

Justyna Zajac

# Justizreform in Polen

Seit ihrem Regierungsantritt verfolgt die Partei *Recht und Gerechtigkeit* eine umfassende Justizreform. Als erstes hat sie die Funktionsweise des Verfassungsgerichts verändert, was national wie international auf scharfe Kritik gestoßen ist. Mit der Justizreform drohen eine Politisierung der Justiz und eine Aushebelung der Gewaltenteilung. Die Mehrheit der polnischen Gesellschaft nimmt daran jedoch keinen Anstoß, zwei Drittel der Bevölkerung stehen der PiS-Regierung positiv oder gleichgültig gegenüber. – R. Z.

Seit ihrem Machtantritt im November 2015 gehört eine Justizreform zu den Prioritäten der Regierungspartei *Recht und Gerechtigkeit* (PiS). Ihr Aktionsplan basiert dabei auf einer etappenweisen Veränderung des Gerichtswesens, beginnend mit der Ausbildung der Richter über die Prinzipien ihrer Beförderung, die Prinzipien des Disziplinarverfahrens bis zur Organisationsform des Gerichtswesens. Laut Justizminister Zbigniew Ziobro soll diese umfassende Reform der Gesundung der polnischen Gerichte dienen. Zweifellos ist die polnische Rechtsprechung reformbedürftig. Doch die von der PiS eingeführten Veränderungen führen zu einer Politisierung des Gerichtswesens, und damit ist auch die Gewaltenteilung gefährdet, wonach die Gerichte eine separate, von der Exekutive und Legislative unabhängige Gewalt darstellen.

## Das Verfassungsgericht: „Lösung des Hauptproblems“

Die umfassende Justizreform hat die PiS mit Veränderungen beim Verfassungsgericht begonnen. Aus Sicht der Partei war das ein logisches Vorgehen, da das Verfassungsgericht eine wesentliche Rolle im Prozess der Rechtssetzung in Polen spielt. Justizminister Ziobro bestätigte im September 2016, dass eine Justizreform ohne das Verfassungsgericht nicht möglich sei. Kurz, zuerst musste das „Problem mit dem Verfassungsgericht“ gelöst werden, weil dieses sonst vermutlich alle anderen Reformen blockiert hätte.<sup>1</sup>

Seit Herbst 2015 hat der politische Kampf um das Verfassungsgericht eine große Dynamik entwickelt: Die PiS warf der *Bürgerplattform* (PO), die in den Jahren 2007 bis 2015 an der Macht war, vor, sie habe das Verfassungsgericht in ihre Gewalt gebracht. Dank des im April 2015 angenommenen Verfassungsgerichtsgesetzes habe die PO an der letzten Sitzung des Sejm vor den Parlamentswahlen im Oktober 2015 fünf neue Richter gewählt.<sup>2</sup> Daher weigerte sich der seit Mai 2015 amtierende polnische Präsident aus den Reihen der PiS, Andrzej Duda, die fünf Richter zu vereidigen. Eine der ersten Amtshandlungen des neuen Sejms, der von der PiS dominiert wird, war die Neuwahl von fünf anderen Richtern in das Verfassungsgericht (s. RGOW 3/2016, S. 9–10). Einige Stunden nach dieser Abstimmung, in der Nacht vom 2. auf den 3. Dezember 2015, nahm der Präsident von vieren den Amtseid ab. Die fünfte Richterin, Julia Przyłębska, leistete ihren Amtseid am 9. Dezember.

Der Konflikt um das Verfassungsgericht zwischen dem Regierungslager und der Opposition eskalierte und wurde während mehrerer Monate zu einem der Hauptthemen der öffentlichen Diskussion. Zwischen November 2015 und Dezember 2016 verabschiedete das Parlament sechs sog. Reformgesetze, die von der PiS eingebracht worden waren und das Verfassungsgericht betreffen: zwei Gesetzesnovellen zum Verfassungsgericht (19.11., 22.12.2015), das Gesetz über das Verfassungsgericht (22. Juli 2016), das Gesetz über die Organisation und Vorgehensweise vor dem Verfassungsgericht und das Gesetz über den Status der Verfassungsrichter (beide am 30. November 2016)

sowie Anweisungen zur Einführung der beiden letzten Gesetze (13. Dezember 2016). Zur Unterstützung der neuen Rechtsregelungen ernannte Andrzej Duda am 20. Dezember 2016 Julia Przyłębska zur neuen Präsidentin des Verfassungsgerichts. Am Tag zuvor war die Amtszeit des bisherigen Präsidenten, Andrzej Rzepliński, abgelaufen. Doch die Wahl Przyłębskas durch die Generalversammlung der Verfassungsrichter, die an demselben Tag stattfand, warf Zweifel formeller Natur auf. An der Wahl nahmen nämlich nur sechs von 15 Richtern teil. Acht Richter verweigerten die Stimmabgabe für die Präsidentschaftskandidaten des Verfassungsgerichts, weil die sehr schnelle Einberufung der Generalversammlung es einem Richter, der sich gerade im Urlaub befand, verunmöglichte, daran teilzunehmen. Dieser Richter, Stanisław Rymar, gab an, an einer solchen Sitzung am 21. Dezember teilnehmen zu wollen, doch die stv. Präsidentin des Verfassungsgerichts, Julia Przyłębska, verweigerte die Verschlebung der Generalversammlung um einen Tag. Obwohl weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten an der Wahl teilgenommen hatte, ernannte Präsident Duda Przyłębska zur Präsidentin des Verfassungsgerichts. Allerdings verstummen die Stimmen nicht, die diese Wahl für unrechtmäßig halten.

