

Der Entzug des Stimmrechts bei der Verletzung der Grundwerte der EU – Dargestellt am Beispiel Polen

Xenia Furrer*

1 Einleitung

«Die EU-Kommission will gegen Polen erstmals die sogenannte *nukleare Option* auslösen.»¹ Die Schlagzeilen überhäuferten sich, als am 20. Dezember 2017 die Kommission zum ersten Mal in der Geschichte ein Verfahren nach Art. 7 EUV gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet hatte. Ein solches Verfahren ist die *ultima ratio*, um gegen eine Rechtsstaatsverletzung in einem Mitgliedstaat vorzugehen.² Anlass zur Einleitung dieses Verfahrens sind umstrittene Gesetzesänderungen im Rahmen der Justizreform der nationalkonservativen Regierung Polens. Diverse Gesetze lassen die Kommission befürchten, dass die Unabhängigkeit der Justiz Polens nicht mehr gewährleistet ist. Deshalb fährt die Kommission nun ihre schwersten Geschütze auf, um die Rechtsstaatlichkeit in Polen zu sichern. Die Frage stellt sich nun, ob Polen ein Stimmentzug im Rat droht.³

Diese Arbeit befasst sich mit der Frage, unter welchen Umständen die EU einem Mitgliedstaat das Stimmrecht im Rat entziehen kann. Die Fragestellung wird anhand des mit dem Stimmentzug bedrohten Mitgliedstaats Polen illustriert. In einem ersten Schritt soll die Thematik der Grundwerte der EU aufgegriffen werden. Insbesondere wird das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in der EU genauer beleuchtet. In einem zweiten Schritt wird das Verfahren gemäss Art. 7 EUV erläutert und auf die Verfahrensschritte, welche im Fall Polen bereits vorgenommen wurden, genauer eingegangen. Die beiden Stufen des Verfahrens, die Feststellung einer Gefahr und die Feststellung einer Verletzung der Grundrechte von Art. 7 EUV, werden nacheinander genauer beschrieben. In einem weiteren Abschnitt werden die möglichen Sanktionen erläutert.

Abschliessend wird die nicht ganz unumstrittene Abgrenzung der Massnahmen nach Art. 7 EUV vom Vertragsverletzungsverfahren kurz diskutiert.

2 Grundwerte der EU – Art. 2 EUV

Die EU gründet gemäss Art. 2 EUV auf der Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte. In Art. 6 EUV werden diese Grundsätze präzisiert und es wird auf die Grundrechtecharta der EU verwiesen.⁴ Die Werte stehen stellvertretend für die Überzeugung der Mitgliedstaaten, dass sich ihre Integrationsgemeinschaft durch übergreifende Leitmotive und Grundüberzeugungen – die sogenannten Werte – auszeichnet.⁵ Mithilfe der in Art. 2 EUV festgeschriebenen Grundsätze wird vor allem der Homogenitätsgedanke der EU hervorgehoben.⁶ Der Homogenitätsgrundsatz will eine Angleichung der Systeme der Mitgliedstaaten schaffen, um die integrativen Funktionen der EU zu legitimieren, stabilisieren und somit die Identität der EU sowie deren Funktionsfähigkeit zu gewährleisten.⁷

* Xenia Furrer, Studentin, 21 Jahre, zweisprachiges Rechtswissenschaftstudium, Uni Fribourg, 5. Semester (ab Sommer Masterstudentin).

¹ *Mijnssen, Ivo*, Ein Kommentar in der NZZ-online vom 20.12.2017 zum Thema: Das EU-Verfahren gegen Polen ist politisch hochriskant, <<https://www.nzz.ch/international/prinzipientreu-aber-politisch-hochriskant-ld.1341498>>, zuletzt besucht am 6.3.2018.

² *Oesch*, Rn. 109.

³ Einleitung angelehnt an: *Mijnssen, Ivo*, Ein Kommentar in der NZZ-online vom 20.12.2017 zum Thema: Das EU-Verfahren gegen Polen ist politisch hochriskant, <<https://www.nzz.ch/international/prinzipientreu-aber-politisch-hochriskant-ld.1341498>>, zuletzt besucht am 6.3.2018.

⁴ *Maiani/Bieber*, 27.

⁵ *Terhechte*, Art. 2 EUV Rn. 1.

⁶ *Terhechte*, Art. 2 EUV Rn. 3; Calliess, JZ 2004, 1038.

⁷ *Calliess*, Art. 2 EUV Rn. 7 a. E.

