



Ausarbeitung

Urteil K 3/21 des polnischen Verfassungsgerichts vom 7. Oktober 2021
Das Verhältnis des polnischen Verfassungsrechts zum EU-Recht

Urteil K 3/21 des polnischen Verfassungsgerichts vom 7. Oktober 2021

Das Verhältnis des polnischen Verfassungsrechts zum EU-Recht

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 182/21, PE 6 - 3000 - 060/21
Abschluss der Arbeit: 29.10.2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung (Teil 1, 3, 4)
PE 6: Fachbereich Europa (Teil 2)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Seit 2017 hat die Republik Polen mehrere **Justizreformen** durchgeführt, die unter anderem eine rückwirkende Herabsetzung des Renteneintrittsalters für Richter am Obersten Gericht, die Einführung einer Disziplinarkammer für Richter sowie eine Reform des Richterwahlausschusses beinhalteten.¹ Die EU-Kommission sah darin eine Gefährdung der Unabhängigkeit polnischer Gerichte und leitete Vertragsverletzungsverfahren ein.² Der Europäische Gerichtshof (**EuGH**) hat in mehreren Entscheidungen geurteilt, dass Teile der Justizreformen die **Unabhängigkeit der Justiz** in Polen **beeinträchtigen** und deshalb nicht mit EU-Recht vereinbar seien.³

Auf Antrag des polnischen Ministerpräsidenten hat der Verfassungsgerichtshof der Republik Polen sich daraufhin mit der Frage beschäftigt, ob bestimmte Vorschriften des Vertrags über die europäische Union (EUV), insbesondere Art. 1 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 1, im Einklang mit der polnischen Verfassung stehen und am 7. Oktober 2021 eine Entscheidung dazu getroffen, deren Tenor am 12. Oktober 2021 im Gesetzblatt der Republik Polen veröffentlicht worden ist. In dem Urteil hat das Gericht einen **Vorrang des polnischen Verfassungsrechts vor EU-Recht** betont und festgestellt, dass eine Einmischung in die Organisation des nationalen Justizwesens durch EU-Organe nicht von den der Union übertragenen **Kompetenzen gedeckt** sei und gegen die polnische Verfassung verstoße.⁴

Diese Ausarbeitung gibt einen Überblick über den unionsrechtlichen Hintergrund (unter 2.) und die Aussagen des Urteils des polnischen Verfassungsgerichts vom 7. Oktober 2021, Az. K 3/21 (unter 3. und 4.). Sie basiert auf dem Tenor des Urteils und einer Pressemitteilung, die in englischer Sprache auf der Webseite des Verfassungsgerichts veröffentlicht wurde und die Erwägungen des Gerichts zusammenfasst. Die Entscheidungsgründe selbst liegen hingegen noch nicht vor.

2. Unionsrechtlicher Hintergrund

Unionsrechtlicher Hintergrund des Urteils des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 7. Oktober 2021 ist im Kern die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 19 EUV in Bezug auf die in Polen in den vergangenen Jahren durchgeführten Justizreformen.

Diese durch den Vertrag von Lissabon neugefasste Bestimmung im Abschnitt der Bestimmungen über die Unionsorgane wird im Schrifttum als „Grundnorm der Unionsgerichtsbarkeit“ angesehen,

1 Szerkus, Polen vor dem „Verfassungsduell“ vom 30.7.2021, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/justiz/j/polen-verfassungsgericht-eugh-eu-rechtstaat-streit-konflikt-vorrang-recht-polexit/>.

2 Vgl. tagesschau, EuGH urteilt erneut gegen Polen vom 6.10.2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eugh-polen-121.html> sowie Pressemitteilung der EU-Kommission vom 31.3.2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20210331-kommission-verklagt-polen_de.

3 Vgl. u.a. EuGH, [Urteil vom 24.6.2019, Rs. C-619/18](#), Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts); EuGH, [Urteil vom 15.7.2021, Rs. C-791/19](#) Kommission/Polen (Régime disciplinaire des juges).

4 Pressemitteilung des polnischen Verfassungsgerichtshofs zum Verfahren K 3/21 vom 7.10.2021, abrufbar unter: <https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-tractatu-o-unii-europejskiej>.

weil sie sich nicht nur auf den EuGH bezieht, sondern erstmals ausdrücklich auch auf die mitgliedstaatlichen Gerichte in ihrer Rolle als funktionale Unionsgerichte.⁵ Nach Absatz 1 Unterabsatz 2 dieser Vertragsbestimmung „*schaffen [die Mitgliedstaaten] die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist*“.