Andrzej Zoll, Präsident des Verfassungsgerichts von 1993 bis 1997, meinte dazu im Januar 2017: „Wir haben kein Verfassungsgericht mehr. Es gibt kein Organ, das unabhängig von der politischen Macht die Tätigkeit des Parlaments kontrolliert.“<sup>3</sup> Der gleichen Meinung sind auch die ehemaligen Verfassungsgerichtspräsidenten Jerzy Stępień und Andrzej Rzepliński sowie viele andere bekannte Juristen.<sup>4</sup> Beunruhigt zeigten sich aufgrund des Konflikts um das Verfassungsgericht auch zahlreiche polnische Rechtsvereine, Nichtregierungsorganisationen, territoriale Selbstverwaltungen, Hochschulen und wissenschaftliche Organisationen. Befürchtungen hinsichtlich einer Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien in Polen äußerte auch die internationale Gemeinschaft. Anfang Juni 2016 verwarnte die EU-Kommission Polen wegen der umstrittenen Justizreform, was den Beginn eines dreistufigen Verfahrens zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit in einem EU-Mitgliedstaat markierte. Im Juli richtete die Kommission ultimativ „Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit“ an die polnische Regierung. Das Europäische Parlament veröffentlichte zwei Resolutionen (am 13. April und am 14. September 2016) mit der Einschätzung, dass die Handlungen der polnischen Regierung und des Präsidenten bezüglich des Verfassungsgerichts eine Bedrohung für die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in Polen darstellten. Die Venedig-Kommission, ein beratendes Organ des Europarats, veröffentlichte zwei Gutachten (11. März und 14. Oktober 2016). Im zweiten bestätigte sie, dass das von der PiS am 22. Juli 2016 angenommene Verfassungsgerichtsgesetz zwei grundlegende Standards des Machtgleichgewichts nicht erfülle: die Unabhängigkeit des Gerichtswesens und die Position des Verfassungsgerichts als letzter Schiedsrichter in Verfassungsfragen.

Obwohl zahlreiche nationale wie internationale Stimmen die Handlungen der polnischen Regierung in Bezug auf das Verfassungsgericht als verfassungswidrig kritisieren, fährt die PiS mit dem Prozess der Veränderungen im Gerichtswesen fort. Als nächster Schritt der PiS-Regierung steht eine Reform des Landesjustizrats an.

### Der Landesjustizrat

Der Landesjustizrat (poln. *Krajowa Rada Sądownictwa*) hat gemäß der polnischen Verfassung die Aufgabe, die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter zu gewährleisten. Eine der wichtigsten Aufgaben des Landesjustizrats ist die Bewertung von Richter Kandidaten, um diese dem Präsidenten zu Berufenen vorzuschlagen. Der Landesjustizrat setzt sich aus 25 Mitgliedern zusammen: dem ersten Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofs, dem Justizminister, dem Vorsitzenden des Obersten Verwaltungsgerichts und einer vom Präsidenten berufenen Person, 15 gewählten Richter aus den Reihen des Obersten Gerichtshofs, der ordentlichen Gerichte, der Verwaltungsgerichte und der Militärgerichte, vier vom Sejm gewählte Parlamentarier und zwei vom Senat gewählte Senatoren.

Der von Justizminister Ziobro am 23. Januar 2017 vorgestellte neue Gesetzesentwurf zum Landesjustizrat führt drei grundlegende Änderungen ein, die dieses Verhältnis zu Ungunsten der Judikative erschüttern. Eine grundlegende Änderung betrifft die Wahl der 15 Richter als Mitglieder des Landesjustizrats. Bisher wurden sie bei internen Wahlen gewählt. Die vom Justizminister vorgeschlagene Lösung schlägt nur vor, dass diese 15 Richter vom Parlament gewählt werden. Die zweite Veränderung ist – anstelle des bisherigen 25-Personen-Gremiums – die Einführung einer ersten politischen und einer zweiten juristischen Versammlung. Bevor der Landesjustizrat einen Beschluss fällen kann, müssen beide Versammlungen damit einverstanden sein. In der Praxis kann dies bedeuten, dass die Erste Versammlung, die von Politikern dominiert wird, die juristischen Beschlüsse der Zweiten Versammlung blockieren kann. Zurzeit ernennt der Landesjustizrat je einen Kandidaten für jeden leerstehenden Sitz in den ordentlichen, Verwaltungs- und Militärgerichten, während das Projekt des Justizministers vorsieht, dass im Falle, dass sich mehr als ein Kandidat für einen freien Platz meldet, dem Präsident zwei Kandidaten vorgeschlagen werden.