Heute wird bei einem Beitritt zur EU gemäss Art. 49 Abs. 1 EUV die Umsetzung der Werte von Art. 2 EUV vorausgesetzt.⁸ Ausserdem ist im Art. 7 EUV ein Sanktionsverfahren für den Fall einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung dieser Grundwerte vorgesehen.⁹

Dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit kommt in der EU eine besondere Bedeutung zu, denn es wirkt als Ausgangs- und Anknüpfungspunkt der grundrechtlichen Gewährleistungen der EU-Bürger.¹⁰ Das Prinzip wird jedoch in den Verträgen nicht genauer erläutert.¹¹ Ganz allgemein ist der Sinn und Zweck des Rechtsstaatsprinzips, die Freiheit des Einzelnen zu schützen, in dem jedes Handeln hoheitlicher Gewalt an das Gesetz gebunden ist.¹² Das Rechtsstaatsprinzip der EU wird aus den gemeinsamen rechtsstaatlichen Werten seiner Mitgliedstaaten begründet.¹³ Dabei werden gewisse materielle

und formelle Anforderungen an das Rechtsstaatskonzept gestellt.¹⁴

Die Gesetze müssen gemäss den formellen Anforderungen veröffentlicht werden und sie sollen für den Einzelnen vorhersehbare und berechenbare Konsequenzen ersichtlich aufweisen.¹⁵ Dementsprechend müssen gewisse Zuständigkeiten, Verfahrens- und Formvorschriften beim Erlassen von Gesetzen eingehalten werden. Diese Vorschriften müssen klar und bestimmt sein, sie dürfen nicht rückwirkend sein.¹⁶ Ausserdem müssen alle Handlungen der öffentlichen Gewalt (Staat) Gegenstand einer Klage vor unabhängigen Gerichten sein können.¹⁷

Schliesslich hat die Gesetzgebung eines Rechtsstaats materielle Anforderungen, namentlich die Grundrechte, das Verhältnismässigkeitsprinzip, sicherzustellen.¹⁸ Nicht zuletzt baut ein funktionierender Rechtsstaat auf dem Grundsatz der Gewaltentrennung auf.¹⁹

In der Rechtsprechung des EuGHs' und EGMRs' sowie den Texten des Europarats werden die Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit mit folgenden Inhalten definiert:²⁰ Das Rechtsmässigkeitsprinzip²¹ (impliziert einen transparenten, rechenschaftspflichtigen, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsprozess), die Rechtssicherheit²², das Willkürverbot²³, unabhängige und unparteiische Gerichte²⁴, eine wirksame richterliche Kontrolle²⁵, die Achtung der Grundrechte und die Gleichheit vor dem Gesetz.²⁶ Diese Anforderungen sind laut der Rechtsprechung des EuGHs' nicht bloss formale, prozedurale Anforderungen, sondern sie dienen zudem als Leitlinie für die Gewährung und Achtung der Demokratie und der Menschenrechte.²⁷

In Polen kam es in jüngster Zeit zu diversen Gesetzesänderungen, welche nicht mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar sind.²⁸ Im folgenden Abschnitt wird auf diese und auf das Verfahren gemäss Art. 7 EUV eingegangen, welches bei einem solchen Verhalten eines Mitgliedstaates eingeleitet werden kann.

3 Verfahren bei der Verletzung der Grundwerte – Art. 7 EUV

Der Art. 7 EUV garantiert ein Sanktionsverfahren gegen Verletzungen der EU-Grundwerte, um sicherzustellen, dass sich alle Mitgliedstaaten an die in

⁸ Rensmann, 67; Haratsch/Koenig/Pechstein, Rn. 100.

⁹ Pechstein, Art. 2 Rn. 1.

¹⁰ Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 288.

¹¹ Konstadinides, 15; Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 288.

¹² Konstadinides, 17; Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 289.

¹³ Schroeder, 7.

¹⁴ Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 289; Ludwig, 23.

¹⁵ Ludwig, 23.

¹⁶ Craig, 30.

¹⁷ Ludwig, 23; Hofmann, 3.

¹⁸ Craig, 31; Calliess, Art. 2 EUV Rn. 25; näher Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 288 ff.; Ludwig, 24.

¹⁹ COM (2017)835 endg. vom 20.12.2017, 20.

²⁰ COM (2014)158 endg. vom 11.3.2014, 4.

²¹ EuGH, Rs. C-496/99, ECLI:EU:C:2004:236, Rn. 63 (CAS Succhi di Frutta).

²² EuGH, Rs. C-212/80, ECLI:EU:C:1981:270, Rn. 10 (Meridionale Industria Salumi u.a.).

²³ EuGH, verbundene Rs. C-46/87 und C-227/88, ECLI:EU:C:1989:2859, Rn. 19 (Hoechst).

²⁴ EuGH, verbundene Rs. C-174/98 und C-189/98, ECLI:EU:C:2000:1, Rn. 17 (Van der Wal).

²⁵ EuGH, Rs. C-279/09, ECLI:EU:C: 2010:811, Rn. 58 (DEB).

²⁶ EuGH, Rs. C-550/07, ECLI:EU:C:2010:512, Rn. 54 (Akzo Nobel Chemicals und Akros Chemical).

²⁷ COM (2014)158 endg. vom 11.3.2014, 4.

²⁸ COM (2017)835 endg. vom 20.12.2017, 42.

