele.

²⁸ ENCIJ, 13. Oktober 2017, Stellungnahme des Exekutivdirektoriums zum Antrag des polnischen Krajowa Rada Sądownictwa (Landesrats für Gerichtswesen).

- (77) Am 23. Oktober 2017 forderte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte im Anschluss an die dritte Runde der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung Polens die polnische Regierung auf, die Empfehlungen der Vereinten Nationen zur Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz zu akzeptieren.
- (78) Am 24. Oktober 2017 erklärte der Verfassungsgerichtshof in einem Spruchkörper, der auch zwei rechtswidrig ernannte Richter umfasste, Bestimmungen des Gesetzes über das Oberste Gericht, auf deren Grundlage unter anderem der derzeitige Erste Präsident des Obersten Gerichts ernannt worden war, für verfassungswidrig.
- (79) Am 24. Oktober 2017 erklärte der Verfassungsgerichtshof ebenfalls in einem zwei rechtswidrig ernannte Richter umfassenden Spruchkörper Bestimmungen der drei Gesetze über den Verfassungsgerichtshof vom Dezember 2016 für verfassungsmäßig; darunter waren auch die Bestimmungen, auf deren Grundlage die zwei rechtswidrig ernannten Richter, die in diesem Fall mitentschieden hatten, mit dem Fall befasst worden waren. Der Antrag des polnischen Bürgerbeauftragten, die beiden rechtswidrig ernannten Richter wegen Befangenheit von dem Fall auszuschließen, war vom Verfassungsgerichtshof abgelehnt worden.
- (80) Am 27. Oktober 2017 legte der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Herr Diego García-Sayán, seine vorläufigen Bemerkungen vor²⁹, wonach die beiden Gesetzesentwürfe über das Oberste Gericht und den Landesrat für Gerichtswesen eine Reihe von Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz aufwerfen.
- (81) Am 31. Oktober 2017 gab der Landesrat für Gerichtswesen eine Stellungnahme zu dem vom Präsidenten der Republik vorgelegten Entwurf für ein Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen ab. Der Rat merkt an, dass der Entwurf, nach dem der Sejm die Befugnis erhalten soll, Mitglieder des Rates aus der Gruppe der Richter zu ernennen und die verfassungsrechtlich geschützte Amtszeit der derzeitigen Mitglieder aus dieser Gruppe vorzeitig zu beenden, grundsätzlich unvereinbar mit der polnischen Verfassung ist.
- (82) Am 10. November 2017 nahm der Beirat Europäischer Richter (*Conseil consultatif de juges européens* – CCJE) eine Erklärung an, in der Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz in Polen geäußert wurden.³⁰
- (83) Am 11. November 2017 übermittelte der Bürgerbeauftragte dem Präsidenten der Republik ein Schreiben, in dem er eine Bewertung der beiden neuen Gesetzesentwürfe über das Oberste Gericht und den Landesrat für Gerichtswesen vornahm und empfahl, die Entwürfe nicht zu verabschieden, da in diesem Fall nicht gewährleistet sei, dass die Judikative unabhängig bleibe und die Bürgerinnen und Bürger ihr verfassungsmäßiges Recht auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht ausüben könnten.
- (84) Am 13. November 2017 verabschiedete das BDIMR der OSZE eine Stellungnahme zum neuen Entwurf für das Gesetz über das Oberste Gericht, in der festgestellt wird, dass die überarbeiteten Bestimmungen mit den internationalen Standards für die richterliche Unabhängigkeit nicht vereinbar sind.³¹

²⁹ Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, 27. Oktober 2017, Vorläufige Bemerkungen zum offiziellen Besuch in Polen (23.-27. Oktober 2017).

³⁰ CCJE (2017), 9. und 10. November 2017, Erklärung zur Situation hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz in Polen.

³¹ BDIMR der OSZE vom 13. November 2017, Stellungnahme zu bestimmten Bestimmungen des Entwurfs für ein Gesetz über das Oberste Gericht Polens (vom 26. September 2017).

- (85) Am 15. November 2017 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zur Lage der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie in Polen an, in der es seine Unterstützung für die Empfehlungen der Kommission sowie für die Vertragsverletzungsverfahren zum Ausdruck bringt und die Ansicht vertritt, dass angesichts der derzeitigen Lage in Polen eindeutig ein schwerwiegender Verstoß gegen die in Artikel 2 EUV genannten Werte droht.³²
- (86) Am 24. November 2017 rief der Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union (*Council of Bars and Law Societies of Europe* – CCBE) die polnische Regierung dazu auf, die beiden Gesetzesentwürfe über das Oberste Gericht und den Landesrat für Gerichtswesen nicht zu verabschieden, da sie die von der polnischen Verfassung gewährleistete Gewaltenteilung untergraben würden.³³ Am 29. November 2017 kritisierten die Richtervereinigung „Iustitia“, die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte und Amnesty International in einer gemeinsamen Stellungnahme das Gesetzgebungsverfahren für die beiden Gesetzesentwürfe des Präsidenten.
- (87) Am 5. Dezember 2017 verabschiedete das ENCJ eine weitere Stellungnahme, in der es den Entwurf für ein Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen wegen Nichteinhaltung der ENCJ-Standards kritisierte.³⁴
- (88) Am 8. Dezember 2017 verabschiedete die Venedig-Kommission auf Ersuchen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf über den Landesrat für Gerichtswesen, zum Gesetzesentwurf über das Oberste Gericht und zum Gesetz über die ordentlichen Gerichte sowie eine Stellungnahme zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft.³⁵ Die Venedig-Kommission prüfte das Gesetz über die ordentlichen Gerichte sowie die vom Präsidenten vorgeschlagenen Gesetzesentwürfe über den Landesrat für Gerichtswesen und über das Oberste Gericht. Sie kam zu dem Schluss, dass das Gesetz und die Gesetzesentwürfe, insbesondere zusammengenommen und im Kontext mit dem Gesetz über die Staatsanwaltschaft von 2016 betrachtet, der legislativen und exekutiven Gewalt erhebliche und weitgehende Eingriffe in die Rechtspflege ermöglichen und daher die Unabhängigkeit der Justiz als Schlüsselement der Rechtsstaatlichkeit ernstlich bedrohen. Die Venedig-Kommission forderte den Präsidenten der Republik auf, seine Vorschläge zurückzuziehen und einen Dialog anzuknüpfen, bevor das Gesetzgebungsverfahren fortgesetzt wird. Ferner forderte sie das polnische Parlament auf, die jüngsten Änderungen des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte zu überdenken.
- (89) Am 8. Dezember 2017 drückte der Menschenrechtskommissar des Europarats in einer Erklärung sein Bedauern darüber aus, dass der Sejm die Gesetze über das Oberste Gericht und den Landesrat für Gerichtswesen verabschiedet habe, welche die Unabhängigkeit der Justiz weiter untergraben würden.

³² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2017 zur Lage der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie in Polen (2017/2931(RSP)).

³³ CCBE, 24. November 2017, Entschließung der Plenarsitzung des Rats der Anwaltschaften der Europäischen Union (CCBE).

³⁴ ENCJ, 5. Dezember 2017, Stellungnahme des ENCJ-Exekutivdirektoriums zur Verabschiedung der Änderung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen.

³⁵ Stellungnahme 904/2017 CDL(2017)035 der Venedig-Kommission zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen, zu dem vom Präsidenten von Polen vorgeschlagenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Oberste Gericht und zum Gesetz über die ordentlichen Gerichte („CDL(2017)035“) und Stellungnahme 892/2017 CDL(2017)037 der Venedig-Kommission zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft in der geänderten Fassung („CDL(2017)037“).

(90) Am 8. Dezember 2017 wurden die beiden Gesetzesentwürfe vom Sejm verabschiedet. Am 15. Dezember 2017 wurden die beiden Gesetze vom Senat gebilligt.

3. FEHLEN EINER UNABHÄNGIGEN UND LEGITIMEN VERFASSUNGSGERICHTLICHEN KONTROLLE

(91) Innerhalb eines Jahres wurden hintereinander sechs Gesetze über den polnischen Verfassungsgerichtshof verabschiedet. Diese neuen Gesetze warfen eine Reihe von Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit auf, die im Folgenden dargelegt werden und auf die in den drei Empfehlungen der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit in Polen ausführlich eingegangen wurde. Die Kommission möchte in diesem Zusammenhang betonen, dass die Wirksamkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ländern, in denen eine solche besteht, entscheidend zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit beiträgt.

3.1. Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs

(92) Den unter Randnummer 10 genannten Urteilen zum Trotz sind die drei von der vorherigen Volksvertretung benannten Richter vom Präsidenten der Republik nicht vereidigt worden und haben ihr Amt als Richter des Verfassungsgerichtshofs nicht angetreten. Hingegen wurden die drei von der neuen Volksvertretung ohne gültige Rechtsgrundlage benannten Richter vom Präsidenten der Republik vereidigt und erhielten am 20. Dezember 2016, nach Ende der Amtszeit des früheren Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, von der kommissarischen Präsidentin des Gerichtshofs die Erlaubnis, ihr Amt als Richter anzutreten.

(93) In ihren drei Empfehlungen empfahl die Kommission der polnischen Regierung, die Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 3. und 9. Dezember 2015 vollständig umzusetzen, denen zufolge die drei Richter, die im Oktober 2015 von der vorherigen Volksvertretung rechtmäßig benannt wurden, ihr Amt als Richter am Verfassungsgerichtshof antreten können und die drei Richter, die von der neuen Volksvertretung ohne gültige Rechtsgrundlage benannt wurden, ihr Amt nicht ohne rechtsgültige Wahl ausüben dürfen.

(94) Die polnische Regierung legte in ihrer Antwort vom 27. Oktober 2016 ihre Auffassung dar, wonach der Gerichtshof in den Urteilen vom 3. und 9. Dezember 2015 nicht präzisiert hat, welche Richter ihr Amt antreten sollten, und wonach die Benennung der fünf Richter im Dezember 2015 durch den neuen Sejm rechtmäßig war. Diese Argumentation wirft ernste Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit auf, da den beiden Urteilen vom Dezember jegliche Wirkung aberkannt wird und sie im Widerspruch zur wiederholten Argumentation des Verfassungsgerichtshofs – auch im Urteil vom 11. August 2016 – steht; der Verfassungsgerichtshof hatte in diesem Urteil eine Bestimmung des Gesetzes vom 22. Juli 2016 über den Verfassungsgerichtshof, nach der die drei von der neuen Volksvertretung ohne gültige Rechtsgrundlage benannten Richter ihr Amt auf den freien Stellen antreten könnten, für die der vorherige Sejm bereits drei Richter rechtmäßig benannt hatte, für verfassungswidrig befunden.³⁶ In der Antwort wird eingeräumt, dass im Tenor des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 3. Dezember 2015 auf die Pflicht des Präsidenten der Republik verwiesen wird, einen vom Sejm gewählten

³⁶ In ihrer Stellungnahme vom 14. Oktober 2016 vertrat auch die Venedig-Kommission die Auffassung, dass die vorstehende Bestimmung keine Lösung darstellt, die mit dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit im Einklang steht (CDL-AD (2016)026, Rn. 106).

Verfassungsrichter unverzüglich zu vereidigen. Jedoch wird die Auffassung vertreten, dass dieses Urteil andere staatliche Instanzen nicht dazu verpflichten könne, Bestimmungen in der Art und Weise anzuwenden, die für einen spezifischen Fall festgelegt wurde. Diese Auslegung schränkt die Wirkung der Urteile vom 3. und 9. Dezember 2015 auf die bloße Verpflichtung der Regierung zur Veröffentlichung der Urteile ein, während ihnen jede weitere rechtliche und praktische Wirkung aberkannt wird, insbesondere was die Verpflichtung des Präsidenten der Republik betrifft, die fraglichen Richter zu vereidigen. Sie verstößt gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen, die – wie in den Stellungnahmen der Venedig-Kommission betont wird – eine verfassungsmäßige Voraussetzung in einem demokratischen Rechtsstaat darstellt.

- (95) Die Venedig-Kommission ist ebenfalls der Auffassung, dass eine Lösung des derzeitigen Konflikts über die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs auf der Verpflichtung zur Beachtung und vollständigen Umsetzung von dessen Urteilen beruhen muss, weshalb die Venedig-Kommission alle Staatsorgane und insbesondere den Sejm auffordert, die Urteile vollständig zu beachten und umzusetzen.³⁷
- (96) Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die drei Richter, die im Oktober 2015 von der vorherigen Volksvertretung rechtmäßig benannt wurden, ihr Amt als Richter am Verfassungsgerichtshof noch immer nicht antreten konnten. Dagegen wurde den drei vom 8. Sejm ohne gültige Rechtsgrundlage benannten Richtern von der kommissarischen Präsidentin des Gerichtshofs gestattet, ihr Amt anzutreten. Die polnische Regierung hat somit die Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 3. und 9. Dezember 2015 immer noch nicht voll umgesetzt.

3.2. Die Veröffentlichung der Urteile des Verfassungsgerichtshofs

- (97) Die polnische Regierung weigert sich, bestimmte Urteile des Verfassungsgerichtshofs zu veröffentlichen, insbesondere das Urteil vom 9. März 2016, mit dem das am 22. Dezember 2015 verabschiedete Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof³⁸ für verfassungswidrig erklärt wurde.
- (98) Die polnische Regierung stellte die Rechtmäßigkeit des Urteils in Frage, da der Verfassungsgerichtshof nicht das im Gesetz vom 22. Dezember 2015 vorgesehene Verfahren angewandt habe. Allerdings wurde das Gesetz vom 22. Dezember 2015 selbst vom Verfassungsgerichtshof auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft. Die Kommission führte daher in ihrer Empfehlung vom 27. Juli 2016 aus, dass der Verfassungsgerichtshof das im Gesetz vom 22. Dezember 2015 vorgesehene Verfahren zu Recht nicht angewandt habe.³⁹ Dies wurde auch von der Venedig-Kommission anerkannt.⁴⁰ Die Kommission ist der Auffassung, dass das Urteil vom 9. März 2016 verbindlich ist und beachtet werden muss.

³⁷ Stellungnahme CDL-AD(2016)001, Rn. 136.

³⁸ Gesetz über den Verfassungsgerichtshof vom 25. Juni 2015, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 30. Juli 2015, Nummer 1064, in der geänderten Fassung. Das Gesetz vom 22. Dezember 2015 wurde am 28. Dezember unter Nummer 2217 im Gesetzblatt veröffentlicht. Durch die Änderungen wurde unter anderem die für die Beschlussfähigkeit erforderliche Zahl der anwesenden Richter angehoben, die für den Erlass einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Plenum erforderliche Mehrheit erhöht, die Bearbeitung der Rechtssachen in chronologischer Reihenfolge vorgeschrieben und eine Mindestfrist für die Anberaumung von Verhandlungen festgelegt.

³⁹ Siehe Abschnitt 3 der Empfehlung.

