

Die Krise des polnischen Verfassungsgerichts

Autor: Matthias Hartwig¹

Stand: 24.02.2016

Inhaltsübersicht:

A. Einleitung

B. Der Eingriff in die Verfassungsgerichtsbarkeit Teil 1: Von der Verfassungsgesetzesreform vom 25. Juni 2015 bis zur Nicht-Vereidigung der auf dieser Grundlage gewählten Richter

C. Der Eingriff in die Verfassungsgerichtsbarkeit Teil 2: Von der Reform des Verfassungsgerichtsgesetzes vom 19. November 2015 bis zur Reform dieses Gesetzes vom 22. Dezember 2015

D. Das Dilemma des Verfassungsgerichts

E. Ausblick

A. Einleitung

Nicht ohne Grund wird Polen als das Land bezeichnet, in welchem die demokratische Revolution 1989 ihren Anfang nahm. Die Gewerkschaft Solidarnosc im Verbund mit der katholischen Kirche, deren Oberhaupt seinerzeit ein Pole war, und mit einer sehr aktiven und mutigen intellektuellen Elite zog einen Eckstein aus dem sozialistischen Gebäude, infolgedessen dieses schließlich einstürzte. Polen wurde daher als Schlüsselland für den politischen Wandel gelobt. Und dieses Lob blieb nicht auf den historischen Augenblick des Jahres 1989 beschränkt, sondern wurde dann auf den Annäherungsprozess an die Europäische Union erstreckt. Von allen Visegrad –Staaten hat es

Zitierweise: Hartwig, M., Die Krise des polnischen Verfassungsgerichts, O/L-1-2016, http://www.ostinstitut.de/documents/Hartwig_Die_Krise_des_polnischen_Verfassungsgerichts_OL_1_2016.pdf.

¹ Dr. Matthias Hartwig, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

sicherlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und wahrscheinlich auch unter politischen Aspekten am erfolgreichsten die Integration in die Europäische Union geschafft. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass Polen wegen der innerpolitischen Gegebenheiten bereits das Opt-Out-Protokoll zur Charter der Grundrechte der Europäischen Union unterzeichnete, um eine Überprüfung des polnischen Rechts am Maßstab dieser Charta auszuschließen. Insgesamt darf man aber die Ernennung des ehemaligen polnischen Ministerpräsidenten Tusk zum Präsidenten der Europäischen Union getrost auch als eine Anerkennung der Leistungen des polnischen Staates bei der Etablierung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien verstehen.

Die Erfolgsgeschichte des Wandels Polens scheint zu einem Stillstand gekommen zu sein. Als Wendepunkt werden die Wahlen des 15. Oktober 2015 angesehen, als die acht Jahre an den politischen Schalthebeln sitzende Partei „Bürgerliche Plattform“(PO), die eine liberale, auch sehr wirtschaftsliberale Politik verfolgte, durch die Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) abgelöst wurde, die durch eine nationalkonservative Ausrichtung unter Einbeziehung einiger sozialer Aspekte² geprägt ist. Die PiS gewann die absolute, allerdings nicht die verfassungsändernde Mehrheit und schickte die bis dahin regierende PO auf die Oppositionsbänke. Sehr zügig begann sie, sich einen institutionellen Rahmen zu schaffen, in welchem sie ihre weitreichenden Reformvorstellungen umsetzen konnte. Und wie viele Regierungen in ehemaligen ost- und mitteleuropäischen Staaten, welche einen vollständigen Kurswechsel anstrebten, setzte sie den Hebel beim Verfassungsgericht, also jenem Organ an, dessen Zusammensetzung jedenfalls nicht unmittelbar aus Volkswahlen folgt und damit nur in geringerem Maß den wechselnden politischen Konjunkturen unterliegt.³

B. Der Eingriff in die Verfassungsgerichtsbarkeit Teil 1: Von der Verfassungsgesetzesreform vom 25. Juni 2015 bis zur Nicht-Vereidigung der auf dieser Grundlage gewählten Richter