Art. 2 EUV genannten Werte halten.²⁹ Diese Bestimmung soll dementsprechend der Sicherung einer Werthomogenität dienen und das damit verbundene Vertrauen in der EU aufrechterhalten.³⁰ Die Einführung eines Sanktionsmechanismus bei Verstoss gegen die Werte von Art. 2 EUV erfolgte mit dem Vertrag von Amsterdam.³¹ Damit wurde die Wichtigkeit der gemeinsamen Grundwerte der EU als Institution betont.³² Der Art. 7 EUV wurde im Vertrag von Nizza mit einem Präventionsmechanismus Art. 7 Abs. 1 EUV, der Feststellung der Gefahr einer Verletzung, ergänzt.³³

Das Verfahren gemäss Art. 7 EUV ist dreistufig³⁴ aufgebaut und kann in der Einschränkung von Rechten des betroffenen Mitgliedstaates oder dem Ausschluss des Stimmrechts im Rat resultieren.³⁵ In der ersten Phase wird im Rahmen des Frühwarnsystems erörtert, ob die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von Art. 2 EUV besteht.³⁶ Der zweiten Phase wird das Durchlaufen der ersten Phase nicht vorausgesetzt. Dieses stellt das Hauptverfahren, in welchem festgestellt wird, ob eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 2 EUV vorliegt, dar.³⁷ Erfolgt der Beschluss einer anhaltenden schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte, können in einer dritten Phase Sanktionen ergriffen werden.³⁸

3.1 Frühverfahren – Feststellung der Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung

Der Art. 7 Abs. 1 regelt ein strukturiertes Verfahren in Verdachtsfällen einer Verletzung der EU-Grundwerte.³⁹ Die Bestimmung sieht keine Sanktionen vor, sondern es erfolgt ein Feststellungsbeschluss, welcher eine Warnfunktion erfüllt.⁴⁰ Der betroffene Mitgliedstaat wird mit der Einleitung dieses Verfahrens frühzeitig über den Ernst seines nicht Grundwerte konformen Verhaltens aufgeklärt und die Union wird vor voreiligen Massnahmen bewahrt.⁴¹

Welche Elemente gegeben sein müssen, damit eine Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV definierten Werte festgestellt wird, ist teilweise unklar, denn der Begriff der Gefahr wird weder in den Verträgen⁴² noch vom EuGH definiert.⁴³ Es ist davon auszugehen, dass eine Gefahr gemäss Art. 7 EUV dann besteht, wenn mit hoher

Wahrscheinlichkeit bei einer unveränderten Lage in absehbarer Zeit eine Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte eintritt.⁴⁴ Es ist ausserdem anzunehmen, dass sehr hohe Anforderungen an die eindeutige Gefahr gestellt werden müssen.⁴⁵ Folglich muss der Gegenstand der Verletzung ein systematisches Problem aufweisen.⁴⁶ Dabei reicht es, dass «nur» einer der Grundwerte und nicht alle in Gefahr sind, denn diese Werte sind so zentral, dass alle für sich alleine stehen.⁴⁷ Die Verletzung kann durch ein Tun oder ein Unterlassen bewirkt werden.⁴⁸ Dabei spielt es keine Rolle, welchem Organ oder welchen der drei Gewalten ein Verhalten gegen die Grundwerte vorzuwerfen ist, denn deren Verhalten wird dem betroffenen Staat zugerechnet.⁴⁹

²⁹ COM (2014)158 endg. vom 11.3.2014, 4; *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 1.

³⁰ *Pingel*, Art. 7 UE Rn. 2; *Ruffert*, Art. 7 EUV, Rn. 1; *Becker*, Art. 7 EUV, Rn. 1; *Pechstein/Streinz*, Art. 7 EUV, Rn. 2; Dazu im Besonderen: *Schorkopf*, Homogenität in der EU, 104 ff.

³¹ *Hau*, 22; *Ruffert*, Art. 7 EUV, Rn. 1; Zusammenstellung bei *Schorkopf*, Homogenität in der EU, 135 ff.; *Oesch*, Rn. 108.

³² *Becker*, Art. 7 EUV, Rn. 1.

³³ *Pechstein/Streinz*, Art. 7 EUV, Rn. 5; *Schorkopf*, Die Massnahmen der XIV Eu-Mitgliedstaaten gegen Österreich, 99; *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 6; *Geiger*, Art. 7 EUV, Rn. 1; *Bitterlich*, Art. 7 EUV, Rn. 1.

³⁴ *Hau*, 97; *Calliess*, JZ 2004, 1036; Anderer Meinung im Sinne eines zwei Phasen Verfahrens sind: *Oesch*, Rn. 108; *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 7 ff.

³⁵ *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 7.

³⁶ *Oesch*, Rn. 108.

³⁷ *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 7.

³⁸ *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 7.

³⁹ *Mangiameli/Saputeli*, Art. 7 Rn. 23; *Geiger*, Art. 7 EUV Rn. 1.

⁴⁰ *Bieber/Epiney/Haag*, § 17 Rn. 65.

⁴¹ *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 6; *Pechstein*, Art. 1 EUV, Rn. 5.

⁴² *Pingel*, Art. 7 EUV Rn. 7.

⁴³ *Oesch*, Rn. 109; *Becker*, Art. 7 EUV Rn. 1; *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 8; *Mangiameli/Saputeli*, Art. 7 Rn. 19.

⁴⁴ *Becker*, Art. 7 EUV, Rn. 5; *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 10; *Heintschel von Heinegg*, Art. 7 EUV Rn. 9.

⁴⁵ *Pechstein*, Art. 1 EUV Rn. 10.

⁴⁶ *Mangiameli/Saputeli*, Art. 7 Rn. 4; COM (2003) 606 endg. vom 15.10.2003, 9.

⁴⁷ *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 7; *Pechstein*, Art. 1 EUV, Rn. 6; *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 8.