⁴⁰ Die Venedig-Kommission erklärte zu dieser Frage, dass ein einfacher Rechtsakt, der die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit außer Kraft zu setzen drohe, selbst erst hinsichtlich seiner Verfassungsmäßigkeit geprüft werden müsse, bevor er vom Verfassungsgerichtshof angewandt werden könne. Die Grundidee des Vorrangs der Verfassung impliziere, dass ein solches Gesetz, das mutmaßlich die Verfassungsgerichtsbarkeit gefährdet, vom

- (99) Die polnische Regierung verweigerte ebenfalls die Veröffentlichung weiterer Urteile, insbesondere des Urteils vom 11. August 2016 über das Gesetz vom 22. Juli 2016 über den Verfassungsgerichtshof und des Urteils vom 7. November 2016 über die Bestimmungen des Gesetzes vom 22. Juli 2016 über die Auswahl der Kandidaten für den Vorsitz des Gerichtshofs. Diese beiden Urteile sind von besonderer Bedeutung für die Legitimität und die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichtshofs: Das erste Urteil bestätigt die Argumentation, dass die drei von der neuen Volksvertretung ohne gültige Rechtsgrundlage benannten Richter ihr Amt als Richter nicht antreten dürfen, während das zweite Urteil eine Verfahrensvorschrift für die Ernennung des Präsidenten des Gerichtshofs betrifft, die bei der Ernennung der derzeitigen Präsidentin nicht eingehalten wurde.
- (100) Die Weigerung der Regierung, Urteile des Verfassungsgerichtshofs zu veröffentlichen, gibt Anlass zu ernsten rechtsstaatlichen Bedenken, da die Umsetzung rechtskräftiger Urteile eine grundlegende Bedingung der Rechtsstaatlichkeit ist. Insbesondere wenn die Veröffentlichung eines Urteils eine Voraussetzung für dessen Wirksamwerden ist und eine solche Veröffentlichung einer anderen staatlichen Behörde obliegt als dem Gericht, das das Urteil erlassen hat, ist eine nachträgliche Prüfung der Rechtmäßigkeit des Urteils durch ebendiese staatliche Behörde nicht mit den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit vereinbar. Durch die verweigerte Veröffentlichung des Urteils wird einem verbindlichen und rechtskräftigen Urteil die normale rechtliche und praktische Wirkung aberkannt und gegen die rechtsstaatlichen Grundsätze der Rechtmäßigkeit und der Gewaltenteilung verstößen.
- (101) Die Kommission empfahl der polnischen Regierung in ihren drei Empfehlungen, die Urteile des Verfassungsgerichtshofs zu veröffentlichen und vollständig umzusetzen und dafür zu sorgen, dass künftige Urteile systematisch veröffentlicht werden und weder die Exekutive noch die Legislative über ihre Veröffentlichung entscheiden kann. Die drei genannten wichtigen Urteile sind jedoch noch immer nicht veröffentlicht worden.

3.3. Die Ernennung des Präsidenten des Gerichtshofs und die weiteren Entwicklungen

- (102) 2016 wurden drei Gesetze verabschiedet, durch die das Verfahren zur Ernennung des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs erheblich geändert wurde. Dies geschah im Hinblick auf das Ende der Amtszeit des früheren Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs im Dezember 2016. Mit den Gesetzen wurde eine besondere Übergangsregelung eingeführt, indem die neue Funktion eines kommissarischen Präsidenten des Gerichtshofs geschaffen wurde, der bis zur Ernennung eines neuen Präsidenten tätig sein sollte. Der kommissarische Präsident sollte für die Leitung des neuen Auswahlverfahrens zur Ernennung des neuen Präsidenten zuständig sein. Die Rolle des Vizepräsidenten (der noch im Amt war) wurde durch eine Reihe von Gesetzesänderungen verringert.⁴¹
- (103) Nach ihrer Ernennung traf die neue kommissarische Präsidentin unverzüglich eine Reihe wichtiger Entscheidungen und gestattete insbesondere den drei Richtern, die im Dezember 2015 vom neuen Sejm rechtswidrig benannt worden waren, das Amt

Verfassungsgerichtshof geprüft – und falls erforderlich für ungültig erklärt – werden müsse, bevor es in Kraft trete. Stellungnahme CDL-AD(2016)001, Rn. 41.

⁴¹ Siehe Abschnitt 5.2 der Empfehlung (EU) 2017/146.

anzutreten und an dem Verfahren teilzunehmen, wodurch das gesamte Auswahlverfahren verfassungswidrig wurde.

- (104) Wie die Kommission in ihrer Empfehlung vom 21. Dezember 2016 erläutert hat⁴², ist nach ihrer Auffassung das Verfahren, das zur Ernennung der neuen Präsidentin des Gerichtshofs geführt hat, aus rechtsstaatlicher Sicht mit grundlegenden Mängeln behaftet. Das Verfahren wurde von einer kommissarischen Präsidentin eingeleitet, deren Ernennung Anlass zu ernsten Bedenken hinsichtlich der Grundsätze der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz gab, die von der polnischen Verfassung geschützt werden. Zudem führt die Tatsache, dass die drei vom neuen Sejm im Dezember 2015 rechtswidrig benannten Richter an dem Verfahren mitwirken durften, zur Verfassungswidrigkeit des gesamten Auswahlverfahrens. Dass die im Oktober 2015 rechtmäßig gewählten Richter nicht an dem Verfahren teilnehmen konnten, hat sich ebenfalls auf das Ergebnis ausgewirkt, sodass das Verfahren mit Mängeln behaftet ist. Darüber hinaus gaben die sehr kurzfristige Einberufung der Generalversammlung und die Weigerung, die Sitzung zu verschieben, Anlass zu ernsten Bedenken. Außerdem war die Wahl der Kandidaten durch nur sechs Richter nicht mit dem Urteil des Gerichtshofs vom 7. November 2016 vereinbar, dem zufolge Artikel 194 Absatz 2 der Verfassung so zu verstehen ist, dass der Präsident des Gerichtshofs vom Präsidenten der Republik aus der Mitte der Kandidaten berufen werden muss, die in der Generalversammlung des Gerichtshofs die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen konnten.
- (105) Die Kommission stellt ferner fest, dass nach der Ernennung der Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs eine Reihe von Entwicklungen die Legitimität des Gerichtshofs weiter geschwächt hat. Dies gilt insbesondere für folgende Entwicklungen: Der Vizepräsident des Gerichtshofs, dessen Stellung in der Verfassung anerkannt ist, wurde von der neu ernannten Präsidentin des Gerichtshofs genötigt, bis zum Ende seiner Amtszeit Resturlaub zu nehmen. Nachdem der Generalstaatsanwalt Klage erhoben hatte, um die Gültigkeit der Wahl von drei Richtern am Verfassungsgerichtshof im Jahr 2010 anzufechten, wurden diese Richter in der Folge von der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs ausgeschlossen. Die neue Präsidentin des Gerichtshofs änderte die Zusammensetzung der Spruchkörper, und Rechtssachen wurden Spruchkörpern neu zugewiesen, die zum Teil mit rechtswidrig ernannten Richtern besetzt sind. Anträge, insbesondere des Bürgerbeauftragten, auf Abberufung der rechtswidrig ernannten Richter aus den Spruchkörpern wurden abgelehnt. Es erging eine erhebliche Zahl von Urteilen, an denen rechtswidrig ernannte Richter mitwirkten. Und schließlich wurde nach dem Ende der Amtszeit des Vizepräsidenten ein rechtswidrig ernannter Richter zum neuen Vizepräsidenten des Gerichtshofs ernannt.
- (106) Diese Entwicklungen haben de facto zu einer vollständig neuen Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs außerhalb des normalen verfassungsmäßigen Verfahrens zur Ernennung von Richtern geführt.
- (107) Die polnische Regierung konnte in ihrer Antwort auf die ergänzende Empfehlung der Kommission vom 21. Dezember 2016 deren Bedenken nicht ausräumen und kündigte keinerlei konkrete Maßnahmen zur Behebung der angesprochenen Probleme an. In der Antwort wird das Urteil vom 7. November 2016 ignoriert, dem zufolge die Verfassung verlangt, dass der Präsident des Gerichtshofs aus der Mitte der Kandidaten berufen wird, die in der Generalversammlung des Gerichtshofs die

⁴² Siehe die Abschnitte 5.3 und 5.4 der Empfehlung (EU) 2017/146.

Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen konnten. In der Antwort wird auch außer Acht gelassen, dass die Stellung des Vizepräsidenten des Gerichtshofs in der Verfassung ausdrücklich anerkannt ist und dass für ihn dasselbe Ernennungsverfahren gilt wie für den Präsidenten des Gerichtshofs. Was die Ernennung eines kommissarischen Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs betrifft, so werden in der Antwort keinerlei Rechtsgrundlagen in der Verfassung genannt, sondern es wird die Ansicht vertreten, es handele sich um einen außergewöhnlichen Anpassungsmechanismus, der durch außergewöhnliche Umstände notwendig geworden sei. Auch durch die Antwort der polnischen Regierung auf die ergänzende Empfehlung der Kommission vom 26. Juli 2017 wurden die Bedenken der Kommission nicht ausgeräumt.

- (108) Die Kommission äußerte in ihren Empfehlungen auch weitere Bedenken gegen die drei im Dezember 2016 verabschiedeten Gesetze. Die Gesetze enthalten eine Reihe von Bestimmungen, die früheren Urteilen des Verfassungsgerichtshofs zuwiderlaufen, und gaben zu neuen Bedenken Anlass, die sich insbesondere auf Disziplinarverfahren, auf die Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung, die neuen Anforderungen an Richter des Gerichtshofs sowie erhebliche Veränderungen bei der internen Organisation des Gerichtshofs beziehen.

3.4. Kombinierte Auswirkungen auf die Unabhängigkeit und die Legitimität des Gerichtshofs

- (109) Nach Auffassung der Kommission haben die Gesetze aus dem Jahr 2016 und die Entwicklungen im Anschluss an die Ernennung der kommissarischen Präsidentin die Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs stark beeinträchtigt, sodass die Verfassungsmäßigkeit der polnischen Gesetze nicht mehr wirksam gewährleistet werden kann.⁴³
- (110) In ihrer Empfehlung vom 26. Juli 2017 empfahl die Kommission der polnischen Regierung, folgende Maßnahmen zu ergreifen:
- Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs als Garant der polnischen Verfassung wiederherzustellen, indem gewährleistet wird, dass seine Richter, sein Präsident und sein Vizepräsident rechtmäßig gewählt und ernannt werden, und indem die Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 3. und 9. Dezember 2015 vollständig umgesetzt werden, denen zufolge die drei Richter, die im Oktober 2015 von der vorherigen Volksvertretung rechtmäßig benannt wurden, ihr Amt als Richter am Verfassungsgerichtshof antreten können und die drei Richter, die von der neuen Volksvertretung ohne gültige Rechtsgrundlage benannt wurden, ohne rechtsgültige Wahl keine Rechtssachen mehr entscheiden dürfen⁴⁴;
 - die Urteile des Verfassungsgerichtshofs zu veröffentlichen und vollständig umzusetzen.

⁴³ Nach Artikel 188 der Verfassung entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Vereinbarkeit der Gesetze und der völkerrechtlichen Verträge mit der Verfassung, über die Vereinbarkeit der Gesetze mit den ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen, deren Ratifizierung eine vorherige Zustimmung durch Gesetz voraussetzt, über die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften, die von zentralen Staatsorganen erlassen werden, mit der Verfassung, den ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen und den Gesetzen, über die Vereinbarkeit der Ziele oder Tätigkeit der politischen Parteien mit der Verfassung und über Verfassungsbeschwerden. Nach Artikel 189 der Verfassung bescheidet der Verfassungsgerichtshof auch Kompetenzstreitigkeiten zwischen den zentralen verfassungsmäßigen Staatsorganen.

⁴⁴ Siehe die Empfehlung (EU) 2017/146 und die Empfehlung (EU) 2016/1374 der Kommission.

- (111) Keine der von der Kommission empfohlenen Maßnahmen wurde umgesetzt:
- 1) Die drei Richter, die im Oktober 2015 von der vorherigen Volksvertretung rechtmäßig benannt wurden, konnten ihr Amt als Richter am Verfassungsgerichtshof noch immer nicht antreten. Dagegen wurde den drei vom 8. Sejm ohne gültige Rechtsgrundlage benannten Richtern von der kommissarischen Präsidentin des Gerichtshofs gestattet, ihr Amt anzutreten.
 - 2) Drei wichtige Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 9. März 2016, vom 11. August 2016 und vom 7. November 2016 wurden noch nicht veröffentlicht.
 - 3) Nach dem Ende der Amtszeit des früheren Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs wurde noch immer kein neuer Präsident rechtmäßig ernannt. Der frühere Präsident des Verfassungsgerichtshofs wurde nicht durch den Vizepräsidenten des Gerichtshofs ersetzt, sondern durch eine kommissarische Präsidentin und anschließend durch die am 21. Dezember 2016 zur Präsidentin des Gerichtshofs ernannte Person. Die neue Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs wurde ernannt, bevor eine wirksame Überarbeitung des Gesetzes über den Status der Richter, des Gesetzes über die Organisation und die Verfahrensweise und des Durchführungsgesetzes erfolgen konnte.
- (112) Die Tatsache, dass die Verfassungsmäßigkeit der polnischen Gesetze nicht mehr wirksam garantiert werden kann, ist mit Blick auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit besonders besorgniserregend, da – wie in den Empfehlungen vom 27. Juli und 21. Dezember 2016 erläutert – das polnische Parlament eine Reihe besonders heikler neuer Rechtsakte verabschiedet hat, etwa ein neues Gesetz über den öffentlichen Dienst⁴⁵, ein Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und bestimmter weiterer Gesetze⁴⁶ und Gesetze über die Staatsanwaltschaft⁴⁷, ein Gesetz über den Bürgerbeauftragten und zur Änderung bestimmter weiterer Gesetze⁴⁸, ein Gesetz über den Nationalen Medienrat⁴⁹ und ein Gesetz zur Terrorismusbekämpfung⁵⁰.
- (113) Darüber hinaus werden die nachteiligen Folgen, die das Fehlen einer unabhängigen und legitimen verfassungsgerichtlichen Kontrolle in Polen für die Rechtsstaatlichkeit hat, nun noch erheblich dadurch verstärkt, dass die Verfassungsmäßigkeit der neuen Gesetze in Bezug auf die polnische Justiz, die unter Randnummer 5 Ziffer 2 aufgeführt sind und in Abschnitt 4 näher analysiert werden, nicht mehr von einem unabhängigen Verfassungsgerichtshof geprüft und garantiert werden kann.

⁴⁵ Gesetz vom 30. Dezember 2015 zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Dienst und bestimmter weiterer Rechtsakte, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 8. Januar 2016, Nummer 34.

⁴⁶ Gesetz vom 15. Januar 2016 zur Änderung des Polizeigesetzes und bestimmter weiterer Gesetze, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 4. Februar 2016, Nummer 147.

⁴⁷ Gesetz vom 28. Januar 2016 über die Staatsanwaltschaft, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 15. Februar 2016, Nummer 177; Durchführungsgesetz vom 28. Januar 2016 zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 15. Februar 2016, Nummer 178.

⁴⁸ Gesetz vom 18. März 2016 zur Änderung des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten und bestimmter weiterer Gesetze, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 17. Mai 2016, Nummer 677.

⁴⁹ Gesetz vom 22. Juni 2016 über den Nationalen Medienrat, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 29. Juni 2016, Nummer 929.

⁵⁰ Gesetz vom 10. Juni 2016 über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 24. Juni 2016, Nummer 904.

4. GEFÄHRDUNG DER UNABHÄNGIGKEIT DER ORDENTLICHEN GERICHTSBARKEIT

(114) Das Gesetz über das Oberste Gericht, das Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen, das Gesetz über die ordentlichen Gerichte und das Gesetz über die Staatliche Richterhochschule enthalten zahlreiche Bestimmungen, die Anlass zu großer Besorgnis hinsichtlich der Grundsätze der Unabhängigkeit der Justiz und der Gewaltenteilung geben.

