

Wie könnte sich Polen im EU-Vertragsverletzungsverfahren wegen der Neubesetzung seines Obersten Gerichtshofs verteidigen?

Die Vorgeschichte

Ende des Jahres 2017 wurde in Polen per Gesetz das Ruhestandsalter für die Richter des Obersten Gerichtshofs von siebzig auf fünfundsechzig Jahre herabgesetzt. Diese Neuregelung gilt auch für diejenigen Richter, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes am 3. April 2018 bereits im Amt waren. Auf diese Weise wurde ihre Amtszeit also sozusagen nachträglich verkürzt. Dabei haben die betroffenen Richter allerdings die Möglichkeit, unter Vorlage eines Gesundheitszeugnisses beim Staatspräsidenten Polens ihre Weiterbeschäftigung bis zum bisherigen Ruhestandsalter zu beantragen. Dieser ist bei seiner diesbezüglichen Entscheidung, wie es scheint, völlig frei, und die Entscheidung unterliegt auch keinerlei gerichtlichen Überprüfung.

Der bisherige Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens gem. Art. 258 AEUV

Durch die geschilderten legislativen Maßnahmen der Republik Polen sah sich die EU-Kommission herausgefordert, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen diesen Mitgliedstaat einzuleiten.

Art. 258 AEUV sieht diesbezüglich vor, dass die Kommission, nachdem sie von einer möglichen Vertragsverletzung Kenntnis erhalten hat, eine begründete Stellungnahme abgibt, wobei sie dem betroffenen Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben hat. In der Praxis wird der Staat durch Zusendung eines „Mahnschreibens“ über den gegen ihn erhobenen Vorwurf in Kenntnis gesetzt. Darauf kann er dann reagieren (*Ehricke* in *Streinz AEUV* Art. 258 Rn. 14). So geschah es im vorliegenden Fall auch, und zwar am 2. Juli 2018 (Mahnschreiben).

Da Polen der Stellungnahme der Kommission keine Folge geleistet hat, erhob letztere am 2. Oktober 2018 Klage vor dem EuGH.

Zugleich beantragte sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung gem. Art. 279 AEUV.

Am 19. Oktober 2018 hat der EuGH in Gestalt seiner Vizepräsidentin (vgl. dazu Art. 161 I, II; Art. 10 VerfO) die Anordnung dann auch erlassen.

Polen wird aufgetragen, die Anwendung der streitgegenständlichen Normen der Gesetze über den Obersten Gerichtshof sowie die Durchführung der darauf beruhenden Maßnahmen auszusetzen. Ferner muss sichergestellt werden, dass die betroffenen Richter ihre Arbeit wie gewohnt fortsetzen können. Folgerichtig dürfen dann auch keine neuen Richter als Ersatz für die von der Pensionierung betroffenen ernannt werden. Schließlich hat Polen im monatlichen Rhythmus der EU-Kommission Bericht über die vollständige Erfüllung seiner eben genannten Pflichten zu erstatten.

Rechtsbehelfe gegen einstweilige Anordnungen (Art. 279 AEUV) des EuGH?

Gem. Art. 162 I VerfO ist der Beschluss, mit dem eine einstweilige Anordnung erlassen wird, unanfechtbar.

Jedoch kann die Anordnung, sofern sich die Umstände ändern, abgeändert oder aufgehoben werden. Dies erfordert grundsätzlich den Antrag einer Partei (Art. 163 VerfO). Ist die Anordnung aber bereits vor Eingang der Stellungnahme des Antragsgegners erlassen worden, sind Abänderung oder Aufhebung allerdings auch von Amts wegen möglich. So verhält es sich auch im vorliegenden Fall, d.h. eine Stellungnahme von Seiten der Republik Polen wurde nicht abgewartet.

Materielle Voraussetzung für eine Abänderung oder Aufhebung der einstweiligen Anordnung ist in jedem Fall aber eine Änderung der Umstände. Dafür müssen neue Tatsachen bekannt werden, die eine abweichende Beurteilung der Sach- und Rechtslage nötig machen, in dem Sinne, dass der bisherigen Einschätzung die Grundlage entzogen worden ist (*Ehricke* in *Streinz AEUV Art. 258 Rn. 50*).

Was für Umstände bzw. deren Änderung wäre im vorliegenden Fall theoretisch denkbar?