⁴⁸ *Pechstein*, Art. 1 EUV Rn. 6; *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 9.

⁴⁹ *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 9.

Der Rat verfügt nicht nur bei der Feststellung einer Gefahr, sondern auch hinsichtlich des Schweregrads über einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, der nur durch die Begründungspflicht ihres Entscheides gemäss Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 EUV eingeschränkt wird.⁵⁰ Als Beispiele einer Gefahr schwerwiegender Verletzung werden Staatsstreich, Militärputsche, anhaltende institutionalisierte Rassendiskriminierung, Schaffung totalitärer Strukturen, Korruption und institutionelle Defizite (failed states) genannt.⁵¹

In Art. 7 Abs. 1 EUV werden drei Initiativberechtigte⁵² für die Einleitung des Verfahrens genannt: (1) das Europaparlament, (2) ein Drittel der Mitgliedstaaten, (3) die Kommission. Ein solcher Vorschlag muss die relevanten Tatsachen und Erwägungen klar und detailliert darstellen, damit ein willkürliches Vorgehen ausgeschlossen werden kann.⁵³ Der Rat ist verpflichtet, sich mit dem Vorschlag zu befassen.⁵⁴ In einem nächsten Schritt wird gemäss Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV der betroffene Mitgliedstaat angehört, bevor anschliessend die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundrechte festgestellt werden kann. Macht der betroffene Staat Gebrauch von seinem Äusserungsrecht, so hat der Rat dieses in seiner Beschlussfassung zu berücksichtigen.⁵⁵ Gemäss Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV erlässt der Rat mit besonderer Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder einen allfälligen Beschluss. Dabei wird die Stimme des betroffenen Staats nicht mitgezählt. Gemäss Art. 354 Abs. 4 AEUV müssen für die Zustimmung des Europäischen Parlaments zwei Drittel der abgegebenen Stimmen und die Mehrheit der Mitglieder einem Beschluss zustimmen.

⁵⁰ COM (2003) 606 endg. vom 15.10.2003, 6; *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 14; *Serini*, 284.

⁵¹ *Schorkopf*, DVBI 2000, 1036; *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 3.

⁵² Zur Entwicklung *Schorkopf*, Homogenität in der EU, 144 f.

⁵³ *Nowak*, Art. 7 EUV Rn.12; *Becker*, Art. 7 EUV Rn. 6.

⁵⁴ *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 9.

⁵⁵ *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 12; *Heintschel von Heinegg*, Art. 7 EUV Rn. 12.

⁵⁶ *Becker*, Art. 7 EUV Rn. 7; *Voet van Vomizeele*, Art. 7 EUV Rn. 9.

⁵⁷ *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 13; *Ruffert*, Art. 7 EUV Rn. 12.

⁵⁸ *Nowak*, Art. 7 EUV Rn. 12; *Becker*, Art. 7 EUV Rn. 6.

⁵⁹ COM (2017) 835 endg. vom 20.12.2017, 40.

Wurde die Gefahr der Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte vom Rat festgestellt, ist dieser gemäss Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 EUV verpflichtet zu prüfen, ob die Gründe, die für eine Feststellung einer Gefahr gesorgt haben, weiterhin zutreffen. Wie oft und in welchem Umfang solche Überprüfungen vorgenommen werden müssen, wird in den Verträgen nicht genauer erläutert.⁵⁶

Nebst dem Beschluss oder parallel dazu kann der Rat gemäss Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV eine Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat richten.⁵⁷ In solchen Empfehlungen werden dem betroffenen Mitgliedstaat Wege aufgezeigt, wie aus der Sicht des Rates die Gefahr einer Verletzung abgewendet werden kann, jedoch entfalten solche Empfehlungen keine rechtlichen Bindungswirkungen.⁵⁸

3.1.1 Justizreform in Polen im Konflikt mit dem Rechtsstaatsprinzip

Polen hat innerhalb von zwei Jahren mehr als 13 Gesetze verabschiedet, die sich auf die gesamte Struktur des polnischen Justizwesens auswirken. Insbesondere wirkt sich dies auf das Verfassungsgericht, das Oberste Gericht, die ordentlichen Gerichte, den Landesrat für Gerichtswesen, die Staatsanwaltschaft und die staatliche Richterhochschule aus. Durch die Gesetzesänderung hat die Exekutive und Legislative erheblichen Einfluss auf die Zusammensetzung, Befugnisse, Verwaltung und Arbeitsweise der genannten Behörden gewonnen. Diese Gesetzgebung wurde ohne angemessene Konsultation aller betroffenen Kreise, ohne loyale Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen und ohne Berücksichtigung der Stellungnahme europäischer und internationaler Organisationen vollzogen.⁵⁹