4.1. Gesetz über das Oberste Gericht

4.1.1. *Absetzung und Zwangspensionierung der derzeitigen Richter am Obersten Gericht*

(115) Mit dem Gesetz über das Oberste Gericht wird das allgemeine Pensionsalter für Richter am Obersten Gericht von 70 auf 65 herabgesetzt.⁵¹ Diese Maßnahme gilt für alle derzeit amtierenden Richter. Richter, die das 65. Lebensjahr vollendet haben oder dieses Alter innerhalb von 3 Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes erreichen, werden in den Ruhestand versetzt.⁵²

(116) Durch die Herabsetzung des Pensionsalters und seine Anwendung auf die derzeitigen Richter am Obersten Gericht wird eine erhebliche Zahl dieser Richter ihres Amtes enthoben und möglicherweise in den Ruhestand versetzt. Nach Angaben des Obersten Gerichts betrifft dies 31 (37 %) der 83 Richter. Die Anwendung des herabgesetzten Pensionsalters auf die derzeitigen Richter am Obersten Gericht wirkt sich auf dieses Gericht besonders negativ aus, da es sich naturgemäß aus Richtern zusammensetzt, die am Ende ihrer Laufbahn angelangt sind. Diese Zwangspensionierung eines erheblichen Teils der derzeitigen Richter am Obersten Gericht ermöglicht eine weitreichende sofortige Neubesetzung des Obersten Gerichts. Diese Möglichkeit ist mit Blick auf die Gewaltenteilung besonders bedenklich, vor allem in Verbindung mit der gleichzeitigen Reform des Landesrats für Gerichtswesen. Denn wegen der Herabsetzung des Pensionsalters werden alle neuen Richter vom Präsidenten der Republik auf Empfehlung des neu zusammengesetzten Landesrats für Gerichtswesen ernannt, der weitgehend von den politischen Mitgliedern beherrscht wird. Die Zwangspensionierung der derzeitigen Richter am Obersten Gericht gibt auch Anlass zu Bedenken hinsichtlich des Grundsatzes der Unabsetzbarkeit von Richtern, der als zentrales Element der richterlichen Unabhängigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte⁵³ sowie in europäischen Standards⁵⁴ verankert ist. In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes über das Oberste Gericht hebt die Venedig-Kommission hervor, dass die vorzeitige Pensionierung der derzeit amtierenden Richter sowohl deren Amtssicherheit als auch die Unabhängigkeit des Gerichts insgesamt beeinträchtigt.⁵⁵

⁵¹ Artikel 37 Absatz 1 des Gesetzes über das Oberste Gericht. Diese Bestimmung gilt auch für die Richter am Obersten Verwaltungsgericht, da nach Artikel 49 des Gesetzes vom 25. Juli 2002 über die Verwaltungsgerichte auf Fragen im Zusammenhang mit dem Obersten Verwaltungsgericht, die in diesem Gesetz nicht geregelt sind (wie die Pensionsregelung), das Gesetz über das Oberste Gericht entsprechende Anwendung findet.

⁵² Artikel 111 Absatz 1 des Gesetzes über das Oberste Gericht. Darauf hinaus werden nach Artikel 111 Absatz 3 des Gesetzes über das Oberste Gericht alle Richter der Militärkammer (unabhängig von ihrem Alter) abgesetzt und pensioniert, ohne den Präsidenten der Republik um Verlängerung ihres aktiven Dienstes ersuchen zu können.

⁵³ EGMR, Campbell und Fell/Vereinigtes Königreich, 28. Juni 1984, Rn. 80, Henryk Urban und Ryszard Urban/Polen, 30. November 2011, Rn. 45, Fruni/Slowakei, 21. Juni 2011, Rn. 145, und Brudnicka und andere/Polen, 3. März 2005, Rn. 41.

⁵⁴ An die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern („Empfehlung des Europarats von 2010“), Rn. 49 und 50.

⁵⁵ CDL(2017)035, Rn. 48.

- (117) Richter sollten durch wirksame Garantien, die ungebührliche Eingriffe oder Pressionen anderer Staatsgewalten verhindern, gegen ihre Abberufung geschützt werden.⁵⁶ Die richterliche Unabhängigkeit setzt Garantien voraus, die ausreichen, um die Person derjenigen zu schützen, deren Aufgabe es ist, Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden.⁵⁷ Dass Richter während ihrer Amtszeit nicht abgesetzt werden können, ist eine Folge ihrer Unabhängigkeit und fällt somit unter die Garantien des Artikels 6 Absatz 1 EMRK.⁵⁸ Richter dürfen daher nur einzeln abgesetzt werden, falls dies aufgrund eines Disziplinarverfahrens gerechtfertigt ist, das ihr individuelles Handeln betrifft und alle Garantien für die Verteidigung in einer demokratischen Gesellschaft bietet. Richter können nicht als Gruppe abgesetzt werden, und Richter können nicht aus allgemeinen Gründen abgesetzt werden, die keinen Bezug zu ihrem individuellen Verhalten aufweisen. Da die genannten Garantien im vorliegenden Fall fehlen, stellen die betreffenden Bestimmungen einen eklatanten Verstoß gegen die Unabhängigkeit der Richter am Obersten Gericht und die Gewaltenteilung⁵⁹ und damit gegen die Rechtsstaatlichkeit dar.
- (118) Auch die Amtszeit des derzeitigen Ersten Präsidenten, die nach der Verfassung sechs Jahre beträgt und bis 2020 läuft, wird vorzeitig beendet. Nach Beendigung der Amtszeit des Ersten Präsidenten wird der Präsident der Republik außerhalb des normalen Verfahrens einen „kommissarischen Ersten Präsidenten“ ernennen.⁶⁰ Laut Verfassung ist der Erste Präsident vom Präsidenten der Republik aus der Mitte der Kandidaten zu berufen, die von der Generalversammlung der Richter des Obersten Gerichts vorgeschlagen worden sind.⁶¹ Diese vorzeitige Beendigung einer verfassungsrechtlich verankerten Amtszeit stellt eine schwerwiegende Verletzung des Grundsatzes der Unabsetzbarkeit und der Amtssicherheit dar. Die Ernennung eines kommissarischen Ersten Präsidenten nach einem Ad-hoc-Verfahren ohne Beteiligung der Justiz gibt Anlass zu ernsten Bedenken hinsichtlich des Grundsatzes der Gewaltenteilung.
- (119) Nach der Begründung des Gesetzes ist die Neubesetzung des Obersten Gerichts unerlässlich, zum einen wegen der Art und Weise, wie das Oberste Gericht nach 1989 die „Dekommunisierung“ gehandhabt hat, und zum anderen, weil am Gericht noch Richter tätig sind, die entweder für das frühere Regime gearbeitet oder unter

⁵⁶ Urteil vom 31. Mai 2005, Syfait und andere, C-53/03, Rn. 31; Urteil vom 4. Februar 1999, Köllensperger und Atzwanger, C-103/97, Rn. 20.

⁵⁷ Urteil vom 9. Oktober 2014, TDC, C-222/13, Rn. 29-32; Urteil vom 19. September 2006, Wilson, C-506/04, Rn. 53; Urteil vom 4. Februar 1999, Köllensperger und Atzwanger, C-103/97, Rn. 20-23; Urteil vom 12. September 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Rn. 36; Urteil vom 29. November 2001, De Coster, C-17/00, Rn. 18-21; Urteil vom 13. Dezember 2017, Hassani, C-403/16, Rn. 40; EGMR, Baka/Ungarn, 20261/12, 23. Juni 2016, Rn. 121.

⁵⁸ EGMR, Campbell und Fell/Vereinigtes Königreich, A80 (1984), 28. Juni 1984, Rn. 80.

⁵⁹ Die neuen Vorschriften stehen im Widerspruch zum Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern als zentrales Element der richterlichen Unabhängigkeit, wie sie in der Empfehlung des Europarats von 2010 (Rn. 49) verankert ist. Die Richter am Obersten Gericht sollten daher eine garantierte Amtszeit haben, die nicht vorzeitig beendet werden darf. Zudem sollten Entscheidungen über Auswahl und Karriere von Richtern auf objektiven Kriterien beruhen, die per Gesetz oder durch die zuständigen Behörden vorher festgelegt wurden, und wenn die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt Entscheidungen über Auswahl und Karriere der Richter trifft, sollte eine unabhängige zuständige Behörde, die zu einem wesentlichen Teil aus Vertretern des Justizwesens besteht, zur Abgabe von Empfehlungen oder Stellungnahmen berechtigt sein, die für die betreffende Ernennungsbehörde in der Praxis ausschlaggebend sein sollten (Rn. 44 bis 48).

⁶⁰ Nach Artikel 111 Absatz 4 des Gesetzes über das Oberste Gericht betraut der Präsident der Republik einen Richter am Obersten Gericht seiner Wahl mit der Leitung des Obersten Gerichts. Dieser „kommissarische Erste Präsident“ nimmt seine Aufgaben wahr, bis die Generalversammlung der Richter 5 Kandidaten für den Posten des Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts vorgeschlagen hat (Artikel 12). Die Generalversammlung der Richter des Obersten Gerichts kann diese Kandidaten erst vorschlagen, wenn mindestens 110 Richter am Obersten Gericht ernannt worden sind.

⁶¹ Nach Artikel 183 Absatz 3 der polnischen Verfassung wird „[d]er Erste Präsident des Obersten Gerichts ... vom Präsidenten der Republik Polen für eine 6-jährige Amtszeit aus der Mitte der Kandidaten berufen, die von der Generalversammlung der Richter des Obersten Gerichts vorgeschlagen worden sind.“

diesem Regime Recht gesprochen haben.⁶² Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat deutlich hervorgehoben, dass ein Lustrationsprozess individualisiert werden muss (z. B. ist nach dem Grad der Beteiligung am früheren Regime zu differenzieren), und die Auffassung vertreten, dass Lustrationsmaßnahmen, die lange nach dem Ende des kommunistischen Regimes stattfinden, angesichts der geringer werdenden Risiken für die neu entstandenen Demokratien weniger gerechtfertigt sein könnten.⁶³ Der Staat kann auch andere verhältnismäßige Maßnahmen treffen, um gegen einzelne Richter mit kommunistischem Hintergrund vorzugehen (etwa in Einzelfällen durchgeführte transparente Verfahren vor unparteiischen Organen, die auf der Grundlage von per Gesetz vorher festgelegten Kriterien handeln).⁶⁴

- (120) In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes über das Oberste Gericht stellt die Venedig-Kommission fest, dass es schwer nachvollziehbar ist, warum jemand, der als geeignet angesehen wurde, sein Amt noch mehrere Jahre lang auszuüben, plötzlich als untauglich gelten soll. Die Begründung des Gesetzes könnte dahin gehend verstanden werden, dass infolge der Reform die dienstältesten Richter, von denen viele bereits unter dem früheren Regime gedient haben, zum größten Teil in den Ruhestand treten. Falls diese Interpretation zutrifft, kann ein solches Vorgehen nicht hingenommen werden. Wenn die Behörden Zweifel an der Loyalität einzelner Richter haben, sollten sie die bestehenden Disziplinar- oder Lustrationsverfahren anwenden und nicht das Pensionsalter ändern.
- (121) Die Venedig-Kommission gelangt zu dem Ergebnis, dass die vorzeitige Entfernung einer großen Zahl von Richtern (einschließlich des Ersten Präsidenten) des Obersten Gerichts aus dem Dienst, die dadurch bewirkt wird, dass auf sie mit sofortiger Wirkung ein niedrigeres Pensionsalter angewendet wird, ihre individuellen Rechte verletzt und die Unabhängigkeit der Justiz als Ganzes gefährdet. Sie sollten ihr Amt bis zum Erreichen des bisher geltenden Pensionsalters ausüben dürfen.⁶⁵ Die Venedig-Kommission unterstreicht insbesondere, dass die vorzeitige Pensionierung der derzeit amtierenden Richter sowohl deren Amtssicherheit als auch die Unabhängigkeit des Gerichts insgesamt beeinträchtigt.⁶⁶
- (122) Außerdem werfen diese Bestimmungen verfassungsrechtliche Bedenken auf. Nach den Feststellungen des Obersten Gerichts und des Bürgerbeauftragten verstößen die Absetzung und die Zwangspensionierung der derzeitigen Richter am Obersten Gericht gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit und beeinträchtigen unmittelbar das Recht auf ein unabhängiges Gericht. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Einsetzung eines kommissarischen Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts einen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit darstellt, da sie das Verbot der Anmaßung von Befugnissen der Staatsgewalten, den Grundsatz der Gewaltenteilung und des Kräftegleichgewichts sowie den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit verletzt.

⁶² Seite 2 der Begründung.

⁶³ EGMR, Söro/Estland, 3. September 2015, Rn. 60-62.

⁶⁴ Empfehlung des Europarats von 2010, Rn. 44-47 und 50.

⁶⁵ Stellungnahme CDL(2017)035, Rn. 130.

⁶⁶ Stellungnahme CDL(2017)035, Rn. 48.

4.1.2. *Befugnis zur Verlängerung der Amtszeit von Richtern am Obersten Gericht*

- (123) Nach dem Gesetz können Richter am Obersten Gericht, die von dem herabgesetzten Pensionsalter betroffen sind, ihren aktiven Dienst aber verlängern möchten, ein Ersuchen an den Präsidenten der Republik richten.⁶⁷
- (124) Für die Entscheidung des Präsidenten der Republik über die Verlängerung des aktiven Dienstes von Richtern am Obersten Gericht sind im Gesetz weder Kriterien noch eine Frist noch eine gerichtliche Überprüfung vorgesehen. Ein Richter, der um eine Verlängerung ersucht hat, ist ganz dem Gutdünken des Präsidenten der Republik ausgeliefert. Zudem kann der Präsident der Republik *zweimal* über eine Verlängerung (um jeweils 3 Jahre) entscheiden. Diese Umstände beeinträchtigen die Amtssicherheit und ermöglichen es dem Präsidenten der Republik, Einfluss auf aktive Richter am Obersten Gericht zu nehmen. Die Regelung steht im Widerspruch zur Empfehlung des Europarats von 2010, dass Entscheidungen über Auswahl und Karriere von Richtern auf objektiven Kriterien beruhen sollten, die per Gesetz vorher festgelegt wurden, und dass eine unabhängige zuständige Behörde, die zu einem wesentlichen Teil aus Vertretern des Justizwesens besteht, zur Abgabe von Empfehlungen oder Stellungnahmen berechtigt sein sollte, die für die betreffende Ernennungsbehörde in der Praxis ausschlaggebend sein sollten.⁶⁸ Ferner sollten die betroffenen Richter das Recht haben, eine Entscheidung über ihre Karriere anzufechten.⁶⁹
- (125) Die neue Pensionsregelung beeinträchtigt die Unabhängigkeit der Richter.⁷⁰ Denn die neuen Vorschriften geben dem Präsidenten der Republik ein zusätzliches Instrument an die Hand, mit dem er Einfluss auf einzelne Richter ausüben kann. Insbesondere wird ihm durch das Fehlen von Kriterien für die Verlängerung der Amtszeit ein übermäßig weites Ermessen eingeräumt und damit der Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern untergraben. Das Pensionsalter wird zwar herabgesetzt, die Richter können ihre Amtszeit jedoch vom Präsidenten der Republik um bis zu 6 Jahre verlängern lassen. Zudem ist für die Entscheidung des Präsidenten der Republik über die Amtszeitverlängerung keine Frist vorgesehen, was es dem Präsidenten erlaubt, während der verbleibenden Amtszeit Einfluss auf die betroffenen Richter zu behalten. Schon vor Erreichen des Pensionsalters könnte die bloße Aussicht, den Präsidenten um eine solche Verlängerung ersuchen zu müssen, die betroffenen Richter unter Druck setzen.
- (126) In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes über das Oberste Gericht hebt die Venedig-Kommission hervor, dass der Präsident der Republik mit dieser Befugnis übermäßigen Einfluss auf die Richter am Obersten Gericht erhält, die sich dem Pensionsalter *nähern*. Die Venedig-Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass der Präsident der Republik als gewählter Politiker nicht die Befugnis haben sollte,

⁶⁷ Das Ersuchen ist über den Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts zu stellen, der eine Stellungnahme zu dem Ersuchen des Richters abgibt. Für die Verlängerung seiner eigenen Amtszeit muss der Erste Präsident dem Präsidenten der Republik eine Stellungnahme des Kollegiums des Obersten Gerichts vorlegen. Während des Entscheidungsprozesses kann der Präsident der Republik eine nicht bindende Stellungnahme des Landesrats für Gerichtswesen einholen; vgl. Artikel 37 Absätze 2 bis 4 in Verbindung mit Artikel 111 Absatz 1 des Gesetzes über das Oberste Gericht. Es wird darauf hingewiesen, dass laut Stellungnahme des Obersten Gerichts eine solche Entscheidung des Präsidenten der Republik nach Artikel 144 Absätze 1 und 2 der polnischen Verfassung der Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten bedarf.