Hilfreich aus polnischer Sicht wäre es möglicherweise, wenn Polen vorbringen könnte, dass im nationalen Recht eine Wiederaufnahmemöglichkeit für Gerichtsverfahren besteht, während derer das Gericht in rechtswidriger Weise besetzt war. Dann könnten die Richterstellen, die die von der streitgegenständlichen Pensionierung betroffenen Richter hinterlassen, derzeit neu besetzt werden. Denn im Falle einer im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren ergehenden endgültigen Feststellung dahingehend, die Normen über das abgesenkte Ruhestandsalter seien EU-rechtswidrig, könnten die mittlerweile vor dem Obersten Gerichtshof Polens durchgeführten Verfahren dann ja wieder aufgenommen werden, und zwar gegebenenfalls sogar unter Beteiligung der ehemaligen Richter.

Soweit im polnischen Recht derzeit keine derartige Wiederaufnahmemöglichkeit existiert, könnte möglicherweise kurzfristig eine geschaffen werden.

Die Konsequenz eines derartigen innerstaatlichen Rechtsbehelfs gegen die eventuelle Falschbesetzung des Obersten Gerichtshofs wäre dann der Wegfall eines irreparablen Schadens, dessen zu befürchtender Eintritt im Rahmen der Entscheidung über den Erlass der einstweiligen Anordnung vom EuGH zu prüfen ist (*Ehricke* in *Streinz AEUV Art. 258 Rn. 31*).

Der Wegfall des Tatbestandsmerkmals des irreparablen Schadens würde dann der einstweiligen Anordnung nachträglich den Boden entziehen, so dass sie auf Antrag der Republik Polen oder von Amts wegen aufgehoben werden müsste.

Dass das skizzierte Wiederaufnahmeverfahren als umständlich erscheinen könnte, ist insofern unbeachtlich, als reine Praktikabilitätserwägungen nicht geeignet sind, geltende rechtliche Regelungen (hier die Notwendigkeit des

Vorliegens der Gefahr eines irreparablen Schadens für den Erlass einer einstweiligen Anordnung) außer Kraft zu setzen.

Weitere Einwände gegen den Erlass der einstweiligen Anordnung

Ob einstweilige Anordnungen im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens überhaupt zulässig sind, ist umstritten (*Ehricke* in Streinz AEUV Art. 258 Rn. 37).

Zweifel an der Zulässigkeit drängen sich auf, weil das Vertragsverletzungsverfahren, wie sich aus dem Wortlaut des Art. 260 AEUV ergibt, auf die bloße Feststellung eines Vertragsverstößes und nicht auf die Verurteilung zur Vornahme bestimmter Maßnahmen durch den beklagten Mitgliedstaat abzielt (*Kotzur* in Geiger/Khan/Kotzur, AEUV Art. 258 Rn. 16). Einstweilige Anordnungen dagegen sind, wie es der Begriff bereits nahelegt, gerade darauf gerichtet, den Mitgliedstaat zu bestimmten Maßnahmen zu verpflichten.

Auch die Befugnis des EuGH zur Verhängung von Zwangsgeld, falls der betroffene Mitgliedstaat die im Urteil (Art. 258 AEUV) festgestellte Vertragsverletzung beibehält, spricht nicht für die Annahme der Zulässigkeit einstweiliger Anordnungen im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens. Denn auch mit dem Zwangsgeld wird gemäß dem Wortlaut des Art. 260 I, 2. Halbs. AEUV nicht die Unterlassung bestimmter Maßnahmen, sondern die anhaltende Vertragsverletzung als solche geahndet ((*Ehricke* in Streinz AEUV Art. 260 Rn. 2).

Somit sprechen also gute Gründe für die Beurteilung, der EuGH überschreite mit dem Erlass einstweiliger Anordnungen seine Kompetenzen (*Ehricke* in Streinz AEUV Art. 258 Rn. 37).

Bedeutet dieser Befund nun etwa, dass die Republik Polen die gegen sie ergangenen Anordnungen des EuGH unbeachtet lassen kann?

Nein, denn dazu bedürfte es eines Rechtsbehelfs gegen den Erlass solcher Anordnungen. Wie bereits erwähnt, ist der entsprechende Beschluss indes unanfechtbar (Art. 162 I VerfO).

Gibt es dann vielleicht einen außerordentlichen Rechtsbehelf in der Art einer Verfassungsbeschwerde gegen Entscheidungen des EuGH, mit dem eine Kompetenzüberschreitung gerügt werden könnte?