In seiner jüngeren Rechtsprechung hat der Gerichtshof immer deutlicher betont, dass Art. 19 EUV den in Art. 2 EUV proklamierten Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiert und damit Art. 19 EUV zur zentralen Maßstabnorm für die Rechtsstaatskonformität der Mitgliedstaaten und ihrer Gerichte entwickelt.⁶ In seiner Leitentscheidung aus dem Jahr 2018 betreffend das Vorabentscheidungsersuchen eines portugiesischen Gerichts hat der EuGH die Bestimmung in Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV in enger Anlehnung an die Gewährleistung in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, ausgelegt und zugleich klargestellt, dass sie in den „vom Unionsrecht erfassten Bereichen“ Anwendung findet, ohne dass es insoweit darauf ankäme, in welchem Kontext die Mitgliedstaaten Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 GRC durchführen.⁷

Seit 2018 hat sich der EuGH mit verschiedenen Aspekten der polnischen Justizreformen der vergangenen Jahre befasst und hierbei u.a. den durch Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV gewährleisteten Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Schutzes und das darin enthaltene Erfordernis der Unabhängigkeit der Gerichte zur Anwendung gebracht.

Zu nennen sind hierbei zum einen mehrere von der Kommission gegen Polen geführte Vertragsverletzungsverfahren, in denen der EuGH Verstöße u.a. gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV festgestellt hat (u.a. im Zusammenhang mit der Absenkung des Ruhestandsalters⁸ und der am Obersten Gericht Polens eingerichteten Disziplinkammer⁹). Besonders hervorzuheben sind zum anderen zwei Urteile des EuGH, die aufgrund von Vorabentscheidungsersuchen polnischer Gerichte ergangen sind, welche Änderungen polnischer Regelungen in Bezug auf Rechtsbehelfe im Zusammenhang

5 Pechstein/Kubicki, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV | EUV Art. 19 - beck-online, 1. Auflage 2017, Rn. 1, 19, 21.

6 So Mayer, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim | EUV Art. 19 - beck-online, Stand 73. EL Mai 2021, Rn. 1.

7 EuGH, [Urteil vom 27.2.2018, Rs. C-64/16](#), Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Rn. 29, 35, 41.

8 EuGH, [Urteil vom 5.11.2019, Rs. C-192/18](#), Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte); EuGH, [Urteil vom 24.6.2019, Rs. C-619/18](#), Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts), vgl. hierzu auch EuGH, [Beschluss vom 17.12.2018, Rs. C-619/18 R](#) (einstweilige Anordnung gemäß Art. 279 AEUV).

9 EuGH, [Urteil vom 15.7.2021, Rs. C-791/19](#) Kommission/Polen (Régime disciplinaire des juges), vgl. hierzu auch EuGH, [Beschluss vom 8.4.2020, Rs. C-791/19 R](#) (einstweilige Anordnung gemäß Art. 279 AEUV). Die Kommission hat am 1. April 2021 eine weitere Vertragsverletzungsklage gegen Polen eingereicht, anhängig beim EuGH unter der [Rs. C-204/21](#), vgl. hierzu EuGH, [Beschluss vom 14.7.2021, Rs. C-204/21 R](#) (einstweilige Anordnung gemäß Art. 279 AEUV), vgl. auch EuGH, [Beschluss vom 27.10.2021, Rs. C-204/21 R](#) (Anordnung eines Zwangsgeldes).

mit der Ernennung von Richtern am Obersten Gericht Polens¹⁰ und zum anderen mit der Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter am Obersten Gericht Polens¹¹ betreffen. In diesen Urteilen definiert der EuGH die Voraussetzungen der Unvereinbarkeit mitgliedstaatlicher Regelungen u.a. mit Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV (bzw. Art. 47 GRC), wobei er klarstellt, dass die Prüfung, ob ein Verstoß im konkreten Fall vorliegt, jeweils Sache des vorlegenden Gerichts ist.¹²

Der EuGH äußert sich in diesen zwei Urteilen auch zu den Folgen eines Verstoßes gegen diese unionsrechtlichen Anforderungen an einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz und an die richterliche Unabhängigkeit. Im Tenor stellt er jeweils fest, dass das vorlegende Gericht dazu verpflichtet sei, die betreffenden Änderungen der polnischen Rechtsordnung im Falle eines Verstoßes gegen die Vorgaben u.a. des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV unangewendet zu lassen, was dazu führe, dass der frühere Rechtszustand zugrunde zu legen sei, woraus sich im konkreten Fall andere nationale Zuständigkeiten für die Entscheidung der nationalen Ausgangsrechtsstreitigkeiten ergeben:

In der Rs. C-824/18:

„1. [...] Im Fall eines erwiesenen Verstoßes gegen diese Artikel ist der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts dahin auszulegen, dass er das vorlegende Gericht verpflichtet, die in Rede stehenden Änderungen unabhängig davon unangewendet zu lassen, ob diese gesetzlicher oder verfassungsrechtlicher Natur sind, und folglich seine frühere Zuständigkeit für die Entscheidung über die vor diesen Änderungen bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten weiterhin wahrzunehmen.