⁶⁸ Rn. 46 und 47. Die Regelung ist auch bedenklich mit Blick auf den Aktionsplan des Europarats zur Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz (CM(2016)36 final, Buchstabe C Ziffer ii; im Folgenden „Aktionsplan des Europarats von 2016“) und die Zielvorgaben des CCJE (Stellungnahme Nr. 1 zur Unabhängigkeit der Justiz und zur Unabsetzbarkeit von Richtern).

⁶⁹ Empfehlung des Europarats von 2010, Rn. 48.

⁷⁰ Empfehlung des Europarats von 2010, Rn. 49.

die Amtszeit eines Richters am Obersten Gericht nach eigenem Ermessen über das Pensionsalter hinaus zu verlängern.⁷¹

- (127) Die neuen Vorschriften werfen auch verfassungsrechtliche Bedenken auf. Nach den Stellungnahmen des Obersten Gerichts und des Bürgerbeauftragten ist das neue Verfahren für die Verlängerung der Amtszeit von Richtern nicht mit dem Rechtmäßigkeitsprinzip und der Gewaltenteilung vereinbar.

4.1.3. *Außerordentlicher Rechtsbehelf*

- (128) Mit dem Gesetz wird eine neue Form der gerichtlichen Überprüfung rechtskräftiger, verbindlicher Urteile und Beschlüsse eingeführt: der außerordentliche Rechtsbehelf.⁷² Innerhalb von drei Jahren⁷³ nach Inkrafttreten des Gesetzes kann das Oberste Gericht rechtskräftige Urteile polnischer Gerichte – mit Einschränkungen auch des Obersten Gerichts⁷⁴ –, die in den vergangenen 20 Jahren ergangen sind, vollständig oder teilweise⁷⁵ aufheben⁷⁶. Die Befugnis zur Einlegung des Rechtsbehelfs wird unter anderem dem Generalstaatsanwalt und dem Bürgerbeauftragten übertragen.⁷⁷ Die Rechtsbehelfsgründe sind weit gefasst. Der außerordentliche Rechtsbehelf kann eingelegt werden, wenn dies für die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und der sozialen Gerechtigkeit erforderlich ist und die Entscheidung, die nicht durch andere außerordentliche Abhilfemaßnahmen aufgehoben oder geändert werden kann, entweder 1) die in der Verfassung verankerten Grundsätze oder Rechte und Freiheiten von Personen und Bürgern verletzt oder 2) wegen fehlerhafter Auslegung oder Anwendung einen eklatanten Verstoß gegen das Gesetz darstellt oder 3) einen offensichtlichen Widerspruch zwischen den Feststellungen des Gerichts und den erhobenen Beweisen enthält.⁷⁸
- (129) Dieses neue außerordentliche Rechtsbehelfsverfahren gibt Anlass zu Bedenken hinsichtlich des Grundsatzes der Rechtssicherheit, der ein zentraler Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit ist.⁷⁹ Wie der Gerichtshof der Europäischen Union festgestellt hat, ist die Bedeutung zu beachten, die dem Grundsatz der Rechtskraft sowohl in der

⁷¹ Stellungnahme CDL(2017)035, Rn. 51 und 130.

⁷² Artikel 89 Absatz 1 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁷³ Artikel 115 des Gesetzes über das Oberste Gericht. Nach Ablauf der drei Jahre muss der Rechtsbehelf innerhalb von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt eingelegt werden, ab dem das betreffende Urteil als rechtskräftig und rechtmäßig gilt (bzw. innerhalb eines Jahres, wenn Kassationsbeschwerde erhoben wurde), es sei denn, der außerordentliche Rechtsbehelf wird zum Nachteil des Beklagten eingelegt. In diesem Fall kann der Rechtsbehelf nur innerhalb eines Jahres eingelegt werden, nachdem die Entscheidung Rechtskraft erlangt hat (bzw., wenn Kassationsbeschwerde erhoben wurde, innerhalb von 6 Monaten, nachdem die Kassationsbeschwerde geprüft wurde); vgl. Artikel 89 Absatz 4 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁷⁴ In Strafsachen kann ein außerordentlicher Rechtsbehelf zum Nachteil des Angeklagten nur innerhalb eines Jahres eingelegt werden, nachdem die Entscheidung Rechtskraft erlangt hat (bzw., wenn Kassationsbeschwerde erhoben wurde, innerhalb von 6 Monaten, nachdem die Kassationsbeschwerde geprüft wurde). Der Rechtsbehelf kann nicht gegen Beschlüsse über eine Adoption oder gegen Urteile zur Nichterklärung, Aufhebung oder Scheidung einer Ehe eingelegt werden (sofern mindestens eine der Parteien wieder geheiratet hat, nachdem die Entscheidung rechtskräftig geworden ist). Der außerordentliche Rechtsbehelf darf weder Bagatdelikte noch geringfügige Steuerstraftaten betreffen; vgl. Artikel 90 Absätze 3 und 4 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁷⁵ Artikel 91 Absatz 1 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁷⁶ Wenn mehr als fünf Jahre vergangen sind, nachdem die angefochtene Entscheidung rechtskräftig geworden ist, und diese irreversible rechtliche Wirkungen entfaltet hat oder wenn die in der Verfassung verankerten Grundsätze oder Rechte und Freiheiten von Personen und Bürgern dies erfordern, kann sich das Oberste Gericht darauf beschränken festzustellen, dass die angefochtene Entscheidung gegen das Gesetz verstößt, und die Umstände darzulegen, die es zu dieser Feststellung veranlasst haben; vgl. Artikel 89 Absatz 4 und Artikel 115 Absatz 2 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁷⁷ Artikel 89 Absatz 2 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁷⁸ Artikel 89 Absatz 1 Nummern 1 bis 3 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁷⁹ EGMR, Brumărescu/Rumänien, 28. Oktober 1999, Rn. 61; Ryabykh/Russland, 3. März 2003, Rn. 54 und 57; Miragall Escolano und andere/Spanien, 25. Januar 2000, Rn. 33; auch Phinikaridou/Zypern, 20. Dezember 2007, Rn. 52.

Unionsrechtsordnung als auch in den nationalen Rechtsordnungen zukommt: „Zur Gewährleistung des Rechtsfriedens und der Beständigkeit rechtlicher Beziehungen sowie einer geordneten Rechtspflege sollen nach Ausschöpfung des Rechtswegs oder nach Ablauf der entsprechenden Rechtsmittelfristen unanfechtbar gewordene Gerichtsentscheidungen nicht mehr in Frage gestellt werden können.“⁸⁰ Und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat angemerkt, dass eine außerordentliche Überprüfung kein verschleiertes Rechtsmittel und die bloße Möglichkeit, dass es zu einer Frage zwei Ansichten gibt, kein Grund für eine erneute Prüfung sein sollte.⁸¹

- (130) In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes über das Oberste Gericht hebt die Venedig-Kommission hervor, dass das außerordentliche Rechtsbehelfsverfahren eine Gefahr für die Stabilität der polnischen Rechtsordnung darstellt. In der Stellungnahme wird festgestellt, dass es möglich sein wird, jede Rechtssache, die in den vergangenen 20 Jahren in dem Land entschieden wurde, aus praktisch jedem Grund wieder aufzunehmen, und dass dies dazu führen könnte, dass kein Urteil mehr endgültig ist.⁸²
- (131) Der außerordentliche Rechtsbehelf wirft auch verfassungsrechtliche Bedenken auf. Nach Auffassung des Obersten Gerichts und des Bürgerbeauftragten beeinträchtigt das Gesetz die Grundsätze der Stabilität der Rechtsprechung und der Rechtskraft der Urteile⁸³, den Grundsatz des Schutzes des Vertrauens in Staat und Recht sowie das Recht darauf, dass eine Sache innerhalb einer angemessenen Frist verhandelt wird⁸⁴.

4.1.4. Weitere Bestimmungen

- (132) Wie in den Stellungnahmen der Venedig-Kommission und anderer Einrichtungen⁸⁵ hervorgehoben wird, gibt eine Reihe weiterer Bestimmungen des Gesetzes über das Oberste Gericht Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Grundsätze der Unabhängigkeit der Justiz und der Gewaltenteilung.
- (133) Mit dem neuen Gesetz wird eine neue Disziplinarregelung für Richter am Obersten Gericht eingeführt. Es sind zwei Arten von Disziplinarbeauftragten vorgesehen: der *Disziplinarbeauftragte des Obersten Gerichts*, der vom Kollegium des Obersten Gerichts für eine Amtszeit von vier Jahren ernannt wird⁸⁶, und der *außerordentliche Disziplinarbeauftragte, der vom Präsidenten der Republik im Einzelfall* aus dem Kreis der Richter am Obersten Gericht, der Richter an ordentlichen Gerichten, der Richter an Militärgerichten und der Staatsanwälte⁸⁷ ernannt wird. Nach polnischem Recht können nur Disziplinarbeauftragte über die Einleitung von Disziplinarverfahren gegen Richter entscheiden. Die Ernennung eines außerordentlichen Beauftragten durch den Präsidenten der Republik erfolgt ohne

⁸⁰ Urteil vom 30. September 2003, Köbler, C-224/01, Rn. 38.

⁸¹ Moreira Ferreira/Portugal (Nr. 2), 11. Juli 2017 (rechtskräftig), Rn. 62.

⁸² Stellungnahme CDL(2017)035, Rn. 58, 63 und 130.

⁸³ Beide Grundsätze wurden vom Verfassungsgerichtshof als Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit angesehen; vgl. Urteile des Verfassungsgerichtshofs SK 7/06 vom 24. Oktober 2007 und SK 77/06 vom 1. April 2008.

⁸⁴ Urteile SK 19/05 vom 28. November 2006 und SK 16/05 vom 14. November 2007.

⁸⁵ Insbesondere Stellungnahmen des Obersten Gerichts vom 6. und 23. Oktober und vom 30. November 2017, Stellungnahme des Bürgerbeauftragten vom 11. November 2017 und Stellungnahme des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE vom 13. November 2017.

⁸⁶ Artikel 74 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁸⁷ Artikel 76 Absatz 8 des Gesetzes über das Oberste Gericht. Der Präsident der Republik kann den außerordentlichen Disziplinarbeauftragten aus dem Kreis der vom Generalstaatsanwalt vorgeschlagenen Staatsanwälte ernennen, wenn die Disziplinarsache ein disziplinarrechtlich relevantes Fehlverhalten betrifft, das die Kriterien einer im Wege der öffentlichen Anklage verfolgten vorsätzlichen Straftat oder einer vorsätzlichen Steuerstrafat erfüllt.

Beteiligung der Justiz und kommt einem Ersuchen um Einleitung von Vorermittlungen gleich. Mit der Ernennung eines außerordentlichen Disziplinarbeauftragten in einem laufenden Disziplinarverfahren wird der Disziplinarbeauftragte des Obersten Gerichts von diesem Verfahren ausgeschlossen.⁸⁸ Die Tatsache, dass der Präsident der Republik (und in einigen Fällen auch der Justizminister⁸⁹) Einfluss auf Disziplinarverfahren gegen Richter am Obersten Gericht nehmen kann, indem er einen eigenen Disziplinarbeauftragten für die Ermittlungen ernennt und dadurch den Disziplinarbeauftragten des Obersten Gerichts von einem laufenden Verfahren ausschließt, gibt Anlass zu Bedenken hinsichtlich des Grundsatzes der Gewaltenteilung und könnte die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen. Diese Bedenken wurden auch in den Stellungnahmen des BDIMR der OSZE und des Obersten Gerichts geäußert.⁹⁰

- (134) Mit dem Gesetz wird auch eine Reihe von Verfahrensgarantien in Disziplinarverfahren gegen Richter an ordentlichen Gerichten⁹¹ und Richter am Obersten Gericht⁹² abgeschafft. Rechtswidrig erlangte Beweismittel können gegen Richter verwendet werden.⁹³ Von dem betroffenen Richter vorgelegte Beweismittel können unter bestimmten Voraussetzungen unberücksichtigt bleiben.⁹⁴ Die Verjährung der Disziplinarsache ist für die Dauer des Disziplinarverfahrens ausgesetzt, sodass ein Richter zeitlich unbegrenzt Gegenstand eines Verfahrens sein kann.⁹⁵ Außerdem kann das Disziplinarverfahren auch in Abwesenheit des betroffenen Richters fortgesetzt werden (selbst wenn die Abwesenheit gerechtfertigt ist).⁹⁶ Die neue Disziplinarregelung gibt ferner Anlass zu Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Artikels 6 Absatz 1 EMRK an ein faires Verfahren, die auch für Disziplinarverfahren gegen Richter gelten.⁹⁷
- (135) Mit dem Gesetz wird das Oberste Gericht um zwei neue Kammern erweitert und damit in seiner internen Struktur verändert. Eine neue Kammer für außerordentliche Kontrolle und öffentliche Angelegenheiten verhandelt Rechtssachen nach dem neuen

⁸⁸ Artikel 76 Absatz 8 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁸⁹ Nach Artikel 76 Absatz 9 des Gesetzes über das Oberste Gericht kann der Justizminister den Präsidenten der Republik über die Notwendigkeit in Kenntnis setzen, einen außerordentlichen Disziplinarbeauftragten zu ernennen, wenn ein disziplinarrechtlich relevantes Fehlverhalten vorliegt, das die Kriterien einer im Wege der öffentlichen Anklage verfolgten vorsätzlichen Straftat oder einer vorsätzlichen Steuerstrafat erfüllt. Ob diese Kriterien in einer Sache erfüllt sind, entscheiden jedoch allein der Justizminister und der Präsident der Republik, da ihre Beschlüsse zur Ernennung eines außerordentlichen Disziplinarbeauftragten nicht angefochten werden können.

⁹⁰ Stellungnahme des BDIMR der OSZE vom 13. November 2017, Rn. 119-121; Stellungnahme des Obersten Gerichts vom 6. Oktober, S. 34.

⁹¹ Nach Artikel 108 Absätze 17 bis 19 des Gesetzes über das Oberste Gericht ist der Justizminister befugt, die Zahl der Disziplinarrichter für Richter an ordentlichen Gerichten festzusetzen und diese Disziplinarrichter zu ernennen, ohne die Justiz zu hören. Darüber hinaus kann der Justizminister Disziplinarverfahren gegen Richter an ordentlichen Gerichten über die Disziplinarbeauftragten und einen außerordentlichen Disziplinarbeauftragten des Justizministers, den er (unter bestimmten Umständen auch aus dem Kreis der Staatsanwälte) selbst ernennt, persönlich steuern. Die vom Justizminister ernannten Disziplinarbeauftragten können auf Ersuchen des Justizministers abgeschlossene Ermittlungen wieder aufnehmen.