Die Geschichte der polnischen Verfassungsgerichtsbarkeit geht noch in die sozialistische Phase zurück; Polen war einer der ersten sozialistischen Staaten, welche mit der Einrichtung eines Verfassungsgerichts 1985 staatliche Normsetzung einer gerichtlichen Kontrolle unterwarfen. Den eigentlichen Aufschwung nahm die Verfassungsgerichtsbarkeit allerdings erst nach dem politischen Wandel 1989. Hier entwickelte sich das polnische Verfassungsgericht zu einem Stabilitätsanker im politischen System. Das polnische Verfassungsgericht war dabei trotz Betonung der Souveränität des polnischen Staates durchaus auch in einem europarechtsfreundlichen Sinn, etwa als es für das Zustimmungsgesetz zur Änderung von Art. 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine einfache Mehrheit ausreichen ließ – obwohl wegen der Verfassungsrelevanz unter Verweis auf das entsprechende deutsche Zustimmungsgesetz auch eine qualifizierte Mehrheit

²Die Partei versprach im Wahlkampf u.a. die Erhöhung des Kindergeldes und die Herabsetzung des Rentenalters.

³ M. Hartwig, Überholen, ohne einzuholen- Die Transformation in Osteuropa zwischen Standardsetzung und Standardumsetzung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2015, S. 771, 777.

gefordert worden war.⁴ In diesen wie auch in anderen Fällen erwarb sich das polnische Verfassungsgericht den Ruf eines nach außen eigenständigen und nach innen unabhängigen Organs, das zur Ausbalancierung des politischen Lebens in Polen und in seinem Verhältnis nach außen durchaus beitrug und innerhalb der polnischen Gesellschaft hohes Ansehen genoss. Von massiven Einmischungen in seine Rechtsprechung blieb das Gericht frei.

Mitte 2015 zeichnete sich ab, dass die seit 8 Jahren regierende PO bei den folgenden Wahlen die Macht wahrscheinlich verlieren würde. Die Wahlen fielen in eine Zeit, in welcher mehrere Richterwechsel am Verfassungsgericht anstanden. Zu diesem Zeitpunkt waren 14 der 15 Richter von einem Sejm gewählt worden, in welchem die PO die Mehrheit hatte.⁵ Im Rahmen von allgemeinen Reformen des Verfassungsgerichtsgesetzes änderte der Sejm das Verfassungsgerichtsgesetz in einer Übergangsvorschrift dahin, dass der Sejm noch vor der Neuwahl fünf Verfassungsrichter auf die Stelle von Richtern wählen durfte, deren Amtszeit am 6. November (drei Richter) bzw. am 2. und 9. Dezember 2015 (jeweils ein Richter) ablaufen würde.⁶ Dieses Gesetz wurde vom scheidenden Präsidenten Komorowski⁷ unterzeichnet und trat 30 Tage nach seiner Veröffentlichung in Kraft. Die seinerzeitige Oppositionspartei PiS beantragte im Oktober 2015 kurz vor den Neuwahlen eine abstrakte Normenkontrolle des Gesetzes beim Verfassungsgericht.

Der Sejm wählte in Anwendung von Art. 137 des Gesetzes über das Verfassungsgericht am 8. Oktober 2015 fünf neue Richter.⁸ Die Wahlen zum Sejm fanden am 25. Oktober 2015 statt. Dadurch, dass die erste Sitzung des neu gewählten Parlaments erst für den 12. November 2015 einberufen wurde, lief die Amtszeit von drei Richtern noch in der Sitzungsperiode des alten Parlaments, nämlich am 6. November 2015 ab, nur zwei der gewählten Richter konnten ihre Funktionen erst nach der konstituierenden Sitzung des neu gewählten Parlaments antreten.

Präsident Duda hat die Vereidigung der am 8. Oktober 2015 gewählten Richter hinausgezögert. Als das neue Parlament zusammentrat, waren die neuen Richter noch nicht vereidigt.

⁴ Entscheidung des polnischen Verfassungsgerichts vom 26. Juni 2013, K 33/12.

⁵ Die polnischen Verfassungsrichter werden nicht wie die deutschen Verfassungsrichter mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt, sondern mit absoluter Mehrheit durch das Parlament, Art. 17 des polnischen Verfassungsgerichtsgesetzes; die Amtsdauer der Richter beträgt 9 Jahre, Art. 194 der polnischen Verfassung. Da die PO insgesamt zwei Legislaturperioden, also 8 Jahre die Parlamentsmehrheit bildete, konnte sie die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts ganz wesentlich mit prägen; Aleks Szczerbiak, Who is winning Poland's „constitutional tribunal war“?, <https://polishpoliticsblog.wordpress.com/2015/12/31/who-is-winning-polands-constitutional-tribunal-war/> (abgerufen am 24.02.2016).