Die Kommission führte weiter aus, dass die Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs stark beeinträchtigt sei, weshalb die Verfassungsmässigkeit der polnischen Gesetze nicht mehr wirksam sei. Das polnische Parlament hatte eine Reihe besonders heikler Gesetze verabschiedet, etwa ein neues Gesetz über den öffentlichen Dienst, ein Gesetz über die Staatsanwaltschaft und ein Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes. Die Kommission sieht die Wahrung der sich aus den Verträgen ergebenden Rechte und Pflichten sowie das Vertrauen der Bürger, Unternehmen und staatlichen Instanzen in die Rechtsordnung des Mitgliedstaates

durch die Nichteinhaltung des Rechtsstaatsprinzips in Polen gefährdet.⁶⁰

Die Rechtsstaatlichkeit ist eine grundlegende Voraussetzung für das Funktionieren des Binnenmarktes und ein investitionsfreundliches Umfeld ist unverzichtbar. Die Wirtschaftsbeteiligten müssen sich sicher sein können, dass sie nach dem Gesetz gleich behandelt werden. Ausserdem ist die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit für das Vertrauen im Bereich Justiz und Inneres fundamental, vor allem für eine funktionierende Zusammenarbeit im Bereich der Zivil- und Rechtssachen, welche auf gegenseitiger Anerkennung beruht und ohne eine unabhängige Justiz in einem der Mitgliedstaaten nicht funktionieren kann.⁶¹

3.1.2 Begründeter Vorschlag der Kommission im Fall Polen

Basierend auf der soeben geschilderten Situation in Polen angehend der Rechtsstaatlichkeit wurde am 20.12.2017 der begründete Vorschlag zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit (Art. 7 Abs. 1 EUV) von der Kommission beim Rat eingereicht.⁶²

Die Kommission begründet ihren Vorschlag damit, dass sie bereits seit Januar 2016 in einem Dialog mit der polnischen Regierung gestanden habe. Dabei habe sie im Rahmen der Stärkung des Rechtsstaatsprinzips eine Stellungnahme und schliesslich drei Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit in Polen abgegeben. Ausserdem habe sie mehrere Gespräche mit der polnischen Regierung geführt und mit ihr Schreiben ausgetauscht.⁶³ Trotz aller Bemühungen inklusive der drei Empfehlungen hat sich die Lage immer weiter verschlechtert.⁶⁴ Die Unabhängigkeit der Justiz als wichtiger Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips wurde seit der Feststellung der Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit in den früheren Empfehlungen durch die neuen Gesetze weiter verstärkt.⁶⁵ In einem letzten Schritt richtete die Kommission einen begründeten Vorschlag an den Rat zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit (Art. 7 Abs. 1 EUV) durch die Republik Polen am 20.12.2017 an den Rat.⁶⁶

3.1.3 Empfehlung der Kommission an Polen

Mit dem Vorschlag zur Feststellung einer eindeutigen Gefahr der Rechtsstaatlichkeit richtet die Kom-

mission am 20.12.2017 die bereits vierte Empfehlung⁶⁷ nach den Empfehlungen vom 27. Juli 2016⁶⁸, 21. Dezember 2016⁶⁹ und 27. Juli 2017⁷⁰ zur Rechtsstaatlichkeit an Polen. Die polnische Regierung wird aufgefordert, das Gesetz über das Oberste Gericht dahingehend anzupassen, sodass keine Senkung des Pensionsalters der amtierenden Richter eingeführt wird, die Ermessensbefugnis des Präsidenten zur Amtsverlängerung von Richtern am Obersten Gericht sowie das ausserordentliche Rechtsmittelverfahren aufgehoben werden. Ausserdem soll das Gesetz über den nationalen Justizrat geändert werden, sodass die Amtszeit der Mitglieder aus der Richterschaft nicht beendet wird und das neue Ernennungsverfahren die Wahl der Richter aus den eigenen Reihen begründet. Die Kommission fordert weiter, dass das Gesetz über die ordentlichen Gerichte aufzuheben oder so zu ändern ist, dass die neue Pensionsregelung für Richter und die Ermessensbefugnis des Justizministers zur Amtszeitverlängerung sowie zur Ernennung und Entlassung der Gerichtspräsidenten aufgehoben wird. Schliesslich soll die Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs wiederhergestellt werden, damit sichergestellt ist, dass seine Richter, Vizepräsidenten und sein Präsident rechtmässig gewählt und alle Urteile veröffentlicht und vollumfänglich vollstreckt werden. Abschliessend fordert die Kommission von der polnischen Regierung alle Massnahmen und öffentlichen Äusserungen zu unterlassen, die die Legitimität der Justiz weiter untergraben könnten.⁷¹

Kommt Polen dieser Empfehlung nicht nach, droht ein Sanktionsverfahren gemäss Art. 7 Abs. 2 EUV. Dieses Verfahren wird im folgenden Abschnitt erläutert.

⁶⁰ COM (2017) 835 endg. vom 20.12.2017, 42.

⁶¹ COM (2017) 835 endg. vom 20.12.2017, 42.

⁶² COM (2017) 835 endg. vom 20.12.2017.

⁶³ COM (2017) 835 endg. vom 20.12.2017, 40.

⁶⁴ COM (2017) 835 endg. vom 20.12.2017, 41.

⁶⁵ COM (2017) 835 endg. vom 20.12.2017, 42.

⁶⁶ COM (2017) 835 endg. vom 20.12.2017.

⁶⁷ C (2017) 9050 endg. vom 20.12.2017, Rn. 38.

⁶⁸ Empfehlung (EU) 2016/1374 vom 27.7.2016.

⁶⁹ Empfehlung (EU) 2017/146 vom 21.12.2016.