⁹² Nach dem Gesetz findet das Gesetz über die ordentlichen Gerichte, einschließlich der Bestimmungen über die Verfahrensaspekte von Disziplinarverfahren, auf Richter am Obersten Gericht entsprechende Anwendung; vgl. Artikel 72 Absatz 1 und Artikel 108 in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 1 des Gesetzes über das Oberste Gericht. Mit Artikel 108 des Gesetzes über das Oberste Gericht wird das Gesetz über die ordentlichen Gerichte geändert.

⁹³ Artikel 108 Absatz 23 des Gesetzes über das Oberste Gericht in der Fassung des in das Gesetz über die ordentlichen Gerichte eingefügten Artikels 115c.

⁹⁴ Wenn das Beweismittel nach Ablauf einer bestimmten Frist vorgelegt wurde; vgl. Artikel 108 Absatz 22 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁹⁵ Artikel 108 Absatz 13 Buchstabe b des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁹⁶ Artikel 108 Absatz 23 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁹⁷ EGMR, Vilho Eskelinen und andere/Finnland, 19. April 2007, Rn. 62; Olujić/Kroatien, 5. Februar 2009, Rn. 34-43; Harabin/Slowakei, 20. November 2012, Rn. 118-124; Baka/Ungarn, 23. Juni 2016, Rn. 100-119.

außerordentlichen Rechtsbehelfsverfahren.⁹⁸ Diese neue Kammer setzt sich mehrheitlich aus neuen Richtern zusammen⁹⁹ und prüft die Gültigkeit landesweiter und lokaler Wahlen sowie Wahlstreitigkeiten, auch bei der Wahl zum Europäischen Parlament¹⁰⁰. Daneben wird eine neue, autonome¹⁰¹ Disziplinarkammer eingerichtet, die ausschließlich aus neuen Richtern besteht¹⁰² und in erster und zweiter Instanz für Disziplinarsachen gegen Richter am Obersten Gericht zuständig ist¹⁰³. Diese beiden neuen, weitgehend autonomen Kammern, die sich aus neuen Richtern zusammensetzen, geben Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung. Wie die Venedig-Kommission festgestellt hat, sind die beiden Kammern zwar Teil des Obersten Gerichts, stehen in der Praxis aber über allen anderen Kammern, sodass die Gefahr besteht, dass die gesamte Justiz von diesen Kammern beherrscht wird, denen neue Richter angehören, bei deren Wahl die Regierungsmehrheit einen bestimmenden Einfluss ausgeübt hat.¹⁰⁴ Ferner hebt die Venedig-Kommission hervor, dass das Gesetz die gerichtliche Prüfung von Wahlstreitigkeiten besonders anfällig für politische Einflussnahme macht, was eine ernste Gefahr für das Funktionieren der polnischen Demokratie darstellt.¹⁰⁵

- (136) Das Gesetz sieht vor, dass an Verfahren vor dem Obersten Gericht, in denen es um außerordentliche Rechtsbehelfe und Disziplinarsachen geht, ehrenamtliche Richter teilnehmen, die vom Senat der Republik zu ernennen sind.¹⁰⁶ Wie die Venedig-Kommission angemerkt hat, gefährdet die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter in den beiden neuen Kammern des Obersten Gerichts Effizienz und Qualität der Rechtsprechung.¹⁰⁷

4.2. Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen

- (137) Nach der polnischen Verfassung wird die Unabhängigkeit der Richter vom Landesrat für Gerichtswesen geschützt.¹⁰⁸ Die Rolle des Landesrats für Gerichtswesen hat unmittelbare Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Richter, insbesondere im Hinblick auf ihre Beförderung, Versetzung, Disziplinierung, Entlassung und Frühpensionierung. Zum Beispiel ist im Falle der Beförderung eines Richters (etwa vom Kreisgericht zum Bezirksgericht) eine erneute Ernennung durch den Präsidenten der Republik erforderlich, sodass das Verfahren für die Prüfung und Ernennung von Richtern unter Mitwirkung des Landesrats für Gerichtswesen noch einmal durchlaufen werden muss. Auch Hilfsrichter, die bereits richterliche Aufgaben

⁹⁸ Artikel 26 und 94 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

⁹⁹ Artikel 134 des Gesetzes über das Oberste Gericht. Die frühere Kammer für Arbeit, soziale Sicherheit und öffentliche Angelegenheiten wird in zwei Kammern aufgespalten: die Kammer für Arbeit und soziale Sicherheit und die neue Kammer für außerordentliche Kontrolle und öffentliche Angelegenheiten. Diese neue Kammer wird aus neuen Richtern bestehen, da alle derzeitigen Richter in die Kammer für Arbeit und soziale Sicherheit versetzt werden. Die derzeitigen Richter am Obersten Gericht können ihre Versetzung in die neue Kammer beantragen.

¹⁰⁰ Artikel 26 enthält eine vollständige Liste der Aufgaben dieser Kammer.

¹⁰¹ Der Präsident der Disziplinarkammer ist dem Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts gegenüber autonom, und die für diese Kammer bereitgestellten Mittel können im Vergleich zum Gesamthaushalt des Obersten Gerichts erheblich erhöht werden; vgl. Artikel 7 Absätze 2 und 4 sowie Artikel 20 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

¹⁰² Bis alle Richter am Obersten Gericht in der Disziplinarkammer ernannt sind, können nach Artikel 131 des Gesetzes über das Oberste Gericht andere Richter am Obersten Gericht nicht auf einen Posten in dieser Kammer versetzt werden.

¹⁰³ Artikel 27 des Gesetzes über das Oberste Gericht enthält eine vollständige Liste der Aufgaben der Disziplinarkammer.

¹⁰⁴ Stellungnahme CDL(2017)035, Rn. 92.

¹⁰⁵ Stellungnahme CDL(2017)035, Rn. 43.

¹⁰⁶ Artikel 61 Absatz 2 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

¹⁰⁷ Stellungnahme CDL(2017)035, Rn. 67.

¹⁰⁸ Artikel 186 Absatz 1 der polnischen Verfassung: „Der Landesrat für Gerichtswesen schützt die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter.“

wahrnehmen, müssen vom Landesrat für Gerichtswesen geprüft werden, bevor sie vom Präsidenten der Republik zum Richter ernannt werden können.

- (138) Aus diesem Grund ist in Mitgliedstaaten, in denen ein Rat für das Justizwesen besteht, dessen Unabhängigkeit besonders wichtig, um unzulässige Eingriffe der Regierung oder des Parlaments in die Unabhängigkeit der Richter zu verhindern.¹⁰⁹
- (139) Das Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen verstärkt die Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz insgesamt, da es die vorzeitige Beendigung der Amtszeit aller richterlichen Mitglieder des Landesrats für Gerichtswesen vorsieht und eine völlig neue Regelung für die Ernennung seiner richterlichen Mitglieder enthält, die ein hohes Maß an politischer Einflussnahme ermöglicht.
- (140) Nach Artikel 6 des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen wird die Amtszeit aller derzeitigen richterlichen Mitglieder des Landesrats für Gerichtswesen vorzeitig beendet. Diese von der Legislative beschlossene Beendigung gibt Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit des Rates und der Gewaltenteilung. Das Parlament erhält auf Kosten der Richter einen bestimmenden Einfluss auf die Zusammensetzung des Rates. Diese Neubesetzung des Landesrats für Gerichtswesen könnte bereits innerhalb von eineinhalb Monaten nach Veröffentlichung des Gesetzes erfolgen.¹¹⁰ Wie in den Stellungnahmen des Landesrats für Gerichtswesen, des Obersten Gerichts und des Bürgerbeauftragten hervorgehoben wird, wirft die vorzeitige Beendigung der Amtszeit auch verfassungsrechtliche Bedenken auf.
- (141) Die neue Regelung für die Ernennung der richterlichen Mitglieder des Landesrats für Gerichtswesen gibt ebenfalls Anlass zu ernsten Bedenken. Nach fest etablierten europäischen Standards, insbesondere nach der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats von 2010, sollten nicht weniger als die Hälfte der Mitglieder der Räte für das Justizwesen von ihresgleichen aus allen Justizebenen und unter Berücksichtigung der Pluralität innerhalb des Justizwesens ausgewählte Richter sein.¹¹¹ Es ist Sache der Mitgliedstaaten, ihr Justizwesen zu organisieren und zu entscheiden, ob sie einen Rat für das Justizwesen einrichten oder nicht. Wenn jedoch – wie in Polen – ein solcher Rat eingerichtet worden ist, muss seine Unabhängigkeit im Einklang mit den europäischen Standards garantiert werden.
- (142) Bis zur Verabschiedung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen stand das polnische System voll und ganz mit diesen Standards im Einklang, da sich der Landesrat für Gerichtswesen mehrheitlich aus von Richtern ausgewählten Richtern

¹⁰⁹ So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Zusammenhang mit von einem Justizrat geführten Disziplinarverfahren gegen Richter Bedenken wegen der Einflussmöglichkeiten der Legislative und der Exekutive geäußert, da diese die Mehrzahl der Mitglieder des Rates direkt ernannt hatten; EGMR, Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal, 55391/13, 57728/13 und 74041/13, 21. Juni 2016, Rn. 77.

¹¹⁰ Die Amtszeit der derzeitigen richterlichen Mitglieder endet am Tag vor Beginn der gemeinsamen Amtszeit der neuen richterlichen Mitglieder des Rates, spätestens jedoch 90 Tage nach Inkrafttreten des Gesetzes. Vorgesehen ist folgender Zeitplan: Innerhalb von drei Tagen nach Veröffentlichung des Gesetzes kündigt der Sejmarschall den Beginn des Benennungsverfahrens an. Innerhalb von 21 Tagen nach dieser Ankündigung legen die befugten Stellen (Gruppen von mindestens 25 Richtern oder 2000 Bürgern) dem Sejmarschall die Namen von Kandidaten für die Posten der richterlichen Mitglieder des Rates vor. Nach Ablauf dieser 21 Tage übermittelt der Sejmarschall die Kandidatenliste den Parlamentsfraktionen, die innerhalb von sieben Tagen bis zu neun Kandidaten von dieser Liste vorschlagen können. Dem schließt sich das Ernennungsverfahren nach den regulären Bestimmungen an (siehe unten); vgl. Artikel 6 und 7 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen und Artikel 1 Absätze 1 und 3 in der Fassung der eingefügten Artikel 11a und 11d des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen.

¹¹¹ Rn. 27; siehe auch Buchstabe C Ziffer ii des Aktionsplans des Europarats von 2016, Rn. 27 der Stellungnahme Nr. 10 des CCJE zum Rat für das Justizwesen im Dienste der Gesellschaft und Abschnitt 2.3 des Berichts des ENCJ „Councils for the Judiciary“, 2010/11.

zusammensetzte. Diese Regelung wird durch Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 7 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen radikal geändert, nach dem die 15 richterlichen Mitglieder des Landesrats für Gerichtswesen vom Sejm ernannt werden und wiederernannt werden können¹¹². Zudem gibt es keine Garantie dafür, dass der Sejm nach dem neuen Gesetz richterliche Mitglieder des Rates ernennen wird, die Rückhalt in der Richterschaft haben, da die Kandidaten für diese Posten nicht nur von Gruppen von 25 Richtern, sondern auch von Gruppen von mindestens 2000 Bürgern benannt werden können.¹¹³ Darüber hinaus wird die endgültige Kandidatenliste, die der Sejm en bloc genehmigen muss, vorher von einem Ausschuss des Sejms festgelegt.¹¹⁴ Durch die neuen Vorschriften für die Ernennung der richterlichen Mitglieder des Landesrats für Gerichtswesen wird der Einfluss des Parlaments auf den Rat erheblich gestärkt und dessen Unabhängigkeit im Widerspruch zu den europäischen Standards beeinträchtigt. Dass die richterlichen Mitglieder vom Sejm mit Dreifünftelmehrheit ernannt werden, mindert diese Bedenken nicht, da sie nicht von ihresgleichen ausgewählt werden. Und wenn eine Dreifünftelmehrheit nicht erreicht wird, werden die richterlichen Mitglieder des Rates vom Sejm mit absoluter Stimmenmehrheit ernannt.

- (143) Unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit der Justiz gibt dies Anlass zu Bedenken. So könnte ein Kreisrichter, der eine Beförderung zum Bezirksrichter anstrebt und ein Urteil in einem politisch heiklen Verfahren zu erlassen hat, dazu neigen, den von der politischen Mehrheit bevorzugten Standpunkt einzunehmen, um seine Beförderung nicht zu gefährden. Selbst wenn diese Gefahr nicht bestehen sollte, sieht die neue Regelung keine ausreichenden Garantien vor, um den Eindruck der Unabhängigkeit zu sichern, der entscheidend für die Aufrechterhaltung des Vertrauens ist, das Gerichte in einer demokratischen Gesellschaft in der Öffentlichkeit schaffen müssen.¹¹⁵ Auch Hilfsrichter müssen von einem politisch beeinflussten Landesrat für Gerichtswesen geprüft werden, bevor sie zum Richter ernannt werden können.
- (144) Die Venedig-Kommission gelangt zu dem Ergebnis, dass die Wahl der 15 richterlichen Mitglieder des Landesrats für Gerichtswesen durch das Parlament in Verbindung mit der sofortigen Ersetzung der derzeit amtierenden Mitglieder zu einer weitreichenden Politisierung dieser Einrichtung führt. Die Venedig-Kommission empfiehlt, die richterlichen Mitglieder des Landesrats für Gerichtswesen stattdessen von ihresgleichen wählen zu lassen, wie dies im derzeitigen Gesetz vorgesehen ist.¹¹⁶ Zudem stellt sie fest, dass das Gesetz die Unabhängigkeit des Rates gegenüber der

¹¹² In der Verfassung ist vorgesehen, dass der Landesrat für Gerichtswesen aus Mitgliedern von Amts wegen (dem Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts, dem Justizminister, dem Präsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts und einer vom Präsidenten der Republik berufenen Person) und gewählten Mitgliedern besteht. Die gewählten Mitglieder setzen sich aus vier vom Sejm gewählten Abgeordneten, zwei vom Senat gewählten Senatoren und 15 Richtern zusammen (die aus der Mitte der Richter des Obersten Gerichts, der ordentlichen Gerichte sowie der Verwaltungs- und Militärgerichte gewählt worden sind).

¹¹³ Artikel 1 Absatz 3 des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen, mit dem Artikel 11a Absätze 2 und 3 eingefügt wird; es wird darauf hingewiesen, dass jede Gruppe (von Richtern oder Bürgern) mehr als einen Kandidaten benennen kann.

¹¹⁴ Wenn die Parlamentsfraktionen insgesamt weniger als 15 Kandidaten benennen, wählt das Präsidium des Sejms sie aus und stellt eine Liste mit 15 Kandidaten auf, die dann dem Ausschuss des Sejms übermittelt wird; vgl. Artikel 1 Absatz 3, mit dem Artikel 11c und Artikel 11d Absätze 1 bis 4 eingefügt werden.

¹¹⁵ EGMR, Morice/Frankreich, 29369/10, 23. April 2015, Rn. 78; Zypern/Türkei, 25781/94, 10. Mai 2001, Rn. 233.

¹¹⁶ Stellungnahme CDL(2017)035, Rn. 130.