2. [...] Im Fall eines erwiesenen Verstoßes gegen Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ist der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts dahin auszulegen, dass er das vorlegende Gericht verpflichtet, diese Bestimmungen zugunsten der Anwendung der zuvor geltenden nationalen Bestimmungen unangewendet zu lassen und die in diesen letztgenannten Bestimmungen vorgesehene Kontrolle selbst auszuüben.“¹³ (Unterstreichung hinzugefügt)

In den verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18:

„1. [...]

2. [...] In einem solchen Fall ist der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts dahin auszulegen, dass er das vorlegende Gericht dazu verpflichtet, die Bestimmung des nationalen Rechts, die die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Ausgangsrechtsstreitigkeiten

10 EuGH, [Urteil vom 2.3.2021, Rs. C-824/18](#), A.B. u.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours).

11 EuGH, [Urteil vom 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18](#), A.K. u.a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts).

12 EuGH, [Urteil vom 2.3.2021, Rs. C-824/18](#), A.B. u.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), Tenor; EuGH, [Urteil vom 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18](#), A.K. u.a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts), Tenor.

13 EuGH, [Urteil vom 2.3.2021, Rs. C-824/18](#), A.B. u.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), Tenor.

dieser Einrichtung vorbehalten, unangewendet zu lassen, damit die Rechtsstreitigkeiten von einem Gericht verhandelt werden können, das den oben genannten Anforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit genügt und in dem betreffenden Bereich zuständig wäre, stünde diese Bestimmung dem nicht entgegen.¹⁴ (Unterstreichung hinzugefügt)

Der Vorrang des Unionsrechts gegenüber entgegenstehenden Vorschriften des nationalen Rechts, auch solchen mit Verfassungsrang, ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH, auf die der EuGH in seinen Urteilsbegründungen in den genannten Urteilen hinweist.¹⁵

Zudem erkennt der EuGH in seinen Urteilsbegründungen zwar an, dass die Organisation der Justiz in den Mitgliedstaaten in deren Zuständigkeit fällt, stellt aber unter Verweis auf seine ständige Rechtsprechung klar, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten gleichwohl die unmittelbar anwendbaren Vorgaben des Unionsrechts wie in Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV zu beachten haben.¹⁶

3. Das Urteil K 3/21 des polnischen Verfassungsgerichts

Der Entscheidung liegt ein Antrag des polnischen Ministerpräsidenten zugrunde, das Verfassungsgericht möge prüfen, ob bestimmte Vorschriften des EUV, insbesondere Art. 2 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2, mit der polnischen Verfassung vereinbar sind. Hierzu hat es am 7. Oktober 2021 eine Entscheidung getroffen, deren Tenor am 12. Oktober 2021 im Gesetzblatt der Republik Polen veröffentlicht worden ist.¹⁷ Zu den Entscheidungsgründen liegt bisher nur eine Pressemitteilung vor, die auch in englischer Sprache auf der Webseite des Verfassungsgerichts veröffentlicht worden ist.¹⁸

Der polnische Verfassungsgerichtshof erkennt in dem Urteil grundsätzlich das Prinzip der unmittelbaren Anwendbarkeit des Unionsrechts und die darin liegende Abkehr vom klassischen Souveränitätsverständnis an.¹⁹ Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts vor nationalem Recht könne aber

14 EuGH, [Urteil vom 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18](#), A.K. u.a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts), Tenor.

15 EuGH, [Urteil vom 2.3.2021, Rs. C-824/18](#), A.B. u.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), Tenor, Rn. 140 ff.; EuGH, [Urteil vom 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18](#), A.K. u.a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts), Rn. 155 ff.

16 EuGH, [Urteil vom 2.3.2021, Rs. C-824/18](#), A.B. u.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), Rn. 68; EuGH, [Urteil vom 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18](#), A.K. u.a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts), Rn. 75.

17 Dziennik Ustaw 2021 R. Poz. 1852 (Gesetzblatt der Republik Polen 2021, Nr. 1852), abrufbar unter: <https://dziennikustaw.gov.pl/D2021000185201.pdf>.

18 Tenor des Urteils des polnischen Verfassungsgerichts zum Verfahren K 3/21 vom 7.10.2021, abrufbar unter: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>; Pressemitteilung des polnischen Verfassungsgerichtshofs zum Verfahren K 3/21 vom 7.10.2021, abrufbar unter: <https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>.