Gleichzeitig arbeitet die Regierung an weiteren Projekten, u. a. an Neuerungen am Obersten Gerichtshof und bei Disziplinarverfahren. Es wird befürchtet, dass wenn die vom Justizminister beabsichtigten Veränderungen der Organisation des Gerichtswesens eintreten, und aus drei Stufen in der Gerichtsstruktur (Bezirks-, Land- und Berufungsgericht) zwei werden, die Richter erneut zur Richternomination vor dem Landesjustizrat antreten müssten, die ihnen Präsident Duda auch verweigern kann.

### Was sagt die Gesellschaft?

Meinungsumfragen zeigen, dass die Regierung sich unveränderter Unterstützung eines bedeutenden Teils der polnischen Gesellschaft erfreut, insbesondere unter wenig gebildeten Menschen, die abseits der großen Städte leben und über geringe Einkommen verfügen. Die Unterstützung der Regierung im Jahr 2016 schwankte zwischen 32 und 38 Prozent, eine gleichgültige Haltung gegenüber Regierung deklarierten 24 bis 29 Prozent, und als Regierungsgegner bezeichneten sich 30 bis 35 Prozent der Befragten.<sup>5</sup> Im November 2016 gaben 38 Prozent der Befragten an, dass sie ihre Stimme der Regierungskoalition – der PiS zusammen mit *Solidarisches Polen* und *Polen Zusammen* – geben würden, wenn zurzeit Wahlen stattfinden würden. Auf dem zweiten Platz des Rankings befand sich mit 17 Prozent die Partei *Nowoczesna* von Ryszard Petr.



Präsident Andrzej Duda küsst der neuen Präsidentin des polnischen Verfassungsgerichts, Richterin Julia Przyłębska, die Hand. Foto: Keystone

Präsident Andrzej Duda erfreut sich noch größerer Beliebtheit in der Gesellschaft, nämlich über 50 Prozent. Im Dezember 2016 gaben 59 Prozent der Befragten an, dass sie dem Präsidenten vertrauen würden; diese Zahl geht nicht hinter frühere Befragungen zurück. Gleichzeitig wächst die negative Bewertung des Verfassungsgerichts in der Gesellschaft. Während im September 2015 nur 12 Prozent der Befragten die Tätigkeit des Verfassungsgerichts schlecht bewerteten, provoziert der Konflikt um diese Institution ein drastisches Wachstum negativer Bewertungen. Im Dezember 2016 bewerteten 42 Prozent das Funktionieren dieser Institution negativ.<sup>6</sup> Es gibt demnach keinen Grund zu glauben, dass eine weitere Reform des Gerichtswesens durch das PiS-Lager auf den Widerstand eines großen Teils der Gesellschaft stoßen wird.

Die Reform des Gerichtswesens ist eine Priorität von Justizminister Zbigniew Ziobro im Jahr 2017, und der Parteivorsitzende der PiS, Jarosław Kaczyński, bestätigte in einem Interview: „*Das polnische Gerichtswesen ist ein einziger gigantischer Skandal und diesem Skandal muss ein Ende bereitet werden.*“<sup>7</sup> Das lässt vermuten, dass das Gerichtswesen nicht die letzte Umgestaltung im polnischen Staat ist, die auf der Liste der PiS steht. Auf die Frage, ob er neben der Rechtsprechung noch andere Räume des öffentlichen Lebens sehe, die man „durchlüften“ müsse, antwortete Kaczyński: „*Wissen Sie, ich sehe wenige, die man nicht durchlüften müsste. Aber alles der Reihe nach.*“

### Anmerkungen

- 1) <https://vod.tvp.pl/26892796/10092016>.
- 2) In der Tat haben sowohl die jetzige als auch die vorangegangene Regierung in Bezug auf das Verfassungsgericht verfassungswidrige Handlungen unternommen. Wie die Venedig-Kommission im März 2016 bestätigt hat, liegt die Ursache des Konflikts um das Verfassungsgericht in den Handlungen des Sejms von 2011 bis 2015.
- 3) <http://www.tvn24.pl>, 13. Januar 2017.
- 4) <http://wiadomosci.onet.pl>, 18. Januar 2018; <http://www.tvn24.pl>, 13. Januar 2017.
- 5) *Komunikat z Badań CBOS* 173 (2016), S. 2.
- 6) <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>.
- 7) <http://www.polskieradio.pl>, 10. Februar 2017.

Übersetzung aus dem Polnischen: Regula Zwahlen.

Justyna Zajac, Dr. hab., Associate Professor am Institut für internationale Beziehungen der Universität Warschau, Polen.