Parlamentsmehrheit beeinträchtigt und zu einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Justiz als Ganzes beiträgt.¹¹⁷

- (145) Das Oberste Gericht, der Landesrat für Gerichtswesen und der Bürgerbeauftragte haben in ihren Stellungnahmen zum Gesetzentwurf eine Reihe von Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der neuen Regelung geäußert. Insbesondere stellt der Landesrat für Gerichtswesen fest, dass er nach der polnischen Verfassung ein Gegengewicht zum Parlament bildet, das verfassungsrechtlich befugt ist, über den Inhalt des Rechts zu entscheiden. Die politische Ernennung der richterlichen Mitglieder und die vorzeitige Beendigung der Amtszeit der derzeitigen richterlichen Mitglieder des Rates verstößen daher gegen die Grundsätze der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz. Eine wirksame verfassunggerichtliche Kontrolle dieser Bestimmungen ist aus den in den früheren Empfehlungen dargelegten Gründen derzeit nicht möglich.

4.3. Gesetz über die ordentlichen Gerichte

4.3.1. Pensionsalter und Befugnis zur Verlängerung der Amtszeit von Richtern

- (146) In Artikel 1 Absatz 26 Buchstaben b und c und Artikel 13 Absatz 1 des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte ist vorgesehen, dass das Pensionsalter für Richter an ordentlichen Gerichten von 67 auf 60 Jahre für Frauen und von 67 auf 65 Jahre für Männer herabgesetzt und dem Justizminister die Befugnis übertragen wird, anhand vager Kriterien über die Verlängerung ihrer Amtszeit (bis zum Alter von 70 Jahren) zu entscheiden. Bis zu dieser Entscheidung bleiben die betroffenen Richter im Amt.
- (147) Die neue Pensionsregelung beeinträchtigt die Unabhängigkeit der Richter.¹¹⁸ Denn die neuen Vorschriften geben dem Justizminister ein zusätzliches Instrument an die Hand, mit dem er Einfluss auf einzelne Richter ausüben kann. Insbesondere wird ihm mit den vagen Kriterien für die Verlängerung der Amtszeit¹¹⁹ ein übermäßig weites Ermessen eingeräumt und damit der Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern untergraben. Das Pensionsalter wird zwar herabgesetzt, die Richter können ihre Amtszeit jedoch vom Justizminister verlängern lassen, Richterinnen um bis zu zehn Jahre und Richter um bis zu fünf Jahre. Zudem ist für die Entscheidung des Justizministers über die Amtszeitverlängerung keine Frist vorgesehen, was es dem Justizminister erlaubt, während der verbleibenden Amtszeit Einfluss auf die betroffenen Richter zu behalten. Schon vor Erreichen des Pensionsalters könnte die bloße Aussicht, den Justizminister um eine solche Verlängerung ersuchen zu müssen, die betroffenen Richter unter Druck setzen.
- (148) Indem die neuen Vorschriften das Pensionsalter für Richter herabsetzen, gleichzeitig jedoch die Verlängerung ihrer Amtszeit von einer Entscheidung des Justizministers abhängig machen, untergraben sie den Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern, der nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ein zentrales Element der richterlichen Unabhängigkeit ist. Wie der Gerichtshof der Europäischen Union festgestellt hat, gehört zu den Voraussetzungen für ein unabhängiges Gericht, dass die Richter in der Ausübung ihres Amtes persönliche und funktionale Unabhängigkeit genießen und durch wirksame Garantien, die ungebührliche

¹¹⁷ Stellungnahme CDL(2017)035, Rn. 31.

¹¹⁸ Empfehlung des Europarats von 2010, Rn. 49.

¹¹⁹ Nach dem Gesetz muss der Justizminister bei seiner Entscheidung, ob er die Amtszeit eines Richters verlängert oder nicht, den rationalen Einsatz des Personals der ordentlichen Gerichte und die sich aus der Arbeitsbelastung der einzelnen Gerichte ergebenden Erfordernisse berücksichtigen; vgl. Artikel 1 Absatz 26 Buchstabe b des Gesetzes.

Eingriffe oder Pressionen der Exekutive verhindern, gegen ihre Abberufung geschützt sind.¹²⁰ Die betreffenden Bestimmungen stehen auch nicht mit den europäischen Standards im Einklang, nach denen Richter eine garantierte Amtszeit haben sollten, die mit Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters endet, wo ein solches besteht. Die Venedig-Kommission teilt die Bedenken der Kommission.¹²¹

- (149) Die Kommission stellt fest, dass die neuen Vorschriften auch verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen. Nach der Stellungnahme des Obersten Gerichts¹²² verstößt die Ermächtigung des Justizministers, über die Verlängerung der Amtszeit eines Richters zu entscheiden, in Verbindung mit der Herabsetzung des Pensionsalters für Richter gegen den Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern (Artikel 180 Absatz 1 der Verfassung). Die Kommission erinnert daran, dass eine wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle dieser Bestimmungen aus den oben dargelegten Gründen derzeit nicht möglich ist.
- (150) Die Antwort der polnischen Regierung auf die Empfehlung der Kommission vom 26. Juli 2017 mindert die Bedenken der Kommission nicht, und es werden keine konkreten Maßnahmen angekündigt, um die von der Kommission angesprochenen Fragen anzugehen. In der Antwort wird der Druck ignoriert, den der Justizminister auf einzelne Richter ausüben kann, bevor er darüber entscheidet, ob die betroffenen Richter nach Erreichen des Pensionsalters im Amt bleiben können.

4.3.2. *Gerichtspräsidenten*

- (151) Im polnischen Rechtssystem kommt den Gerichtspräsidenten eine doppelte Rolle zu. Sie leiten nicht nur die Gerichtsverwaltung, sondern nehmen auch Rechtsprechungsaufgaben wahr. Das Gesetz über die ordentlichen Gerichte gibt Anlass zu Bedenken hinsichtlich der persönlichen Unabhängigkeit der Gerichtspräsidenten bei der Erfüllung ihrer Rechtsprechungsaufgaben.

Absetzungsbefugnis

- (152) Artikel 17 Absatz 1 und Artikel 18 Absatz 1 des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte enthalten Vorschriften für die Absetzung von Gerichtspräsidenten und stellvertretenden Gerichtspräsidenten. Für einen Zeitraum von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes wird dem Justizminister die Befugnis übertragen, Gerichtspräsidenten abzusetzen, ohne dabei an konkrete Kriterien gebunden zu sein, ohne seine Entscheidung begründen zu müssen und ohne dass die Justiz eine solche Entscheidung verhindern kann. Zudem ist es nicht möglich, eine Absetzungentscheidung des Justizministers gerichtlich überprüfen zu lassen.
- (153) Die Bedenken der Kommission beziehen sich auf die Befugnisse des Justizministers in diesen sechs Monaten. Auch nach diesem Zeitraum kann der Justizminister nach Artikel 1 Absatz 7 Gerichtspräsidenten absetzen, aber der Landesrat für Gerichtswesen müsste vom Justizminister gehört werden und könnte die geplante Absetzung durch eine mit Zweidrittelmehrheit angenommene Entschließung verhindern.¹²³

¹²⁰ Urteil vom 31. Mai 2005, Syfait und andere, C-53/03, Rn. 31; Urteil vom 4. Februar 1999, Köllensperger und Atzwanger, C-103/97, Rn. 20.

¹²¹ Stellungnahme CDL-AD(2017)035, Rn. 100-109.

¹²² Stellungnahme des Obersten Gerichts vom 28. April 2017.

¹²³ Wenn der Landesrat für Gerichtswesen nicht innerhalb von 30 Tagen nach dem Tag, an dem der Justizminister die geplante Absetzung bekannt gegeben hat, eine Stellungnahme abgibt, besteht nach Artikel 1 Absatz 7 des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte kein Hindernis für die Absetzung.

Ernennungsbefugnis

- (154) Mit Artikel 1 Absatz 6 des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte wird dem Minister die Befugnis übertragen, Gerichtspräsidenten zu ernennen. Dabei gilt als einziges Kriterium, dass der Präsident eines Appellationsgerichts aus dem Kreis der Richter am Appellations- oder Bezirksgericht, der Präsident eines Bezirksgerichts aus dem Kreis der Richter am Appellations-, Bezirks- oder Kreisgericht und der Präsident eines Kreisgerichts aus dem Kreis der Richter am Bezirks- oder Kreisgericht ernannt werden muss. Der Justizminister ist nicht verpflichtet, die Justiz zu einem solchen Beschluss zu hören. Erst nach Ernennung des Gerichtspräsidenten stellt der Minister den neuen Präsidenten der Generalversammlung der Richter des betreffenden Gerichts vor. An der Befugnis des Justizministers, Gerichtspräsidenten zu ernennen, ändert sich nach Ende des Sechsmonatszeitraums nichts.

Auswirkungen der Absetzungs- und Ernennungsbefugnis

- (155) Da Gerichtspräsidenten aktive Richter sind, ermöglicht es die oben dargelegte Befugnis, Gerichtspräsidenten zu ernennen und während des Sechsmonatszeitraums willkürlich abzusetzen, dem Justizminister, Einfluss auf die Gerichtspräsidenten zu behalten, was deren persönliche Unabhängigkeit bei der Erfüllung von Rechtsprechungsaufgaben beeinträchtigen kann. So könnte sich ein Gerichtspräsident, der ein Urteil in einem heiklen Verfahren gegen den Staat zu erlassen hat, vom Justizminister unter Druck gesetzt fühlen, den Standpunkt der Regierung einzunehmen, um nicht als Gerichtspräsident abgesetzt zu werden, anstatt die Sache unabhängig auf der Grundlage des Sachverhalts zu entscheiden. Die Unabhängigkeit der Justiz setzt voraus, dass die Richter bei der Entscheidung von Rechtssachen keiner anderen Stelle untergeordnet und vor Interventionen oder Druck von außen geschützt sind, die die Unabhängigkeit ihres Urteils im Hinblick auf die ihnen unterbreiteten Rechtsstreitigkeiten gefährden könnten.¹²⁴
- (156) Auch bei Richtern, die Gerichtspräsident werden wollen, kann ein solches Ermessen des Justizministers Auswirkungen darauf haben, wie sie insbesondere in politisch heiklen Verfahren Recht sprechen, um ihre Chancen auf eine Ernennung zum Gerichtspräsidenten nicht zu verringern. Ihre persönliche Unabhängigkeit bei der Entscheidung von Rechtssachen würde dadurch ebenfalls beeinträchtigt.
- (157) Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Gerichtspräsidenten als Leiter der Gerichtsverwaltung wichtige Befugnisse gegenüber anderen Richtern haben. Die Befugnis des Justizministers, Gerichtspräsidenten nach eigenem Ermessen abzusetzen und zu ernennen, kann beeinflussen, wie die Gerichtspräsidenten ihre Befugnisse als Gerichtsleiter gegenüber anderen Richtern nutzen. Dies könnte zu Eingriffen in die persönliche Unabhängigkeit dieser Richter führen. Die dem Justizminister übertragenen Befugnisse wirken sich somit indirekt auch auf die Unabhängigkeit der Richter aus, die den unter dem Einfluss des Justizministers stehenden Gerichtspräsidenten unterstellt sind. Zum Beispiel haben Gerichtspräsidenten die Befugnis, Richter als Leiter der Abteilungen oder Bereiche des Gerichts zu ersetzen¹²⁵, die Befugnis, schriftliche Vermerke an Abteilungs- oder Bereichsleiter zu richten, die im Falle von Mängeln mit einer Kürzung der

¹²⁴ Urteil vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello, C-503/15, Rn. 37-38; Urteil vom 6. Oktober 2015, Consorcio Sanitari del Maresme, C-203/14, Rn. 19; Urteil vom 9. Oktober 2014, TDC, C-222/13, Rn. 30; Urteil vom 17. Juli 2014, Torresi, C-58/13 und C-59/13, Rn. 22; Urteil vom 19. September 2006, Wilson, C-506/04, Rn. 51.

¹²⁵ Nach Artikel 17 Absatz 2 und Artikel 18 Absatz 2 des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte wird den Präsidenten der Appellations- und Bezirksgerichte die Befugnis, Richter als Abteilungsleiter, stellvertretende Abteilungsleiter, Bereichsleiter oder Aufsichtsrichter zu ersetzen, für sechs Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes übertragen.

Postenzulage dieser Abteilungs- oder Bereichsleiter verbunden werden können¹²⁶, sowie die Befugnis, Richter ohne deren Zustimmung innerhalb der ihnen unterstehenden Gerichtsstruktur (die den Bezirk des betreffenden Gerichts umfasst und Arbeitsorte in verschiedenen Städten einschließen kann) zu versetzen¹²⁷.

- (158) In ihrer Stellungnahme¹²⁸ hebt die Venedig-Kommission hervor, dass das neue Gesetz der Exekutive schwerwiegende und umfassende Eingriffe in die Rechtspflege ermöglicht und die Unabhängigkeit der Justiz als zentrales Element der Rechtsstaatlichkeit ernsthaft gefährdet. Das Gesetz bietet den Gerichtspräsidenten keinen ausreichenden Schutz vor willkürlicher Absetzung, und der Beschluss des Justizministers zur Ernennung bzw. Absetzung eines Gerichtspräsidenten sollte der mit einfacher Stimmenmehrheit erteilten Genehmigung des Landesrats für Gerichtswesen oder der Generalversammlung der Richter des betreffenden Gerichts bedürfen. Ferner kann der Justizminister in der Verfahrensordnung „detaillierte Vorschriften für die Zuweisung von Rechtssachen“ und die „Methode für die Zuordnung von Rechtssachen nach dem Zufallsprinzip“ sowie besondere Vorschriften für den Fall festlegen, dass die Zufallszuweisung unmöglich oder ineffizient ist. Wie die Venedig-Kommission hervorgehoben hat, kann diese Befugnis zu Eingriffen in das System der Fallzuweisung nach dem Zufallsprinzip genutzt werden; die Festlegung der Methode für die Verteilung der Rechtssachen sollte nicht im Ermessen des Justizministers liegen.¹²⁹
- (159) Darüber hinaus wird in den Stellungnahmen des Obersten Gerichts, des Landesrats für Gerichtswesen und des Bürgerbeauftragten darauf hingewiesen, dass die betreffenden Bestimmungen verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen. Insbesondere die Bestimmung, dass der Justizminister Gerichtspräsidenten absetzen kann, verstößt gegen die Grundsätze der Unabhängigkeit der Justiz und der Gewaltenteilung. Unter den gegenwärtigen Umständen kann jedoch die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen nicht mehr von einem unabhängigen Verfassungsgerichtshof überprüft und garantiert werden.
- (160) Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Absetzung von Gerichtspräsidenten und der richterlichen Unabhängigkeit hergestellt. In der Rechtssache Baka befand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass die vorzeitige Abberufung des Beschwerdeführers von seinem Posten als Präsident des Obersten Gerichtshofs – auch wenn er sein Amt als Richter behalten hat – dem Zweck, die Unabhängigkeit der Justiz aufrechtzuerhalten, nicht gedient, sondern geschadet hat.¹³⁰
- (161) Den verfügbaren Informationen zufolge hat der Justizminister bisher 24 Gerichtspräsidenten abgesetzt und mindestens 32 Gerichtspräsidenten ernannt (diese Zahl schließt die Besetzung regulär frei gewordener Planstellen ein).
- (162) Die Antwort der polnischen Regierung auf die Empfehlung der Kommission vom 26. Juli 2017 mindert die Bedenken der Kommission nicht, und es werden keine konkreten Maßnahmen angekündigt, um die von der Kommission angesprochenen Fragen anzugehen. In der Antwort wird bestritten, dass die Befugnisse des Justizministers in die Unabhängigkeit der Gerichtspräsidenten als Recht sprechende

¹²⁶ Artikel 1 Absatz 13 Buchstabe b des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte.

