

„Die Atombombe Europas

Artikel 7 des EU Vertrages mit Blick auf die Entwicklungen in Polen“

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Gesetzliche Grundlage	2
III. Hintergrund	4
V. Ausblick	6

I. Einleitung

Die Europäische Union schreibt ihren Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht vor, wie sie ihr nationales Justizsystem auszugestalten haben. Etwas anderes gilt hingegen in den Fällen, in denen ein Mitgliedstaat dabei elementare Grundsätze der demokratischen Grundordnung missachtet. Zu einem wesentlichen Element einer Demokratie zählt das Rechtsstaatsprinzip.

Der „Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit“ umfasst unter anderem die Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz, die Gewaltenteilung sowie die Rechtssicherheit in einem Land.

Eine Missachtung dieses Gebotes kann nicht nur Auswirkungen auf den jeweiligen Mitgliedstaat selbst haben, sondern auch auf die gesamte Europäische Union. Aus diesem Grund wurden auf europäischer Ebene entsprechende Sanktionsmechanismen eingeführt, die die Wahrung und Sicherstellung dieser elementaren Werte in den einzelnen Mitgliedstaaten garantieren sollen. Dabei obliegt es der Europäischen Kommission, entsprechende Maßnahmen gegen den betroffenen Mitgliedstaat einzuleiten.

Als eines der schärfsten Sanktionsmittel gilt die in Artikel 7 des EU-Vertrages geregelte Suspendierung der EU-Mitgliedschaft. Dieses Verfahren kam bisher in der Geschichte der Europäischen Union nicht zur Anwendung. Dies könnte sich jedoch mit Blick auf die Entwicklungen in Polen ändern: Die polnische Regierung hat in den letzten Jahren verschiedene Reformen durchgeführt, die aus Sicht der EU-Kommission als Verletzungen gegen das Rechtsstaatsprinzip zu erachten sind.¹

¹ Begründeter Vorschlag der EU-Kommission für einen Beschluss nach Artikel 7 Abs. 1 EUV vom 20.12.2017

Dieser Aufsatz wird zunächst das hinter dem gesetzlichen Regelwerk stehende Verfahren darlegen und anschließend die Hintergründe der politischen Situation in Polen sowie die Sichtweise der Europäischen Kommission aufzeigen. Schließlich wird ein Ausblick auf die zukünftigen Entwicklungen vorgenommen.

II. Gesetzliche Grundlage

Die Europäische Union ist nicht nur als eine reine Wirtschaftsgemeinschaft zu qualifizieren, vielmehr stellt sie eine Wertegemeinschaft dar, deren gemeinsame Grundprinzipien in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) normiert sind:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Auf diesen fundamentalen Werten gründet die Europäische Union. Sie prägen das Selbstverständnis, das allen EU-Mitgliedsstaaten gemein ist. Artikel 2 EUV verpflichtet einerseits die Europäische Union zur Achtung und Förderung dieser Werte, auf der anderen Seite sind auch die Mitgliedstaaten selbst an diese Werte gebunden. Dies folgt aus dem Umkehrschluss des Artikel 49 EUV, der den Beitritt eines neuen Mitgliedstaates nur gestattet, sofern dieser die Grundsätze beachtet und sich für eine Förderung einsetzt.²

Fraglich ist, welche konkreten Ausprägungen sich hinter den einzelnen Grundsätzen verbergen - gibt es eine einheitliche Definition des Begriffes der „Rechtsstaatlichkeit“?

Die EU-Verträge selbst enthalten keine Legaldefinitionen für die einzelnen Grundwerte. Vielmehr handelt es sich um unbestimmte, offene Rechtsbegriffe, deren konkrete inhaltliche Bedeutung jeweils durch Auslegung zu ermitteln ist.

Dabei ist zu beachten, dass die konkrete Ausgestaltung der aus dem „Rechtsstaatsprinzip“ abgeleiteten Normen und Grundsätze auf nationaler Ebene, angesichts der unterschiedlich ausgestalteten Verfassungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten, durchaus Abweichungen aufweisen können. Eine für alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise geltende Konkretisierung erfährt der Grundsatz hingegen durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

² Geiger/Khan/Kotzur/Geiger, EUV Art. 3, Rn. 6f.