⁷⁰ Empfehlung (EU) 2017/1520 vom 27.7.2017.

⁷¹ C (2017) 9050 endg. vom 20.12.2017, Rn. 38.

3.2 Suspendierungsverfahren – Feststellungsbeschluss einer Verletzung

Mit dem Suspendierungs- bzw. Sanktionsverfahren soll einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte, durch einen Mitgliedstaat entgegengetreten werden und ihn zu einem grundwertekonformen Verhalten bewegen.⁷² In Art. 7 Abs. 2 EUV geht es nicht wie in Art. 7 Abs. 1 EUV um die Feststellung einer eindeutigen Gefahr, sondern um das tatsächliche Vorliegen einer schwerwiegenden und gleichzeitig⁷³ anhaltenden Verletzung der Grundwerte gemäss Art. 2 EUV. Die Tatbestandsmerkmale einer schwerwiegenden Verletzung bleiben hingegen gleich wie bei Art. 7 Abs. 1 EUV.⁷⁴ Bei der Feststellung einer eindeutigen und anhaltenden Gefahr wird mit der anhaltenden Verletzung verdeutlicht, dass eine über längeren Zeitraum konstante Verletzung der Werte gemeint ist.⁷⁵ Diese anhaltende Verletzung muss ausserdem über den üblichen Zustand einer Verletzung hinausgehen bzw. eine Dimension eines systematischen Problems in einem Mitgliedstaat annehmen.⁷⁶ Folglich reicht eine einmalige oder vereinzelt Verletzung der Grundwerte nach Art. 2 EUV nicht für die Feststellung einer eindeutigen und anhaltenden Verletzung.⁷⁷

3.2.1 Verfahrensablauf und Organisationszuständigkeiten

Initiativberechtigt für die Einleitung eines Sanktions- bzw. Suspendierungsverfahrens gemäss Art. 7 Abs. 2 EUV sind (1) ein Drittel der Mitgliedstaaten, wobei der betroffene Mitgliedstaat nicht mitgezählt wird, Art. 7 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 354 Abs. 1 Satz 1 AEUV, und (2) die Kommission.⁷⁸ Dem Europäischen Parlament wird in diesem Verfahren das Initiativrecht nicht zugesprochen.⁷⁹ Der Vorschlag bedarf hier keiner Begründung.⁸⁰ Der Rat kann gemäss Art. 7 Abs. 2 EUV nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende Verletzung einer oder mehrerer der in Art. 2 EUV genannten Grundwerte besteht. Ein solcher Entscheid kann gemäss Art. 7 Abs. 2 EUV erst nach einer Aufforderung zur Stellungnahme des betroffenen Mitgliedstaats durch den Europäischen Rat vorgenommen werden. In einem Schreiben des Europäische Rats an den Mitgliedstaat wird dieser über die erhobenen Vorwürfe in Kenntnis gesetzt,⁸¹ deutlich gemacht, dass Art. 7 Abs. 2 EUV angewendet werden wird und der Mitgliedstaat in der vom Europäischen Rat vorgegebenen Frist dazu aufgefordert, sich dazu zu äussern.⁸² Ob schliesslich der betroffene Mitgliedstaat von seinem Äusserungsrecht Gebrauch machen wird, ist für den weiteren Verlauf des Sanktions- bzw. Suspendierungsverfahrens irrelevant.⁸³

3.2.2 Mögliche Sanktionen

Wird der Entscheid gefällt, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Grundwerte vorliegt kann der Rat entscheiden, ob er Sanktionsmassnahmen gegen den betroffenen Mitgliedstaat ergreift.⁸⁴ Der Beschluss des Rates hat gemäss der Bestimmung von Art. 238 Abs. 3 lit. b AEUV i.V.m. Art. 354 Abs. 2 AEUV mit qualifizierter Mehrheit und ohne die Beteiligung des Europäischen Parlaments⁸⁵ zu erfolgen. Wird ein positiver Beschluss gefällt, können grundsätzlich alle möglichen staatlichen Teilhaberechte des betroffenen Mitgliedstaates in der EU eingeschränkt werden. Als mögliche Sanktionen werden die Aussetzung von Rede- und Teilnahmerechten in der Sitzung oder die Übernahme des Vorsitzes in Gremien genannt.⁸⁶ Vor allem in Betracht kommt die Aussetzung finanzieller Ansprüche, bspw. aus der Agrar-, Fischerei- und

⁷² Nowak, Art. 7 EUV Rn. 8; Heintschel von Heinegg, Art. 7 EUV Rn. 4 und 18.

⁷³ Pechstein, Art. 1 EUV Rn. 14.

⁷⁴ Nowak, Art. 7 EUV Rn. 16.

⁷⁵ COM (2003)606 endg. vom 15.10.2003, 9; Nowak, Art. 7 EUV Rn. 16; Pechstein, Art. 1 EUV Rn. 14; Becker, Art. 7 EUV Rn. 8.

⁷⁶ Nowak, Art. 7 EUV Rn. 8.

⁷⁷ Ruffert, Art. 7 EUV Rn. 5; Nowak, Art. 7 EUV Rn. 8.

⁷⁸ Heintschel von Heinegg, Art. 7 Rn. 10.

⁷⁹ Ruffert, Art. 7 EUV Rn. 14.