¹²⁷ Artikel 1 Absatz 5 Buchstabe b des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte.

¹²⁸ Stellungnahme CDL-AD(2017)035, Rn. 125.

¹²⁹ Stellungnahme CDL-AD(2017)035, Rn. 120.

¹³⁰ EGMR, Baka/Ungarn, 20261/12, 23. Juni 2016, Rn. 172.

Richter eingreifen, und hervorgehoben, dass die Befugnisse des Ministers nur die Verwaltungstätigkeit der Gerichtspräsidenten beträfen. Damit wird jedoch ignoriert, dass es die Befugnis, Gerichtspräsidenten während des Sechsmonatszeitraums willkürlich abzusetzen, dem Minister ermöglicht, Einfluss auf die Gerichtspräsidenten zu behalten, was deren persönliche Unabhängigkeit bei der Entscheidung von Rechtssachen beeinträchtigen kann.

4.3.3. Weitere Bedenken

- (163) Der Justizminister kann dem Präsidenten eines unteren Gerichts „schriftliche Bemerkungen“ zu angeblichen Missständen an seinem Gericht übermitteln. Infolge solcher „schriftlicher Bemerkungen“ kann dem Präsidenten eines unteren Gerichts die Postenzulage für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten um bis zu 50 % gekürzt werden.¹³¹ Der Minister selbst kann eine „schriftliche Mitteilung“ an den Präsidenten oder den stellvertretenden Präsidenten eines Appellationsgerichts richten und die Postenzulage entsprechend kürzen. Da jede Kürzung der Bezüge eines Richters, die aufgrund von dessen Verhalten vorgenommen wird, als Disziplinarmaßnahme anzusehen ist¹³², sollte der Justizminister eine solche Kürzung nicht im Alleingang ohne gerichtliche Entscheidung beschließen können.

4.4. Weitere Rechtsvorschriften

4.4.1. Gesetz über die Staatliche Richterhochschule

- (164) Der neue Sejm hat weitere Rechtsvorschriften verabschiedet, die Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz und der Gewaltenteilung geben.
- (165) Nach Artikel 2 Absätze 1 und 36 des Gesetzes über die Staatliche Richterhochschule werden Hilfsrichter für einen Zeitraum von vier Jahren mit den Aufgaben von Richtern an Kreisgerichten betraut. Insbesondere können Hilfsrichter an Kreisgerichten als Einzelrichter Recht sprechen.
- (166) Im polnischen Rechtssystem haben Hilfsrichter jedoch nicht denselben Status wie Richter.¹³³ Hilfsrichter werden für einen begrenzten Zeitraum von vier Jahren ernannt und können nach 36 Monaten die Einleitung eines neuen Verfahrens beantragen, um Richter zu werden. Für Hilfsrichter gelten nicht dieselben Garantien zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit wie für Richter – sie werden zum Beispiel nicht nach demselben Verfahren ernannt. Anders als die Stellung der Richter ist die Stellung von Hilfsrichtern, die Rechtsprechungsaufgaben wahrnehmen, nicht in der Verfassung vorgesehen. Ihr Status sowie die Garantien für ihre Unabhängigkeit können daher durch einfaches Gesetz geändert werden, ohne dass es einer Verfassungsänderung bedarf.¹³⁴ Dass Hilfsrichter an Kreisgerichten als Einzelrichter Recht sprechen können, verleiht der Frage ihrer Unabhängigkeit zusätzliches Gewicht.

¹³¹ Auf den Präsidenten eines Appellationsgerichts kann der Justizminister durch die Beurteilung seiner Leistung Einfluss ausüben; während im Falle einer negativen Beurteilung finanzielle Sanktionen gegen den Gerichtspräsidenten verhängt werden können, kann eine positive Beurteilung zu einer Erhöhung seiner Postenzulage führen; Artikel 1 Absätze 13 bis 15 des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte.

¹³² Stellungnahme CDL-AD(2017)035, Rn. 114-117.

¹³³ Hilfsrichter sind zwar mit den Aufgaben eines Richters betraut, werden aber direkt vom Justizminister unter minimaler Mitwirkung des Landesrats für Gerichtswesen ernannt.

¹³⁴ Die richterliche Unabhängigkeit sollte in der Verfassung verankert und auf Gesetzesebene in besonderen Vorschriften präzisiert werden (siehe z. B. Empfehlung des Europarats von 2010, Rn. 7). Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das Oberste Gericht und der Landesrat für Gerichtswesen in ihren Stellungnahmen Fragen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes aufgeworfen haben.

- (167) Im Gesetzgebungsverfahren für das Gesetz über die Staatliche Richterhochschule haben das Oberste Gericht und der Landesrat für Gerichtswesen Bedenken geäußert, ob die Garantien für die Unabhängigkeit der Hilfsrichter mit der Verfassung vereinbar sind und ausreichen, um den in Artikel 6 Absatz 1 EMRK verankerten Anforderungen an ein faires Verfahren zu genügen.¹³⁵ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat festgestellt, dass die frühere Regelung für die Hilfsrichter in Polen die einschlägigen Kriterien nicht erfüllte.¹³⁶
- (168) Die am 28. August 2017 eingegangene Antwort der polnischen Regierung auf die Empfehlung der Kommission vom 26. Juli 2017 mindert die Bedenken der Kommission nicht, und es werden keine konkreten Maßnahmen angekündigt, um die von der Kommission angesprochenen Fragen anzugehen.

4.4.2. Weitere Gesetze

- (169) Mit den Gesetzen über die Staatsanwaltschaft¹³⁷ wurden die Ämter des Justizministers und des Generalstaatsanwalts zusammengelegt und die Befugnisse des Generalstaatsanwalts bei der Verwaltung der Staatsanwaltschaft erheblich erweitert, unter anderem um neue Kompetenzen, die es dem Justizminister ermöglichen, direkt in einzelne Verfahren einzutreten.
- (170) Wie die Venedig-Kommission hervorgehoben hat¹³⁸, ist die Unabhängigkeit oder Autonomie der Staatsanwaltschaft ihrem Wesen nach zwar nicht so kategorisch wie die der Gerichte, zusammengenommen führen jedoch die Zusammenlegung des Amtes des Justizministers mit dem des Generalstaatsanwalts, die erweiterten Befugnisse des Generalstaatsanwalts gegenüber der Staatsanwaltschaft, die erweiterten Befugnisse des Justizministers in Bezug auf die Justiz nach dem Gesetz über die ordentlichen Gerichte und die schwache Kontrolle dieser Befugnisse zur Anhäufung zu vieler Befugnisse in den Händen einer Person. Dies hat unmittelbare negative Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft von der politischen Sphäre, aber auch auf die Unabhängigkeit der Justiz und damit die Gewaltenteilung und die Rechtsstaatlichkeit in Polen.

5. FESTSTELLUNG DER EINDEUTIGEN GEFAHR EINER SCHWERWIEGENDEN VERLETZUNG DER IN ARTIKEL 2 DES VERTRAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION GENANNTEN WERTE

- (171) Nach Artikel 7 Absatz 1 EUV kann der Rat auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den

¹³⁵ Stellungnahme des Obersten Gerichts vom 3. Februar 2017; Stellungnahme des Landesrats für Gerichtswesen vom 10. Februar 2017.

¹³⁶ EGMR, Henryk Urban und Ryszard Urban/Polen, 23614/08, 28. Februar 2011; EGMR, Miroslaw Garlicki/Polen, 36921/07, 14. September 2011; EGMR, Pohoska/Polen, 33530/06, 10. April 2012.

¹³⁷ Gesetz vom 28. Januar 2016 über die Staatsanwaltschaft, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 15. Februar 2016, Nummer 177; Durchführungsgesetz vom 28. Januar 2016 zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 15. Februar 2016, Nummer 178.

¹³⁸ Stellungnahme CDL-AD(2017)037, Rn. 28 und 115.

betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt.¹³⁹

- (172) Nach Auffassung der Kommission besteht aufgrund der in den vorstehenden Abschnitten beschriebenen Situation die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen. Die Kommission gelangt zu dieser Feststellung, nachdem sie die oben dargelegten Fakten geprüft hat.
- (173) Die Kommission stellt fest, dass innerhalb von zwei Jahren nacheinander mehr als 13 Gesetze verabschiedet wurden, die sich auf die gesamte Struktur des polnischen Justizsystems auswirken: auf den Verfassungsgerichtshof, das Oberste Gericht, die ordentlichen Gerichte, den Landesrat für Gerichtswesen, die Staatsanwaltschaft und die Staatliche Richterhochschule. Diesen Gesetzesänderungen ist gemeinsam, dass Exekutive und Legislative systematisch befähigt wurden, erheblichen Einfluss auf Zusammensetzung, Befugnisse, Verwaltung und Arbeitsweise dieser Behörden und Einrichtungen auszuüben. Die Gesetzesänderungen und ihr Zusammenwirken stellen eine ernste Gefahr für die Unabhängigkeit der Justiz und die Gewaltenteilung in Polen dar, die zentrale Bestandteile der Rechtsstaatlichkeit sind. Die Kommission stellt ferner fest, dass diese intensive Gesetzgebung ohne angemessene Konsultation aller betroffenen Kreise, ohne den zwischen Staatsorganen notwendigen Geist der loyalen Zusammenarbeit und ohne Berücksichtigung der Stellungnahmen eines breiten Spektrums europäischer und internationaler Organisationen erfolgte.
- (174) Die Kommission hat seit Januar 2016 einen umfassenden Dialog mit der polnischen Regierung geführt, um Lösungen für die geäußerten Bedenken zu finden. Während dieses Prozesses hat die Kommission ihre Bedenken stets objektiv und ausführlich begründet. Im Einklang mit dem Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips hat die Kommission eine Stellungnahme und in der Folge drei Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit in Polen abgegeben. Sie hat zahlreiche Schreiben mit der polnischen Regierung ausgetauscht und Gespräche mit ihr geführt. Die Kommission hat stets deutlich gemacht, dass sie zur Fortführung eines konstruktiven Dialogs bereit ist, und hat die polnische Regierung wiederholt zu weiteren Treffen eingeladen. Trotz dieser Bemühungen wurden die Bedenken der Kommission durch den Dialog nicht ausgeräumt.
- (175) Ungeachtet der drei Empfehlungen der Kommission hat sich die Lage immer weiter verschlechtert. Im Einzelnen:
- 1) Die rechtswidrige Ernennung der Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs, die Zulassung der drei vom 8. Sejm ohne gültige Rechtsgrundlage benannten Richter, die Ernennung eines dieser Richter zum Vizepräsidenten des Gerichtshofs, die Tatsache, dass die drei im Oktober 2015 von der vorherigen Volksvertretung rechtmäßig benannten Richter ihr Amt als Richter am Gerichtshof nicht antreten konnten, sowie die oben beschriebenen anschließenden Entwicklungen innerhalb des Gerichtshofs haben de facto dazu geführt, dass der Gerichtshof außerhalb des normalen verfassungsmäßigen Verfahrens für die Ernennung von Richtern völlig neu zusammengesetzt wurde. Aus diesem Grund ist die Kommission der Auffassung, dass Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs stark beeinträchtigt sind und die Verfassungsmäßigkeit der polnischen Gesetze daher

¹³⁹ Siehe auch die Mitteilung der Kommission vom 15. Oktober 2003 „Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union“ (KOM(2003) 606 endg.).

nicht mehr wirksam garantiert werden kann. Die vom Gerichtshof unter diesen Umständen erlassenen Urteile können nicht mehr als wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle angesehen werden.

2) Das Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen und das Gesetz über das Oberste Gericht – auch in Verbindung mit dem Gesetz über die Staatliche Richterhochschule – sowie das Gesetz über die ordentlichen Gerichte verschärfen die in den früheren Empfehlungen festgestellte systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit erheblich. Die wichtigsten Bedenken lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) In Bezug auf das Oberste Gericht

- beeinträchtigen die Zwangspensionierung eines erheblichen Teils der derzeitigen Richter am Obersten Gericht in Verbindung mit der Möglichkeit, ihren aktiven Dienst zu verlängern, sowie die neue Disziplinarregelung für Richter am Obersten Gericht die Unabhängigkeit der Richter am Obersten Gericht strukturell, obwohl die Unabhängigkeit der Justiz ein zentraler Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit ist;
- ermöglicht die Zwangspensionierung eines erheblichen Teils der derzeitigen Richter am Obersten Gericht auch eine weitreichende sofortige Neubesetzung des Obersten Gerichts. Diese Möglichkeit ist mit Blick auf die Gewaltenteilung bedenklich, vor allem in Verbindung mit der gleichzeitigen Reform des Landesrats für Gerichtswesen. Denn alle neuen Richter am Obersten Gericht werden vom Präsidenten der Republik auf Empfehlung des neu zusammengesetzten Landesrats für Gerichtswesen ernannt, der weitgehend von seinen politischen Mitgliedern beherrscht wird. Infolgedessen kann die derzeitige Parlamentsmehrheit die künftige Zusammensetzung des Obersten Gerichts zumindest mittelbar wesentlich stärker bestimmen, als dies in einem System mit normal funktionierenden Vorschriften über die Dauer der Amtszeit von Richtern möglich wäre – unabhängig von der Dauer der Amtszeit und dem Staatsorgan, das zur Entscheidung über die Ernennung von Richtern befugt ist;
- gibt das neue außerordentliche Rechtsbehelfsverfahren Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Rechtssicherheit und – in Verbindung mit der Möglichkeit einer weitreichenden sofortigen Neubesetzung des Obersten Gerichts – hinsichtlich der Gewaltenteilung.

b) In Bezug auf die ordentlichen Gerichte

- untergraben die neuen Vorschriften, indem sie das Pensionsalter für Richter herabsetzen, gleichzeitig jedoch die Verlängerung ihrer Amtszeit von einer Ermessensentscheidung des Justizministers abhängig machen, den Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern, der ein zentrales Element der richterlichen Unabhängigkeit ist;
- kann die Befugnis des Justizministers, Gerichtspräsidenten nach eigenem Ermessen zu ernennen und abzusetzen, ohne dabei an konkrete Kriterien gebunden zu sein, ohne seine Entscheidung

begründen zu müssen, ohne dass die Justiz eine solche Entscheidung verhindern könnte und ohne dass eine gerichtliche Überprüfung möglich wäre, die persönliche Unabhängigkeit der Gerichtspräsidenten und der übrigen Richter beeinträchtigen.

c) In Bezug auf den Landesrat für Gerichtswesen

- werden die Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz insgesamt dadurch verstärkt, dass die Amtszeit aller richterlichen Mitglieder des Landesrats für Gerichtswesen beendet und seine richterlichen Mitglieder nach einem Verfahren neu ernannt werden, das ein hohes Maß an politischer Einflussnahme ermöglicht.