(EuGH) sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie durch die Texte des Europarates.³

So zählt die Europäische Kommission zu dem Grundsatz des Rechtsstaatsprinzips das Rechtmäßigkeitsprinzip, das einen transparenten, rechenschaftspflichtigen, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsprozess umfasst, die Rechtssicherheit, das Willkürverbot, unabhängige und unparteiische Gerichte, eine wirksame richterliche Kontrolle, die Achtung der Grundrechte sowie Gleichheit vor dem Gesetz.⁴

Die besondere Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips auf europäischer Ebene folgt insoweit bereits aus dem gegenseitigen Vertrauen der einzelnen Mitgliedstaaten in die Einhaltung der Wertevorstellungen aus Artikel 2 EUV. Denn nur so kann die EU als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ wirken.⁵

Fraglich ist, wie die Einhaltung dieser Grundsätze in einer Rechts- und Wertegemeinschaft sichergestellt werden kann. Diese Aufgabe obliegt der Europäischen Kommission - die auch als „Hüterin der Verträge“ bezeichnet wird. Ihre Aufgabe ist es, über die Anwendung und Beachtung des Unionsrechts zu wachen und etwaige Sanktionsmaßnahmen einzuleiten.

Bei Verstößen gegen die in Artikel 2 EUV normierten Werte kommt das in Artikel 7 EUV normierte Präventiv- und Sanktionsverfahren zur Anwendung. Dieses in Brüssel als „Atombombe“ bezeichnete Verfahren kam in der bisherigen europäischen Geschichte angesichts der einschneidenden Maßnahmen noch nicht zur Anwendung und gilt als letzte mögliche Mittel („ultima ratio“).⁶

Artikel 7 EUV sieht ein mehrstufiges Verfahren vor. Zunächst gibt es auf der ersten Stufe eine Sachstandsanalyse der Europäischen Kommission. Dieser Schritt ist als eine Art „Frühwarnsystem“ ausgestaltet. Dabei wird ein förmliches Verfahren eingeleitet, um der Gefahr einer Verletzung der fundamentalen Verfassungsprinzipien durch einen Mitgliedstaat zu begegnen. Es beginnt mit einem begründeten Vorschlag, den entweder ein Drittel der Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament oder die Europäische Kommission an den Rat der Eu-

³ Ausarbeitung des deutschen Bundestages, „Der EU Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/415762/99a9b09223745fc295e05718661bd83e/pe-6-007-16-pdf-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 16.01.2018

⁴ Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament und den Rat - „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>, zuletzt abgerufen am 21.01.2018

⁵ Mitteilung der Kommission an der Europäische Parlament und den Rat - „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>, zuletzt abgerufen am 21.01.2018.

⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Artikel vom 20.12.2018 <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-koennte-polen-das-stimmrecht-entziehen-15351099.html>, zuletzt aufgerufen am 21.01.2018

ropäischen Union (Rat) richtet. Das Europäische Parlament bedarf für die Einbringung des Vorschlags eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Sodann kann der Rat die Feststellung treffen, dass eine „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ von den in Artikel 2 EUV genannten Werten durch den Mitgliedstaat besteht. Bereits aus dem Wortlaut folgt, dass für die Feststellung konkrete Anhaltspunkte erforderlich sind. Abstrakte Vermutungen sind hingegen nicht ausreichend.

Im Rahmen dieser Vorfeldmaßnahmen wird der betroffene Mitgliedstaat angehört und erhält von der Europäischen Kommission geeignete Empfehlungen zur Beseitigung der Rechtsverletzungen.⁷

Anschließend fasst das Europäische Parlament seinen Beschluss. Dieser enthält die Feststellung einer schwerwiegenden und anhalten Verletzung von in Artikel 2 genannten Werte. Die Beschlussfassung erfolgt einstimmig - aber ohne die Berücksichtigung der Stimme des betroffenen Mitgliedstaates.