⁶ Das Verfassungsgerichtsgesetz sah bis dahin keine Fristen im Zusammenhang mit Richterwahlen vor.

⁷ Der Präsident Komorowski wurde durch den Präsidenten Duda abgelöst, der der Partei PiS angehörte.

⁸ Der im folgenden geschilderte Ablauf der Ereignisse ist sehr gut dargestellt bei Arkadiusz Radwan, Chess-boxing around the Rule of Law: Polish Constitutionalism at Trial, Verfassungsblog vom 23. 12. 2015, <http://verfassungsblog.de/chess-boxing-around-the-rule-of-law-polish-constitutionalism-at-trial/> (abgerufen am 24.02.2016).

Nach Art. 194 der polnischen Verfassung werden die Verfassungsrichter durch den Sejm gewählt. Nach Art. 21 des polnischen Verfassungsgerichtsgesetzes heißt es, dass eine in das Amt des Verfassungsrichters gewählte Person den Eid vor dem Präsidenten ablegt. Weiter sagt das Gesetz, dass die Verweigerung des Amtseides einem Amtsverzicht gleichkomme. Aus dem Wortlaut folgt zum einen, dass das wesentliche Organ bei der Bestellung der Verfassungsrichter der Sejm ist. Der Präsident hat keine Mitbestimmung. Seine einzige Funktion ist, dass vor ihm der Eid abgelegt wird. Insofern kommt es ihm auch nicht zu, durch sein Verhalten irgendeinen Einfluss auf die Bestellung oder Nichtbestellung eines Verfassungsrichters zu nehmen. Das Verhalten von Präsident Duda, das darauf abzielte, durch die Verzögerung der Vereidigung die Bestellung der gewählten Verfassungsrichter zu verhindern, war weder durch die Verfassung noch durch das Verfassungsgerichtsgesetz gedeckt.⁹ Der Präsident maß sich eine Funktion an, welche durch die Verfassung nicht vorgesehen ist. Sollte er der Auffassung gewesen sein, dass das Gesetz, aufgrund dessen die Verfassungsrichter gewählt wurden, verfassungswidrig war, hätte er das Verfassungsgericht anrufen müssen.¹⁰

Nach herrschender Auffassung wird eine Person nicht erst durch die Vereidigung, sondern bereits durch die Wahl zum Verfassungsrichter.¹¹ Dass sie die Funktion erst nach Ablauf der Amtszeit des Vorgängers ausüben kann, ändert daran nichts. Auch das Fehlen der Vereidigung steht dem nicht entgegen. Art. 21 Abs. 1 des Verfassungsgerichtsgesetzes – wie auch die Verfassung, Art. 194 – besagt, dass die Richter in das Amt gewählt werden. Das bedeutet aber, dass die Bestellung zum Verfassungsrichter mit der Wahl abgeschlossen ist. Die Vereidigung hat insofern keine konstitutive Bedeutung. Dem entspricht Art. 21 Abs. 2 des polnischen Verfassungsgerichtsgesetzes, der zufolge die Verweigerung des Amtseides einem Amtsverzicht gleichkomme. Ein Amtsverzicht kann aber erst bei Innehabung eines Amtes ausgeübt werden. Insofern folgt aus dem Wortlaut, dass nach dem polnischen Recht eine Person bereits mit der Wahl durch den Sejm als Verfassungsrichter anzusehen ist.

Allerdings ist die „Bestallung“ als Verfassungsrichter erst vollzogen, wenn auch dieser Akt durchgeführt wurde. Das Verfassungsgericht hat die Vereidigung von Verfassungsrichtern, die auf der Grundlage eines verfassungswidrigen Gesetzes gewählt worden sind, untersagt.¹²

Mit der Wahl der fünf Personen auf den Posten des Verfassungsrichters, gab es also fünf weitere Richter.

Die Abgeordneten der PiS zogen den Antrag auf das Normenkontrollverfahren betreffend die Gesetzesreform zurück. Die Abgeordneten der Mehrheitsfraktion konnten nunmehr über die neue

⁹ In diesem Sinne auch die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 3. Dezember 2015, K 34/15.

¹⁰ In diesem Sinne auch die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 3. Dezember 2015, K 34/15.