⁸⁰ Nowak, Art. 7 EUV Rn. 17.

⁸¹ Nowak, Art. 7 EUV Rn. 18.

⁸² Nowak, Art. 7 EUV Rn. 18.

⁸³ Pechstein, Art. 1 EUV Rn. 15; Nowak, Art. 7 EUV Rn. 18.

⁸⁴ Ruffert, Art. 7 EUV Rn. 19; Nowak, Art. 7 EUV Rn. 19.

⁸⁵ Geiger, Art. 7 EUV Rn. 15; Ruffert, Art. 7 EUV Rn. 21.

⁸⁶ Kassner, 152; Schorkopf, Homogenität in der EU 168f.; Bitterlich, Art. 7 EUV, Rn. 1.

Strukturpolitik.⁸⁷ Explizit als Sanktionsmassnahme erwähnt in Art. 7 EUV ist die Aussetzung des Stimmrechts im Rat, womit der Mitgliedstaat eine zentrale Mitwirkungsmöglichkeit verliert.⁸⁸ Ausgenommen von den Sanktionsmassnahmen sind die Rechte von Mitgliedern der supranationalen Instanzen.⁸⁹ Unklar bleibt, ob als *ultima ratio* dem Mitgliedstaat die Klageberechtigung vor dem EUGH als Sanktionsmassnahme entzogen werden darf.⁹⁰

Obwohl der Rat bezüglich der Sanktionen einen grossen Ermessensspielraum hat, muss er dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz folgen.⁹¹ Dementsprechend muss eine Sanktionsmassnahme angewendet werden, die für das zu erreichende Ziel geeignet und erforderlich ist, wobei die am wenigsten belastende Massnahme zu wählen ist.⁹² Hierbei hat der Rat auch mit in Erwägung zu ziehen, inwieweit der betroffene Mitgliedstaat gewillt ist, bzw. versucht, die Rechtsverletzung zu beheben.⁹³ Weiter sind gemäss Art. 7 Abs. 3 S. 2 EUV die Auswirkungen der Sanktionen auf die juristischen und natürlichen Personen bei der Abwägung besonders zu berücksichtigen, da diese grosse Auswirkungen auf die individuellen/ subjektiven Rechte haben.⁹⁴ Schliesslich sind gemäss Art. 7 Abs. 3 EUV alle Bestimmungen aus den Verträgen trotz eines Suspendierungsverfahrens für den betroffenen Mitgliedstaat weiterhin verbindlich.

Bis heute kam es noch nie zu einer Sanktionierung gemäss dem Verfahren von Art. 7 EUV. Das Verfahren gegen Polen wurde erst vor kurzem eingeleitet und es bleibt abzuwarten, wie sich die Situation entwickelt.

3.3 Abgrenzung zum Vertragsverletzungsverfahren

Es stellt sich die Frage, ob die Kommission im Falle der Einleitung eines Verfahrens gemäss Art. 7 EUV ein Vertragsverletzungsverfahren über die gleiche Rechtssache beim EuGH einreichen kann. In diesem Abschnitt werden die unterschiedlichen Meinungen kurz diskutiert und schliesslich wird auf den aktuellen Fall Polen eingegangen.

Das Vertragsverletzungsverfahren gemäss Art. 258 und Art. 259 AEUV ahndet Verletzungen der EU-Verträge.⁹⁵ Dieses Verfahren ist auf die Ahndung vereinzelter, nicht systematischer Verstösse gegen die Vertragsnormen und Werte der EU bestimmt.⁹⁶

Das Verfahren gemäss Art. 7 EUV hingegen soll systematische und generelle Verletzungen der EU-Grundwerte sanktionieren.⁹⁷ Dies wäre in einem Vertragsverletzungsverfahren nicht justiziabel.⁹⁸ Folglich stehen die beiden Verfahren ohne Überschneidung nebeneinander, was die Möglichkeit einer parallelen Einleitung beider Verfahren offen lässt.⁹⁹

Vereinzelte wird in der Lehre der Standpunkt vertreten, dass ein Verfahren nach Art. 7 EUV ein Vertragsverletzungsverfahren ausschliesst.¹⁰⁰ Der ausschlaggebende Punkt für diesen Standpunkt ist, dass es dem EuGH untersagt ist politische Wertungen vorzunehmen und er an das Instrumentarium von Art. 260 AEUV gebunden ist.¹⁰¹ Ausserdem wird hervorgehoben, dass nur die Mitgliedstaaten, die den Rat und den Europäischen Rat dominieren, über das notwendige Gewicht verfügen werden, um den Mitgliedstaat zur effektiven Rückkehr zu den Unionswerten zu bewegen.¹⁰²

Die Kommission reichte eine Vertragsverletzungsklage gegen Polen beim EuGH ein. Dies begründet sie mit der Verletzung von EU-Recht durch das Gesetz über die ordentlichen Gerichte und insbesondere durch die neue Pensionsregelung Po-