Aufgrund dieser Feststellung kann der Rat über die Aussetzung bestimmter Vertragsrechte des betroffenen Mitgliedstaates beschließen. Eine weitere Beteiligung der Staats- und Regierungschefs ist dafür hingegen nicht mehr erforderlich.

Welche konkreten Rechte auszusetzen sind, liegt im Ermessen des Rates. Dabei ist jedoch stets dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, sodass die verhängten Sanktionen über die Zeit auch abgeändert oder aufgehoben werden können, sofern sich die Lage, aufgrund derer die jeweilige Maßnahme verhängt wurde, geändert haben sollte. Dafür ist jedoch stets eine qualifizierte Mehrheit des Rates erforderlich.⁸

III. Hintergrund

Bislang kam das Verfahren des Artikels 7 EUV in der europäischen Geschichte noch nicht zur Anwendung. Dass die Europäische Kommission dieses Verfahren im Dezember 2017⁹ nun gegen Polen eingeleitet hat, stellt eine ernste Warnung an die polnische Regierung dar, damit diese ihre umstrittene Justizreform endlich stoppt.¹⁰

⁷ Geiger/Khan/Kotzur/Geiger, EUV, Art. 7, Rn. 6.

⁸ Geiger/Khan/Kotzur/Geiger, EUV, Art. 7, Rn. 15.

⁹ Pressemitteilung vom 20.12.2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20171220-polen_de, zuletzt abrufen am 21.01.2018.

¹⁰ Zeit, Artikel vom 20.12.2017, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/polen-europaeische-union-justizreform-artikel-7-sanktion-bruessel>, zuletzt abgerufen am 21.01.2018

Seit zwei Jahren ist in Polen die rechtskonservative Partei „Prawo i Sprawiedliwość“ (kurz: „PiS“; deutsch: „Recht und Gerechtigkeit“) an der Macht. In dieser Zeit wurden über 13 Gesetze verabschiedet, die der polnischen Regierung langfristig ihre Macht sichern. Dazu zählen insbesondere die im Juli 2017 eingeleiteten drei Justizreformen. Diese betrafen die ordentlichen Gerichte, das Oberste Gericht sowie den Landesjustizrat.

Im Einzelnen erlangte das Parlament durch die Reformen die Vollmacht, die Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofes zu beeinflussen sowie die Ermächtigung der Abgeordneten, die meisten Mitglieder des Landesjustizrates zu bestimmen. Dieses Gremium ist wiederum für die Bestimmung der Richter im Land zuständig.¹¹

Bereits die Einführung dieser Entwürfe in das polnische Parlament verlief nicht in Übereinstimmung mit üblichen demokratischen Gepflogenheiten: Zum Teil fehlten vorherige Ankündigungen, sodass die Vorschläge für die oppositionellen Abgeordneten überraschend erfolgten. Weiterhin mangelte es an einer vorherigen parlamentarischen Debatte im Sejm (Polens untere Parlamentskammer). Diese Vorgehensweise der polnische Regierung war allein deshalb möglich, weil die Entwürfe nicht als Regierungsentwurf, sondern von den Abgeordneten als selbst verfasst deklariert wurden und in diesem Fall die Beteiligung von Experten und Betroffenen nicht erforderlich ist.¹²

Der polnischen Regierung zufolge sollten die Reformen dazu dienen, die Korruption im Land zu bekämpfen und das Rechtssystem insgesamt effektiver auszugestalten. Zudem ginge es darum, die noch aus den Zeiten der Sowjetunion stammenden Seilschaften zu entmachten.¹³

Die Europäische Kommission beobachtet die Reformen seit längerer Zeit. Bereits im Jahr 2016 erließ sie mehrere Empfehlungen zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit. Diese Versuche, die polnische Regierung vom Umbau des Justizsystems abzubringen, blieben jedoch ohne Erfolg.

Die Europäische Kommission ist der Ansicht, dass sich die erlassenen Gesetze allesamt auf die Struktur des polnischen Justizsystems auswirken, indem sie bewirken, dass die Exekuti-

¹¹ ZEIT, Artikel vom 8.12.2018, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/polen-parlament-gesetz-oberster-gerichtshof>, zuletzt abgerufen am 21.12.2018.