¹¹ Anna Śledzińska-Simon, Poland's Constitutional Court under Siege, Verfassungsblog vom 4.12.2015; in diesem Sinne auch Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 9. Dezember 2015, K 35/15.

¹² Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 3. Dezember 2015, K 34/15.

Mehrheit die fraglichen Gesetzesbestimmungen beseitigen. Dafür stellten nunmehr pikanterweise die PO-Abgeordneten einen Antrag auf Kontrolle der Vereinbarkeit der entsprechenden Normen mit der Verfassung, also die Abgeordneten der Partei, welche die Reform durchgeführt hatte. Sie hofften damit, den Status quo bis zu einer Verfassungsgerichtsentscheidung zu erhalten und eine Änderung zu verhindern. Denn wenn das Verfassungsgericht die am 25. Juni 2015 in das Verfassungsgerichtsgesetz eingefügten Normen mit dem Siegel der Verfassungsmäßigkeit gekennzeichnet hätte, wäre es doch schwierig gewesen, die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung nachzuweisen.

C. Der Eingriff in die Verfassungsgerichtsbarkeit Teil 2: Von der Reform des Verfassungsgerichtsgesetzes vom 19. November 2015 bis zur Reform dieses Gesetzes vom 22. Dezember 2015

Die Mehrheitspartei wartete allerdings die Verfassungsgerichtsentscheidung nicht ab, sondern ging munter ans Werk. Am 19. November 2015 verabschiedete sie eine weitere Novelle zum Verfassungsgerichtsgesetz, die bereits am folgenden Tag vom Präsidenten unterzeichnet wurde. Darin heißt es, dass Vorschläge für die Wahl an die Stelle von Verfassungsrichtern, deren Amtszeit im Jahr 2015 abließ, binnen sieben Tagen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gemacht werden sollen.¹³ Damit wurde die Gesetzesreform vom Juli 2015 konterkariert. Das Gesetz äußerte sich nicht zum Status der am 8. Oktober 2015 gewählten fünf Richter.

Das Verfassungsgericht erließ daraufhin am 30. November 2015 eine einstweilige Anordnung, in welcher es die Wahlen bis zu einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vom Juni 2015 untersagte. Der Sejm zeigt sich davon nicht beeindruckt und wählte, obwohl die Gesetzesreform vom 19. November 2015 noch nicht in Kraft getreten war, am 2. Dezember 2015 fünf weitere Verfassungsrichter, die an die Stelle der von dem alten Sejm im Oktober 2015 gewählten treten sollten.¹⁴ Bereits am 3. Dezember 2015 wurden vier der fünf gewählten Richter vereidigt.

Das Verfassungsgericht erklärte an diesem Tag in seiner Entscheidung zur Hauptsache, dass die Reform des Verfassungsgerichtsgesetzes vom 25. Juni 2015 insofern verfassungswidrig war, als es die Wahl von Verfassungsrichtern auf Stellen im Verfassungsgericht erlaubte, auf denen Richter saßen, deren Amtszeit am 2. bzw. am 9. Dezember 2015, d.h. definitiv nach Ablauf der Legislaturperiode des die Reform beschließenden Sejm endete. Es handelte sich dabei um ein Normenkontrollverfahren, das Gericht konnte also nur die entsprechende Norm der Gesetzesnovelle zum Verfassungsgerichtsgesetz vom 25. Juni 2015 für verfassungswidrig erklären. Nach Art. 190 Abs. 3 der polnischen Verfassung entfalten die Entscheidungen des Verfassungsgerichts Wirkungen ex nunc. Das bedeutet aber, dass die Wahl der Verfassungsrichter vom 8. Oktober 2015 selbst nicht

¹³ S. den neueingefügten Art. 137 a des Verfassungsgerichtsgesetzes.

¹⁴ Der Verfassungsblog weist darauf hin, dass zu diesem Zeitpunkt das Gesetz, aufgrund dessen die Wahlen erfolgten, noch gar nicht in Kraft getreten war.

Gegenstand des Verfahrens war. Sie war ja auch streng genommen auf einer wirksamen rechtlichen Grundlage erfolgt. Allerdings erklärte das Verfassungsgericht, dass nach seiner Entscheidung weitere Schritte zur Amtseinsetzung der beiden auf einer verfassungswidrigen Rechtsgrundlage gewählten Richter ausgeschlossen seien. Damit kann aber nur die – noch nicht erfolgte - Vereidigung gemeint sein.