87 Schorkopf, Homogenität in der EU, 177; Bitterlich, Art. 7 EUV, Rn. 8.

88 Kassner, die Unionsaufsicht, 144.

89 Schorkopf, Homogenität in der EU, 180 f.

90 Haratsch/Koenig/Pechstein, 237; Becker, iArt. 7 EUV, Rn. 10.

91 Becker, Art. 7 EUV Rn. 11; Geiger, Art. 7 EUV Rn. 11; Kassner, 137.

92 Voet van Vomizeele, Art. 7 EUV Rn. 14; Nowak, Art. 7 EUV Rn. 19; Geiger, Art. 7 EUV Rn. 11.

93 Geiger, Art. 7 EUV Rn. 11.

94 Schorkopf, Homogenität in der EU, 17; Geiger, Art. 7 EUV Rn. 11.

95 Heintschel von Heinegg, Art. 2 EUV Rn. 29.

96 Ruffert, Art. 7 EUV Rn. 29.

97 Ruffert, Art. 7 EUV Rn. 29; anderer Meinung: Heintschel von Heinegg, Art. 7 EUV, Rn. 29

98 Schorkopf, Homogenität in der EU, 106 ff.; Pechstein/Streinz, Art. 7 EUV Rn. 22.

99 COM (2014) 158 endg. vom 11.3.2014, 3; anderer Meinung: Heintschel von Heinegg, Art. 7 EUV Rn. 29.

100 Heintschel von Heinegg, Art. 7 EUV Rn. 29.

101 Heintschel von Heinegg, Art. 7 EUV Rn. 29.

102 Heintschel von Heinegg, Art. 7 EUV Rn. 29.

lens.¹⁰³ Das neue Pensionierungsgesetz von Richtern der ordentlichen Gerichte sieht ein unterschiedliches Pensionsalter für Richter und Richterinnen (60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer) vor. Eine solche Unterscheidung ist mit dem Art. 157 AEUV und der *Richtlinie 2006/54* über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeitsfragen nicht vereinbar. Die Kommission fügte der Klage an, dass durch die Ermessensbefugnis des Justizministers zur Verlängerung der Amtszeit von Richtern, die das Pensionsalter erreicht haben, die Unabhängigkeit der polnischen Gerichte gefährdet ist.¹⁰⁴

4 Schlusswort

Abschliessend kann festgehalten werden, dass ein Entzug des Stimmrechts eines Mitgliedstaats durch die EU, basierend auf einer Entscheidung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung eines der in Art. 2 EUV genannten Werte, möglich ist. Entscheidet sich der Rat, Sanktionsmassnahmen anzubringen, stehen ihm diverse Sanktionsmöglichkeiten offen, wobei der Stimmrechtsentzug nur eine davon ist.

Den Werten von Art. 2 EUV kommt ein grosser Stellenwert innerhalb der EU zu, weshalb diese

bestmöglich geschützt werden müssen. Deshalb wird in einem ersten Schritt versucht, den Mitgliedstaat durch diplomatische Lösungen zu einem rechtsstaatlichen Verhalten zu bewegen. Dabei tritt die EU mit dem betroffenen Mitgliedstaat in einen ständigen Dialog. Dieser Dialog wird auch während des Vorantreibens des Verfahrens nach Art. 7 EUV beibehalten, um dem Mitgliedstaat einen diplomatischen Ausweg offenzuhalten. Dementsprechend wird deutlich, dass die Sanktionierung gemäss Art. 7 EUV die *ultima ratio* ist, um den betroffenen Staat zu einem unionskonformen Verhalten zu zwingen. Die Hürden der Anwendung dieser Sanktionsmassnahmen sind extrem hoch. Dies nicht zuletzt aufgrund der starken politischen Interessen und der schwer einschätzbaren Folgen für den Homogenitätsgedanken der EU.

Polen hat mit der Umsetzung seiner Justizreform diverse schwerwiegende Gesetzesänderungen vorgenommen, welche die Rechtsstaatlichkeit ernsthaft gefährden. Die Kommission hat mit allen möglichen diplomatischen Mitteln versucht, Polen von der Umsetzung dieser Justizreform abzuhalten und damit Polen auf einen rechtsstaatlichen Weg zurückzuführen. Die Empfehlung zur erstmaligen Einleitung eines Verfahrens wegen der Gefährdung der Grundwerte von Art. 2 EUV scheint ein Verzweiflungsakt der Kommission als Reaktion auf das nicht einsichtige Polen zu sein. Es wird sich in den kommenden Wochen und Monaten zeigen, ob Polen den vermutlich letzten Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit nachkommen wird und einen Beschluss der schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung sowie den möglichen anschliessenden Sanktionsbeschluss abwenden kann.

Die Situation Polens bleibt spannend. Schliesslich bleibt abzuwarten, wie die Kommission auf eine unveränderte Situation in Polen reagieren würde.

103 *Europäische Kommission*, Pressemitteilung, Rechtsstaatlichkeit: Europäische Kommission verteidigt Unabhängigkeit der Justiz in Polen, 20.12.2017 http://europa.eu/rapid/press-re-lease_IP-17-5367_de.htm letztmals besucht am 4.3.2018.

104 *Europäische Kommission*, Pressemitteilung, Rechtsstaatlichkeit: Europäische Kommission verteidigt Unabhängigkeit der Justiz in Polen, 20.12.2017 http://europa.eu/rapid/press-re-lease_IP-17-5367_de.htm letztmals besucht am 4.3.2018.