Zu dieser Frage ist zunächst zu bemerken, dass es innerhalb der EU keinerlei über dem EuGH stehendes Gericht gibt. In Deutschland verhält es sich beispielsweise so, dass gegen grundrechtswidrige Entscheidungen der letztinstanzlichen Fachgerichte die Möglichkeit einer Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht besteht. Ein über dem EuGH stehendes „EU-Verfassungsgericht“, das Vertragsverstöße, die dem EuGH unterlaufen, korrigieren würde, existiert, wie gesagt, dagegen nicht.

Findet sich dann eventuell ein Rechtsbehelf gegen kompetenzüberschreitende Handlungen des EuGH, über die dieser selbst entscheiden müsste, also eine Art nicht-devolutiver Rechtsbehelf?

Zwar besteht mit Art. 263 AEUV (Nichtigkeitsklage) eine Klagemöglichkeit u.a. für Mitgliedstaaten gegen die Handlungen von Unionsorganen, und gem. Art. 13 I/II EUV zählt der EuGH zu den Organen der EU. In der Auflistung der potenziellen Beklagten (Art. 263 I AEUV) fehlt der EuGH jedoch.

Somit kann also festgehalten werden, dass ein innerunionaler Rechtsbehelf gegen Entscheidungen des EuGH nicht existiert.

Verbleibt als letzter „Rettungsanker“ dann vielleicht der EGMR?

Dazu müsste die EU selbst, nicht nur ihre Mitgliedstaaten, der EMRK beigetreten sein. Obwohl in Art. 6 II EUV der Beitritt der Union zur EMRK ausdrücklich vorgesehen ist, ist es dazu bislang nicht gekommen. Zwar wurde im Jahre 2013 ein Entwurf für ein Beitrittsabkommen vorgelegt, dieser wurde jedoch vom EuGH wegen Unvereinbarkeit mit den Unionsverträgen verworfen, nachdem die EU-Kommission gem. Art. 218 XI AEUV bei ihm ein Gutachten in Auftrag gegeben hatte (Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014) (*Streinz/Michl* in *Streinz EUV Art. 6 Rn. 19*). *Streinz/Michl* vermuten, „dass der EuGH die Beitrittsverpflichtung zur EMRK ... absichtlich sabotierte, um sich der vorgesehenen externen Kontrolle zu entziehen.“ (*Streinz/Michl* in *Streinz EUV Art. 6 Rn. 19*).

Sei es, wie es sei, fest steht damit auf jeden Fall, dass der EGMR gegen Rechtsakte von EU-Organen, zu denen, wie oben bereits erwähnt, auch der EuGH zählt, derzeit nicht angerufen werden kann.

Exkurs:

Selbst wenn es in Zukunft zu einem Beitritt der Union zur EMRK kommen sollte, verblieben Fragen offen.

Könnte ein EU-Mitgliedstaat wie im vorliegenden Fall Polen ein EU-Organ vor dem EGMR überhaupt verklagen?

Art. 33 EMRK (Staatenbeschwerde) sieht Beschwerden von einem Staat gegen einen anderen vor, während Art. 34 EMRK (Individualbeschwerde) Beschwerden von Individuen sowie nichtstaatlichen Organisationen bzw. Personengruppen gegen einen Staat zulässt.

Handlungen des EuGH sind der EU als solcher zuzurechnen, und die EU könnte als Vertragspartner der EMRK (vgl. Art. 59 II EMRK) in dieser Funktion als „Staat“ im Sinne der Art. 33 und 34 EMRK angesehen werden. Die Einordnung eines Mitgliedstaates in eine der Klägerkategorien erweist sich schon als etwas diffiziler.

Zwar könnte man versucht sein, den betroffenen EU-Mitgliedstaat kurzerhand als klagenden Staat unter Art. 33 EMRK zu subsumieren. Diese Vorgehensweise würde aber den Umstand verkennen, dass die in Art. 33 EMRK geregelte Staatenbeschwerde die völkerrechtlich begründete Souveränität und damit Gleichberechtigung der beteiligten Staaten unterstellt. Ein EU-Mitgliedstaat ist auf Grund des supranationalen Charakters der Union im Verhältnis zu dieser bzw. zu ihren Organen kein im Sinne des allgemeinen Völkerrechts souveräner Akteur mehr. Seine Stellung ähnelt eher der eines Individuums, das hoheitlichen Eingriffen unterworfen ist.