Die Veröffentlichung der Entscheidung und damit ihr Inkrafttreten wurden durch die Regierung hinausgezögert, obwohl Art. 190 Abs. 2 der Verfassung die unmittelbare Veröffentlichung verlangt. Die Regierung begründete dies damit, dass die Entscheidung von der Kammer von 5 Richtern und nicht vom Plenum getroffen worden war, obwohl Art. 44 des Verfassungsgerichtsgesetzes wichtige Entscheidungen an das Plenum verweist.¹⁵ Von einer Entscheidung des Plenums war aber seinerzeit abgesehen worden, weil einige der Richter in den Gesetzgebungsprozess involviert waren, der zur Reform des Verfassungsgerichtsgesetzes vom 25. Juni 2015 geführt hatte.

Die Argumentation der Regierung mag nicht zu überzeugen, denn selbst wenn es Zweifel an der Zuständigkeit der Kammer gegeben haben mag, so ist die Verfassungsgerichtsentscheidung doch unanfechtbar. Irgendein Recht der Regierung, von einer Veröffentlichung wegen möglicher Rechtswidrigkeit einer Entscheidung abzusehen, findet sich nirgends.

Der nächste Akt der Auseinandersetzung betrifft die verfassungsgerichtliche Untersuchung des Gesetzes zur Reform des Verfassungsgerichtsgesetzes vom 19. November 2015 auf Antrag des Präsidenten des Obersten Gerichts, des Ombudsmannes, des Richterrates und der parlamentarischen Minderheit.¹⁶ Das Verfassungsgericht erklärte in seiner Entscheidung vom 9. Dezember 2015 zahlreiche Bestimmungen dieses Gesetzes für verfassungswidrig. Die Möglichkeit, dass ein –vom Staatspräsidenten ernannter – Verfassungsgerichtspräsident zwei Amtszeiten hintereinander die Funktion ausüben könne, wurde mit dem Argument für verfassungswidrig erklärt, dass dadurch die Exekutive einen Einfluss auf den jeweiligen Präsidenten nehmen könne, weil dieser geneigt sein könnte sich die Wiederernennung durch Wohlverhalten gegenüber der Exekutive zu erkaufen.¹⁷ Unter deutlichem Bezug auf die aktuellen Umstände wurde auch die Bestimmung für verfassungswidrig erklärt, der zufolge ein gewählter Richter erst binnen 30 Tagen – und nicht unverzüglich - vor dem Präsidenten seinen Amtseid ablegen muss; denn dadurch würde der Staatspräsident einen ihm nach der Verfassung nicht zukommenden Einfluss bei der Bestellung der Richter gewinnen. Weiter stellten die Richter die Verfassungswidrigkeit der wiederum mit Bezug

¹⁵ Arkadiusz Radwan, Chess-boxing around the Rule of Law: Polish Constitutionalism at Trial, Verfassungsblog vom 23. 12. 2015, <http://verfassungsblog.de/chess-boxing-around-the-rule-of-law-polish-constitutionalism-at-trial/> (abgerufen am 24.02.2016).

¹⁶ Vgl. zur Argumentation des polnischen Verfassungsgerichts in diesem Fall Tomasz Tadeusz Koncewicz, Bruised, but not dead (yet): The Polish Constitutional Court has spoken, Verfassungsblog vom 10. Dezember 2015, <http://verfassungsblog.de/bruised-but-not-dead-yet-the-polish-constitutional-court-has-spoken/> (abgerufen am 24.02.2016).

¹⁷ Nach der vorherigen Gesetzeslage wurde der Präsident für neun Jahre, also seine gesamte Amtszeit ernannt.