¹² Süddeutsche Zeitung, Artikel vom 18.07.2017, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/justizreform-im-eiltempo-kurzer-prozess-in-polen-1.3593429>, zuletzt abgerufen am 21.01.2018.

¹³ Börse Online, Artikel vom 21.12.2017, abrufbar unter: <http://www.boerse-online.de/nachrichten/aktien/Streit-zwischen-Polen-und-EU-ueber-Rechtsstaat-eskaliert-1011685823>, zuletzt abgerufen am 21.01.2018.

ve und die Legislative systematisch befähigt wurden, politischen Einfluss auf die Zusammensetzung, Befugnisse, Verwaltung und Arbeitsweise der Judikative auszuüben.¹⁴

Ende Dezember 2017 hat die Europäische Kommission eine vierte Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit ausgesprochen. Zudem unterbreitete sie dem Rat den Vorschlag zur Annahme eines Beschlusses nach Artikel 7 EUV. Polen hat nun drei Monate Zeit, um der Empfehlung nachzukommen und dadurch der endgültigen Einleitung des Sanktionsverfahrens zu umgehen.

V. Ausblick

Welche konkreten Auswirkungen die Einleitung des Verfahrens gegen Polen haben wird, ist schwer prognostizierbar.

Ungeachtet des Antrags auf Einleitung des Sanktionsverfahrens unterzeichnete der polnische Staatspräsident Andrzej Duda nur wenige Stunden nach Einleitung des Vorschlags zum Verletzungsverfahren die Gesetzesentwürfe.¹⁵ Diese Amtshandlung ist ein klares Signal gegen die Dialogbereitschaft. Auf der anderen Seite erklärte Polens neuer Außenminister Jacek Czaputowicz bei seinem Amtsbesuch in Sofia Anfang des Jahres: „Wir werden auf den Dialog setzen, um diese Angelegenheit zu klären.“¹⁶ Bislang zeigt sich Polens Kurs in Hinblick auf etwaige Änderungen seiner Reformen zurück zur Rechtsstaatlichkeit jedoch unverändert, sodass fraglich bleibt, welche Richtung Polen bis zum Frühjahr 2018 einschlagen wird. Dann fällt die Europäischen Kommission die förmliche Entscheidung darüber, wie das Verfahren weiterlaufen wird.

Es ist einerseits von enormer Bedeutung, dass die Europäische Union bei einer Missachtung der fundamentalen Werte der Europäischen Union nicht einfach wegsieht, sondern ihre Werte verteidigt und entsprechende Sanktionsmaßnahmen einleitet. Denn nur so kann sie ihre Glaubwürdigkeit aufrechterhalten. Andererseits birgt dies auch die weitere Gefahr für Europa insgesamt.

Zum Einen könnte Ungarn bei einer Abstimmung zur Feststellung der Rechtsverletzung sein Veto einlegen und damit das Verfahren aufgrund der geforderten einstimmigen Entscheidung insgesamt blockieren. Dies könnte zu einem Riss zwischen Ost- und Westeuropa führen.

¹⁴ Pressemitteilung vom 20.12.2017, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/germany/news/20171220-polen_de, zuletzt abgerufen am 21.01.2018.

¹⁵ Zeit, Artikel vom 20.12.2018, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/polen-andrzej-duda-reformen-eu-kommission-sanktionsverfahren>, zuletzt abgerufen am: 21.01.2018.

¹⁶ Euractiv, Artikel vom 16.01.18, abrufbar unter: <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/polens-aussenminister-czaputowicz-setzt-auf-gespraech-mit-bruessel/>, zuletzt abgerufen am: 21.01.2018.

Zum Anderen wäre es möglich, dass Polen auf seinen Reformen im Justizsystem beharrt und seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union insgesamt in Frage stellt. Ein Austritt Polens aus der EU hätte neben den politischen sicherlich auch wirtschaftliche Folgen - deren Auswirkungen insgesamt von erheblicher Bedeutung wären - insbesondere in europäisch angeschlagenen Zeiten wie den derzeitigen...

Es wird mit Spannung abzuwarten sein, wie sich unter diesen Umständen die Lage in Polen und Europa weiter entwickeln wird.