Somit wäre daran zu denken, Art. 34 im Falle eines Beitritts der EU zur EMRK, etwa im Wege der Vereinbarung eines zusätzliche Protokolls, um eine Klagebefugnis von EU-Mitgliedstaaten gegen an sie gerichtete Akte des EuGH zu erweitern.

Möglicherweise müßte dann aber auch Art. 344 AEUV angepasst werden, denn diese Bestimmung untersagt es den Mitgliedstaaten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Unionsverträge anders als in diesen Verträgen vorgesehen zu regeln. Dieses Verbot gilt nämlich über den Wortlaut hinaus wohl auch für Streitigkeiten zwischen einem Mitgliedstaat und der Union (Karpenstein/Johann in Karpenstein/Mayer, Art. 59 Rn. 23).

Zusätzlich zu dem soeben dargelegten Einwand gegen den Erlass der einstweiligen Anordnung gegen die Republik Polen, der sich auf eine entsprechende Befugnis des EuGH bezieht, verdient noch ein weiterer Kritikpunkt Beachtung.

Dieser betrifft die Kompetenz der EU als solcher.

Ausgangspunkt ist der Umstand, dass das innerstaatliche Justizsystem der EU-Mitgliedstaaten überhaupt nur deshalb für die Kommission und den EuGH von Interesse sein kann, als Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen von innerstaatlichen Gerichten gewährleistet werden muss (Art. 19 I/II EUV). Diese Pflicht der Mitgliedstaaten wird in Art. 47 I GR-Charta bekräftigt und in Art. 47 II GR-Charta durch die Forderung, unabhängige Gerichte bereitzuhalten, konkretisiert.

Auf den Fall des streitgegenständlichen Obersten Gerichts der Republik Polen übertragen, bedeutet dies, dass dieses Gericht den Anforderungen des Art. 47 II GR-Charta hinsichtlich der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Errichtung durch Gesetz usw. entsprechen muss, da es auch für den Rechtsschutz in dem von Unionsrecht erfassten Bereichen zuständig ist. Anzunehmen ist aber, dass das Oberste Gericht nicht nur für vom Unionsrecht erfasste Bereiche zuständig ist, sondern auch für, soweit verblieben, rein innerstaatliche Rechtsfragen.

Solche Rechtsstreitigkeiten fallen aber nicht in die Kompetenz der Union und damit auch nicht in die des EuGH. Auch das bindende Bekenntnis der EU zu den Grundrechten, wie sie sich aus der GR-Charta, der EMRK und den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten ergeben (Art. 6 I, III EUV) ändert an dieser Kompetenzzuordnung nichts, wie in Art. 6 I/II EUV sowie Art. 51 II GR-Charta ausdrücklich festgelegt ist.

Die einstweiligen Anordnungen, die der EuGH am 19. Oktober 2018 erlassen hat, macht der Republik Polen also auch Vorgaben hinsichtlich eines Bereichs, der in der innerstaatlichen Kompetenz verblieben ist.

Denn die, nebenbei bemerkt, zwar nicht direkt ins Konkrete gehenden, aber das Ziel sehr detailliert vorgebenden Anweisungen hinsichtlich der Richterbestellung und Gerichtszusammensetzung sind, wenn Polen ihnen Folge leistet, dann auch für rein innerstaatliche Streitigkeiten behandelnde Verfahren wirksam, da das Oberste Gericht ja nicht gleichsam „geklont“

werden kann, so dass es jeweils eine eigene Gestalt für innerstaatliche Verfahren und für vom Unionsrecht determinierte annehmen könnte. Möglicherweise genügt es aber für die Kompetenzeröffnung der Union, dass, wenn auch nicht ausschließlich, so doch zusätzlich, ihr Befugnisbereich betroffen ist.

Aber selbst wenn man in der eben dargelegten Situation tatsächlich einen unionsrechtswidrigen Eingriff in die Kompetenz des Mitgliedstaats Polen sieht, kann hier nur wiederholt werden, dass es dagegen keinen Rechtsbehelf gibt.

Abkürzungs- und Literaturverzeichnis

AEUV Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Art. ... I Artikel ... Abs. 1

Art. ... I/II Artikel ... Absatz 1 Unterabsatz 2

EGMR Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Europarat)

EMRK Europäische Menschenrechtskonvention (Europarat)

EuGH Gerichtshof der Europäischen Union

EUV Vertrag über die Europäische Union

Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5.Auflage, 2010

GR-Charta Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Streinz, Rudolf, EUV/AEUV, 3.Auflage, 2018

Rechtsanwalt Sven Ringhof, 30. Oktober 2018