zum aktuellen Konflikt erlassenen Bestimmung fest, nach der eine gewählte Person erst mit der Ablegung des Amtseides zum Verfassungsrichter wird. Die Rückgängigmachung der Wahl von den drei im Oktober 2015 gewählten Verfassungsrichtern, deren Wahl das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. Dezember 2015 für verfassungskonform erklärt hatte, wurde als verfassungswidrig qualifiziert, da diese Richter aufgrund der Verfassung durch die Wahl zu Richtern geworden seien. Eine „Abwahl“ sieht die Verfassung nicht vor. Schließlich wird auch die Beendigung der Amtszeit des derzeitigen Verfassungsgerichtspräsidenten und seines Stellvertreters als verfassungswidrig bezeichnet, weil eine Abkürzung der Präsidentschaft eines Verfassungsrichters aus politischen Gründen nirgendwo vorgesehen ist und einen Eingriff in die Unabhängigkeit des Gerichts bedeutet. Schließlich wurde die Bestimmung über die Wahl von den Richtern für verfassungswidrig erklärt – Art. 137 a- , die an die Stelle der zum Ersatz der am 6. November 2015 ausscheidenden Richter im Oktober 2015 gewählt worden waren. Auch diese Entscheidung wurde nicht unverzüglich, wie von der Verfassung verlangt, sondern erst am 18. Dezember 2015 veröffentlicht.

Der nächste Schritt im Drama war der Erlass eines weiteren Gesetzes zur Reform des Verfassungsgerichtsgesetzes am 22. Dezember 2015. Darin wird vorgesehen, dass das Gericht, wenn nicht ausdrücklich im Verfassungsgerichtsgesetz anders vorgesehen, im Plenum und nicht mehr in der Kammer tagen soll. Damit sollte wurde die bisherige Praxis, die sich in den meisten Verfassungsgerichten findet gewissermaßen umgekehrt; dies könnte zur Arbeitsunfähigkeit des Gerichtes führen, wie auch der Oberste Gerichtshof in einer Stellungnahme feststellte. Als nächstes schreibt das Gesetz die Erhöhung des Quorums im Plenum von 9 auf 13 Richter vor. Das bedeutet, dass, solange die Frage der Nachfolge für die drei am 6. November 2015 aus dem Amt geschiedenen Richter nicht geklärt ist, also drei von 15 Richtern fehlen, das Gericht nicht arbeitsfähig ist. Schließlich verlangt das Gesetz für Entscheidungen im Plenum eine 2/3 Mehrheit. Demgegenüber spricht Art. 190 Abs. 5 der Verfassung nur von der Mehrheit. Dies wurde bislang einhellig immer dahin verstanden, dass die einfache Mehrheit gemeint ist. Damit steht die Rechtsänderung nicht in Einklang. Davon abgesehen wird zweifelhaft, ob mit einer solchen Mehrheit überhaupt noch Entscheidungen gefällt werden können, gerade wenn man in Rechnung stellt, dass die Zusammensetzung des Gerichts künftig noch stärker auf politischen Erwägungen beruht. Darüber hinaus schreibt das Gesetz vor, dass eine Entscheidung erst drei bis sechs Monate nach Erhebung einer Klage ergehen darf (bislang 2 Wochen). Dies könnte zu erheblichen Verzögerungen in der Rechtsprechung führen. Die Verfahren sollen in der Reihe des Eingangs behandelt werden, so dass das Verfassungsgericht die Möglichkeit verliert, die Verfahren entsprechend ihrer Bedeutung zu behandeln. Mit beiden Regelungen wird die Effektivität der Kontrolle stark eingeschränkt.

Schließlich sollen Verfassungsrichter auf Antrag des Präsidenten, des Sejm oder des Justizministers entlassen werden können, was natürlich einen schweren Eingriff in ihre Unabhängigkeit bedeutet.

D. Das Dilemma des Verfassungsgerichts

Mit dieser letzten Reform wurde die polnische Verfassungsgerichtsbarkeit in eine Sackgasse manövriert. Denn auch für das am 22. Dezember 2015 beschlossene Gesetz gilt, dass es als gültig anzusehen ist, bis das Verfassungsgericht zu einer gegenteiligen Feststellung gelangt. Damit wäre es in einem Verfahren anzuwenden, in welchem seine Verfassungsmäßigkeit überprüft wird. Käme das Gericht zum Ergebnis, dass das Gesetz verfassungswidrig ist, entzöge es sich seine eigene Entscheidungsgrundlage. Allerdings ist der Gefahr eines solchen Ergebnisses durch das Erfordernis einer 2/3 Mehrheit für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit vorgebeugt; der Gesetzgeber hat sich gegen eine effektive verfassungsgerichtliche gewissermaßen selbst immunisiert.