- (176) Dass die neuen Gesetze Anlass zu ernsten Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der polnischen Verfassung geben, haben in einer Reihe von Stellungnahmen insbesondere das Oberste Gericht, der Landesrat für Gerichtswesen und der Bürgerbeauftragte hervorgehoben. Eine wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle dieser Gesetze ist jedoch aus den in der Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit vom 26. Juli 2017 dargelegten Gründen nicht mehr möglich.
- (177) Die polnische Regierung und der Regierungsmehrheit angehörende Parlamentsmitglieder haben mit Maßnahmen und öffentlichen Äußerungen gegen Richter und Gerichte in Polen das Vertrauen in das Justizsystem als Ganzes beschädigt. Die Kommission verweist auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen, die – wie in den Stellungnahmen der Venedig-Kommission betont wird – eine verfassungsmäßige Voraussetzung in einem demokratischen Rechtsstaat darstellt.
- (178) Da die Unabhängigkeit der Justiz ein zentraler Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit ist, wird die in den früheren Empfehlungen festgestellte systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit durch diese neuen Gesetze und insbesondere ihr Zusammenwirken erheblich verschärft. In diesem Zusammenhang hat die Venedig-Kommission hervorgehoben, dass die negativen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen durch ihr Zusammenwirken so verstärkt werden, dass eine ernste Gefahr für die Unabhängigkeit aller Teile der Justiz in Polen besteht.¹⁴⁰
- (179) Dass die polnischen Behörden im Anschluss an die Aussetzung der im Juli 2017 verabschiedeten Gesetze über das Oberste Gericht und den Landesrat für Gerichtswesen die Gelegenheit nicht genutzt haben, um den von der Kommission in ihrer dritten Empfehlung sowie von anderen Akteuren, insbesondere der Venedig-Kommission, geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen, zeigt deutlich, dass es aufseiten der polnischen Behörden an Bereitschaft fehlt, die Bedenken auszuräumen.
- (180) Die Folgen dieser Situation sind besonders schwerwiegend:
- 1) Die Verfassungsmäßigkeit der polnischen Gesetze kann nicht mehr wirksam garantiert werden, da Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs stark beeinträchtigt sind. Die Lage ist besonders mit Blick auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit besorgniserregend, da – wie in den Empfehlungen der Kommission erläutert – das polnische Parlament eine Reihe besonders heikler neuer Rechtsakte verabschiedet hat, etwa ein neues Gesetz über den öffentlichen Dienst¹⁴¹, ein Gesetz zur Änderung des

¹⁴⁰ Stellungnahme CDL-AD(2017)035, Rn. 131.

¹⁴¹ Gesetz vom 30. Dezember 2015 zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Dienst und bestimmter weiterer Rechtsakte, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 8. Januar 2016, Nummer 34.

Polizeigesetzes und bestimmter weiterer Gesetze¹⁴², Gesetze über die Staatsanwaltschaft¹⁴³, ein Gesetz über den Bürgerbeauftragten und zur Änderung bestimmter weiterer Gesetze¹⁴⁴, ein Gesetz über den Nationalen Medienrat¹⁴⁵ und ein Gesetz zur Terrorismusbekämpfung¹⁴⁶.

- 2) Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist nicht nur Voraussetzung für den Schutz sämtlicher in Artikel 2 EUV aufgeführten Grundwerte. Sie ist auch Voraussetzung für die Wahrung aller sich aus den Verträgen ergebenden Rechte und Pflichten sowie für das Vertrauen der Bürger, Unternehmen und staatlichen Instanzen in die Rechtsordnung der jeweils anderen Mitgliedstaaten.
 - 3) Die Kommission weist darauf hin, dass das ordnungsgemäße Funktionieren der Rechtsstaatlichkeit insbesondere auch für den reibungslosen Betrieb des Binnenmarkts und ein investitionsfreundliches Umfeld¹⁴⁷ unerlässlich ist, da die Wirtschaftsbeteiligten wissen müssen, dass sie nach dem Gesetz gleichbehandelt werden. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist auch für gegenseitiges Vertrauen im Bereich Justiz und Inneres unerlässlich, insbesondere für eine wirksame justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, die auf gegenseitiger Anerkennung beruht. Ohne eine unabhängige Justiz in jedem Mitgliedstaat ist dies nicht zu gewährleisten.
- (181) Die Kommission erinnert daran, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit in Ländern, in denen eine solche besteht, entscheidend zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit beiträgt.
- (182) Die Kommission weist zudem darauf hin, dass die Unabhängigkeit der Justiz ohne Rücksicht auf das gewählte Modell des Justizsystems aufgrund des Unionsrechts garantiert sein muss. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, ihr Justizwesen zu organisieren und zu entscheiden, ob sie einen Rat für das Justizwesen einrichten, der die Aufgabe hat, die richterliche Unabhängigkeit zu garantieren. Wenn jedoch ein Mitgliedstaat einen solchen Rat eingerichtet hat – wie Polen, wo der Landesrat für Gerichtswesen laut Verfassung ausdrücklich mit der Aufgabe betraut ist, die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter zu schützen –, muss seine Unabhängigkeit im Einklang mit den europäischen Standards garantiert werden.
- (183) Ferner nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass ein breites Spektrum von Akteuren auf europäischer und internationaler Ebene¹⁴⁸ tiefe Besorgnis über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen geäußert hat und dass nach Ansicht des Europäischen

¹⁴² Gesetz vom 15. Januar 2016 zur Änderung des Polizeigesetzes und bestimmter weiterer Gesetze, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 4. Februar 2016, Nummer 147.

¹⁴³ Gesetz vom 28. Januar 2016 über die Staatsanwaltschaft, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 15. Februar 2016, Nummer 177; Durchführungsgesetz vom 28. Januar 2016 zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 15. Februar 2016, Nummer 178.

¹⁴⁴ Gesetz vom 18. März 2016 zur Änderung des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten und bestimmter weiterer Gesetze, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 17. Mai 2016, Nummer 677.

¹⁴⁵ Gesetz vom 22. Juni 2016 über den Nationalen Medienrat, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 29. Juni 2016, Nummer 929.

¹⁴⁶ Gesetz vom 10. Juni 2016 über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, veröffentlicht im Gesetzblatt vom 24. Juni 2016, Nummer 904.

¹⁴⁷ Empfehlung des Rates vom 11. Juli 2017 zum nationalen Reformprogramm Polens 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Polens 2017, Erwägungsgrund 14 (ABl. C 261 vom 9.8.2017, S. 88-91).

¹⁴⁸ Die Venedig-Kommission, der Menschenrechtskommissar des Europarats, der Beirat Europäischer Richter, der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, das Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union, das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen, der Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union sowie zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft wie Amnesty International und das Netz für Menschenrechte und Demokratie.

Parlaments angesichts der derzeitigen Lage in Polen eindeutig ein schwerwiegender Verstoß gegen die in Artikel 2 EUV genannten Werte droht¹⁴⁹.

- (184) Da der über zwei Jahre mit der polnischen Regierung geführte Dialog keine Ergebnisse gebracht hat und eine weitere Verschlechterung der Lage nicht verhindern konnte, ist es erforderlich und angemessen, das Europäische Parlament und den Rat in eine neue Phase des Dialogs förmlich miteinzubeziehen.
- (185) Aus diesen Gründen und im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 EUV übermittelt die Kommission dem Rat diesen begründeten Vorschlag und ersucht den Rat festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit, eines der in Artikel 2 EUV genannten Werte, durch die Republik Polen besteht, und diesbezüglich geeignete Empfehlungen an Polen zu richten. Ein Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu dieser Feststellung ist dem vorliegenden begründeten Vorschlag beigefügt.
- (186) Dieser begründete Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 EUV wird gleichzeitig mit der Empfehlung der Kommission vom 20. Dezember 2017 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen vorgelegt. Die Kommission ist bereit, diesen begründeten Vorschlag in enger Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zu überdenken, falls die polnischen Behörden die in der Empfehlung dargelegten Maßnahmen innerhalb der darin gesetzten Frist umsetzen.

¹⁴⁹ Rn. 16 der Entschließung vom 15. November 2017 zur Lage der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie in Polen; mit der Entschließung wird der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres aufgefordert, einen Sonderbericht mit dem Ziel auszuarbeiten, dass im Plenum über einen begründeten Vorschlag abgestimmt wird, mit dem der Rat aufgefordert wird, Maßnahmen nach Artikel 7 Absatz 1 EUV zu treffen.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 7 Absatz 1, auf begründeten Vorschlag der Europäischen Kommission¹, nach Zustimmung des Europäischen Parlaments²,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Europäische Union gründet sich auf die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (im Folgenden „EUV“) genannten Werte, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind und zu denen die Achtung der Rechtsstaatlichkeit gehört.
- (2) In ihrem begründeten Vorschlag erläutert die Kommission ihre Bedenken hinsichtlich des Fehlens einer unabhängigen und legitimen verfassungsgerichtlichen Kontrolle und der Verabschiedung des Gesetzes über das Oberste Gericht³, des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte⁴, des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen⁵ und des Gesetzes über die Staatliche Richterhochschule⁶ durch das polnische Parlament, die Bestimmungen enthalten, die Anlass zu ernsten Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz, der Gewaltenteilung und der Rechtssicherheit geben. Die wichtigsten Bedenken betreffen insbesondere die neuen Pensionsregelungen für Richter am Obersten Gericht und Richter an ordentlichen Gerichten, ein neues außerordentliches Rechtsbehelfsverfahren beim Obersten Gericht, die Absetzung und Ernennung der Präsidenten der ordentlichen Gerichte sowie die Beendigung der Amtszeit und das Verfahren für die Ernennung der richterlichen Mitglieder des Landesrats für Gerichtswesen.
- (3) Die Kommission stellt ferner fest, dass die polnischen Behörden nicht die in ihrer Empfehlung vom 27. Juli 2016⁷ und den ergänzenden Empfehlungen vom

¹ [Verweis EINFÜGEN]

² ABl. C [...] vom [...], S. [...].

³ Gesetz über das Oberste Gericht, am 8. Dezember 2017 vom Sejm verabschiedet und am [...] vom Senat gebilligt.

⁴ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte, am 12. Juli 2017 vom Sejm verabschiedet und am 28. Juli 2017 im Gesetzblatt veröffentlicht.

⁵ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Landesrat für Gerichtswesen und bestimmter weiterer Gesetze, am 8. Dezember 2017 vom Sejm verabschiedet und am [...] vom Senat gebilligt.

⁶ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Staatliche Hochschule für Richter und Staatsanwälte, des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte und bestimmter weiterer Gesetze, am 11. Mai 2017 vom Sejm verabschiedet und am 13. Juni 2017 im Gesetzblatt veröffentlicht.

⁷ Empfehlung (EU) 2016/1374 der Kommission vom 27. Juli 2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen (ABl. L 217 vom 12.8.2016, S. 53).

21. Dezember 2016⁸ und 26. Juli 2017⁹ empfohlenen Maßnahmen getroffen haben, um der in diesen Empfehlungen festgestellten systemischen Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit entgegenzuwirken.

- (4) Am 20. Dezember 2017 nahm die Kommission gleichzeitig mit ihrem begründeten Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 EUV eine weitere Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit in Polen an. Polen hat jedoch die empfohlenen Maßnahmen innerhalb der in dieser Empfehlung gesetzten Frist nicht getroffen.
- (5) Der Dialog, den die Kommission seit dem 13. Januar 2016 auf der Grundlage des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips mit den polnischen Behörden führt, hat die oben genannten Bedenken daher nicht gemindert.
- (6) Am 15. November 2017 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der es feststellt, dass angesichts der derzeitigen Lage in Polen eindeutig ein schwerwiegender Verstoß gegen die in Artikel 2 EUV genannten Werte droht.
- (7) Ein breites Spektrum von Akteuren auf europäischer und internationaler Ebene hat tiefe Besorgnis über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen geäußert, darunter die Venedig-Kommission, der Menschenrechtskommissar des Europarats, der Beirat Europäischer Richter, der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, das Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union, das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen, der Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union sowie zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft.
- (8) Am [...] 2018 hat der Rat nach Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 EUV die Republik Polen gehört.
- (9) Unabhängig von dem in einem Mitgliedstaat gewählten Modell des Justizsystems ergeben sich aus der in Artikel 2 EUV verankerten Rechtsstaatlichkeit Anforderungen an die Unabhängigkeit der Justiz, die Gewaltenteilung und die Rechtssicherheit.
- (10) Es erregt große Besorgnis, dass das Rechtssystem in Polen infolge der in jüngster Zeit verabschiedeten oben genannten Gesetze diesen Anforderungen nicht mehr entspricht.
- (11) Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist nicht nur Voraussetzung für den Schutz sämtlicher in Artikel 2 EUV aufgeführten Grundwerte. Sie ist auch Voraussetzung für die Wahrung aller sich aus den Verträgen ergebenden Rechte und Pflichten sowie für das Vertrauen der Bürger, Unternehmen und staatlichen Instanzen in die Rechtsordnung der jeweils anderen Mitgliedstaaten.
- (12) Das ordnungsgemäße Funktionieren der Rechtsstaatlichkeit ist auch für den reibungslosen Betrieb des Binnenmarkts unerlässlich, da die Wirtschaftsbeteiligten die Sicherheit haben müssen, dass sie nach dem Gesetz gleichbehandelt werden.
- (13) Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist für gegenseitiges Vertrauen im Bereich Justiz und Inneres unerlässlich, insbesondere für eine wirksame justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, die auf gegenseitiger Anerkennung beruht.
- (14) Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen stellt eine verfassungsmäßige Voraussetzung in einem demokratischen Rechtsstaat dar.

⁸ Empfehlung (EU) 2017/146 der Kommission vom 21. Dezember 2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen in Ergänzung zur Empfehlung (EU) 2016/1374 (ABl. L 22 vom 27.1.2017, S. 65).

⁹ Empfehlung (EU) 2017/1520 der Kommission vom 26. Juli 2017 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen in Ergänzung der Empfehlungen (EU) 2016/1374 und (EU) 2017/146 (ABl. L 228 vom 2.9.2017, S. 19).

- (15) Aus diesen Gründen sollte nach Artikel 7 Absatz 1 EUV festgestellt werden, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit, eines der in Artikel 2 EUV genannten Werte, durch die Republik Polen besteht –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Es besteht die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen.

Artikel 2

Der Rat empfiehlt der Republik Polen, innerhalb von [drei Monaten] nach Bekanntgabe dieses Beschlusses

- a) Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs als Garant der polnischen Verfassung wiederherzustellen, indem gewährleistet wird, dass seine Richter, sein Präsident und sein Vizepräsident rechtmäßig gewählt und ernannt werden, und zwar dadurch, dass die Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 3. und 9. Dezember 2015 vollständig umgesetzt werden, denen zufolge die drei Richter, die im Oktober 2015 von der vorherigen Volksvertretung rechtmäßig benannt wurden, ihr Amt als Richter am Verfassungsgerichtshof antreten können und die drei Richter, die von der neuen Volksvertretung ohne gültige Rechtsgrundlage benannt wurden, ohne rechtsgültige Wahl keine Rechtssachen mehr entscheiden dürfen;
- b) die Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 9. März 2016, 11. August 2016 und 7. November 2016 zu veröffentlichen und vollständig umzusetzen;
- c) dafür zu sorgen, dass das Gesetz über das Oberste Gericht, das Gesetz über die ordentlichen Gerichte, das Gesetz über den Landesrat für Gerichtswesen und das Gesetz über die Staatliche Richterhochschule geändert werden, um zu gewährleisten, dass sie den Anforderungen an die Unabhängigkeit der Justiz, die Gewaltenteilung und die Rechtssicherheit entsprechen;
- d) dafür zu sorgen, dass Justizreformen in enger Zusammenarbeit mit der Justiz und allen interessierten Kreisen, einschließlich der Venedig-Kommission, ausgearbeitet werden;
- e) Maßnahmen und öffentliche Äußerungen zu unterlassen, die die Legitimität des Verfassungsgerichtshofs, des Obersten Gerichts, der ordentlichen Gerichte, der Richter – als Einzelpersonen oder als Gruppe – oder der Justiz als Ganzes weiter schwächen könnten.

Dieser Beschluss ist an die Republik Polen gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*