19 Ebenda Rn. 7.

nur für diejenigen EU-Rechtsakte, Entscheidungen des EuGH eingeschlossen,²⁰ gelten, die sich innerhalb der Kompetenzen bewegen, welcher der EU von den Mitgliedstaaten übertragen worden seien.²¹ Dazu gehörten weder die Funktionsweise noch die Organisationsstruktur des nationalen Justizwesens.²²

Die Organisationsstruktur der polnischen Gerichte sei darüber hinaus Teil der polnischen Verfassungsidentität und gehöre damit zu den Kompetenzen, die nach der polnischen Verfassung ohnehin nicht übertragen werden dürften.²³ Die Verfassung genieße auf dem Staatsgebiet Polens Vorrang vor allen anderen Normen einschließlich solchen des Unionsrechts.²⁴ So habe der polnische Verfassungsgerichtshof bereits im Jahre 2005 analog zum Bundesverfassungsgericht und zum Dänischen Verfassungsgericht entschieden, dass die verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen der europäischen Integration überschritten würden, wenn die Kompetenzübertragung auf die Union einen Umfang erreichen würde, der verhindere, dass Polen noch als „souveräner und demokratischer Staat“ funktionieren könne.²⁵ Davon abgesehen ergebe sich aber auch aus der in der polnischen Verfassung verankerten Normenhierarchie, dass EU-Recht unterhalb der Verfassung stehe und daher mit dieser in Einklang stehen müsse.²⁶

Bezogen auf die dem Verfassungsgerichtshof vom Ministerpräsidenten vorgelegte Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der in Art. 1 Abs. 2 EUV angesprochenen „neue[n] Stufe der Verwirklichung einer immer engeren Union“ betont das Gericht, dass diese zu bejahen sei, solange

- die EU-Organe innerhalb der ihnen übertragenen Kompetenzen agierten,
- der Vorrang der polnischen Verfassung über sämtliche andere Normen auf dem polnischen Staatsgebiet gewahrt bleibe und
- die Republik Polen ihre Funktionen als souveräner und demokratischer Staat wahren könne.²⁷

Bei den vom EuGH aus Art. 19 Abs. 1 EUV abgeleiteten **Anforderungen** an die **Organisationsstruktur** und **Funktionsweise** des **polnischen Justizwesens** handele es sich in Wirklichkeit aber um das **Kreieren neuer Unionszuständigkeiten**.²⁸ Jedenfalls durch diese Rechtsprechung des EuGH habe

20 Ebenda Rn. 18.

21 Ebenda Rn. 11 f.

22 Ebenda Rn. 10, 19.

23 Ebenda Rn. 10, 17.

24 Ebenda Rn. 9.

25 Ebenda Rn. 8.

26 Ebenda Rn. 1.

27 Ebenda Rn. 9.

28 Ebenda Rn. 18.

die europäische Integration daher einen „neuen Stand“ erreicht, der **nicht mehr mit der polnischen Verfassung in Einklang** stehe.²⁹ Insbesondere gelte das für Art. 19 Abs. 1 EUV soweit er nationalen Gerichten die Befugnis verleihe, die eigene Verfassung nicht anzuwenden, um einen effektiven Rechtsschutz im Bereich des Unionsrechts zu gewährleisten.³⁰

4. Rechtliche Konsequenzen aus Sicht des polnischen Verfassungsgerichts

Mit Blick auf die rechtlichen Konsequenzen, die aus diesen Feststellungen zu ziehen seien, weist das Verfassungsgericht einerseits darauf hin, dass es die Rolle eines Hüters der polnischen Verfassung und damit auch, jedenfalls in normativer Hinsicht, die der Souveränität des polnischen Staates habe. Unter diesem Gesichtspunkt seien nicht nur EU-Rechtsakte, sondern auch die Entscheidungen des EuGH der verfassungsrechtlichen Bewertung durch das polnische Verfassungsgericht zugänglich. Allerdings verzichte es im Lichte des Prinzips der aufrichtigen Kooperation, des Dialogs und des gegenseitigen Respekts sowie der gegenseitigen Unterstützung zunächst darauf, diese Befugnis auszuüben. Es gebe durchaus Raum für Annäherung und Kooperation zwischen den Auffassungen des EuGH und des polnischen Verfassungsgerichts. Dass der Konflikt sich nur durch eine Verfassungsänderung, eine Änderung des EU-Rechts oder durch einen Austritt aus der EU lösen lasse, sei eine akademische Betrachtungsweise. Sollte der EuGH indes an seinem „progressivem Aktivismus“ festhalten, sei freilich nicht ausgeschlossen, dass das Verfassungsgericht von seiner Kontrollkompetenz Gebrauch mache, die auch die Eliminierung von EuGH-Urteilen aus der polnischen Rechtsordnung umfassen könne.³¹

29 Ebenda Tenor.

30 Ebenda Tenor.

31 Ebenda Rn. 21 f.