Die Anwendung des Gesetzes in einem Verfahren heißt darüber hinaus auch, dass eine solche Entscheidung nur unter Beteiligung von 13 Richtern getroffen werden kann. Da aber nach Ausscheiden der fünf Richter im November und Dezember 2015 nur noch zehn Richter übrig sind, die im Oktober 2015 gewählt aber nicht vereidigt wurden, müssten die fünf im November 2015 von dem neuen Sejm gewählten Richter mitwirken, damit eine wirksame Entscheidung getroffen werden kann. Das Verfassungsgericht würde also gezwungen, diese vom Sejm gewählten Richter zu akzeptieren, womit es seine eigene Entscheidung konterkarierte, dass jedenfalls drei der im Oktober 2015 gewählten Richter das Amt antreten müssten. Das Verfassungsgericht steht also vor dem Dilemma, entweder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Wirkungen seiner eigenen Entscheidung zu missachten, um möglicherweise verfassungswidrige Normen zu beseitigen, oder eben diese Normen bestehen zu lassen, um nicht gegen seine eigene Rechtsprechung zu verstoßen. In beiden Fällen stünde es als Verlierer da, was bei dem Vorgehen des derzeitigen Sejms als durchaus beabsichtigt verstanden werden muss. Damit ist aber die Verfassungsgerichtsbarkeit desavouiert.

E. Ausblick

Es lässt sich derzeit sicherlich noch kein allgemeiner europäischer Standard festmachen, dem zufolge die Rechtsstaatlichkeit auch die Einrichtung eines Verfassungsgerichts vorschreibt. Allerdings gibt es klare Anforderungen an das Verhalten von Exekutive und Legislative gegenüber der bestehenden Gerichtsbarkeit. Deren höchstes Gut aber ist die Unabhängigkeit, die ihrerseits verlangt, dass die anderen Gewalten nicht in willkürlicher Weise die Zusammensetzung dieser Organe beeinflussen. Der Sejm und der Staatspräsident haben durch ihr Verhalten unter Bruch der Verfassung die Komposition des Verfassungsgerichts zu manipulieren versucht. Darüber hinaus soll das Gericht in einer Weise geformt werden, dass es seiner vornehmsten Aufgabe, nämlich einer effektiven Kontrolle der anderen Gewalten nicht mehr gerecht werden kann.

Inzwischen haben sich der Europarat und auch die Europäische Union eingeschaltet.¹⁸ Die Venedig-Kommission hat eine Delegation nach Polen geschickt, die ein Gutachten zur Situation in Polen erstellen soll. In Kürze wird mit einer Bewertung gerechnet, wieweit die beschriebenen Maßnahmen mit rechtsstaatlichen Standards vereinbar sind. Die Europäische Union untersucht zum ersten Mal in ihrer Geschichte die Rechtstaatlichkeit eines Mitgliedstaates. Der Rat kann mit vier Fünfteln seiner Mitglieder mit Zustimmung des Parlamentes feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EU-Vertrag niedergelegten Werte (Menschenwürde, Demokratie, Rechtstaatlichkeit) besteht. Es ist allerdings nicht damit zu rechnen, dass schließlich auf Sanktionen im Sinne von Art. 7 EU-Vertrag, nämlich einen Stimmentzug verhängt werden. Denn ein solcher kann nur einstimmig von allen außer dem betroffenen Staat beschlossen werden, Art. 7 Abs. 2 u. 3 EU-Vertrag iVm Art. 354 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU. Und die ungarische Regierung hat bereits zu verstehen gegeben, dass sie gegen die Sanktionen stimmen werde.

Insofern bleibt zu hoffen, dass die Selbstheilungskräfte im politischen System und in der Gesellschaft Polens eine Korrektur der gefährlichen Fehlentwicklungen von innen heraus schaffen. Sollte Polen an dieser Herausforderung scheitern, wird man aus einem Rechtsstaatsverständnis heraus nicht mehr in die berühmte polnische Hymne einstimmen können: „Noch ist Polen nicht verloren...“

©Ostinstitut Wismar, 2016
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751

¹⁸ Anlass dazu waren neben den Vorgängen betreffen das Verfassungsgericht insbesondere gravierende Eingriffe in die Medienfreiheit, wo die Exekutive für sich weitreichende Kompetenzen bei der Besetzung von Posten in öffentlich-rechtlichen Medien beansprucht; auch die Vereinigung des Amtes des Generalstaatsanwalts mit dem des Justizministers stößt auf erhebliche rechtsstaatliche Bedenken.