

Rs. C-619/18 (Kommission ./ Republik Polen; „Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter in Polen“), Urteil des Gerichtshofs vom 24.06.2019 – ECLI:EU:C:2019:531.

Vorbemerkungen:

Ein in Presse und Politik intensiv diskutiertes Thema stellt die durch die polnische Regierung angestrebte Reform der Justiz dar. Im Kern geht es dabei um den Einfluss der Exekutive auf die Judikative und die Angst um den Verlust der Unabhängigkeit der Gerichte sowie eine daraus resultierende Schwächung der Rechtsstaatlichkeit. Die vorliegende Entscheidung setzt sich mit einer Regelung, betreffend die Senkung des Ruhestandsalters der Richter des Obersten Gerichts, auseinander. Diese Regelung enthält auch eine Ermächtigung für den Präsidenten der Republik Polens, die aktive Dienstzeit der Richter nach seinem Ermessen über das Ruhestandsalter hinaus zu verlängern und zwar für zwei aufeinanderfolgende Zeiträume von jeweils drei Jahren. Mit seiner Entscheidung hat der Europäische Gerichtshof die herausragende Bedeutung des Schutzes der Unabhängigkeit der Justiz, der Rechtsstaatlichkeit und somit der grundlegenden Werte innerhalb der Europäischen Union betont. Es ist von großer Bedeutung, dass diese in den Mitgliedstaaten geschützt werden und die in Art. 2 EUV genannten Werte gewahrt werden. So hat der EuGH entschieden, dass die strittige Regelung zum einen den in Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV normierten Grundsatz der Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit der Richter verletzt, da die Herabsetzung des Ruhestandsalters nicht durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt werden kann. Es bestehen erhebliche Zweifel daran, dass diese Regelung aus dem Umstand einer Vereinheitlichung der Altersgrenzen in der Beschäftigungspolitik ergangen ist. Gerade die Ermächtigung des Präsidenten zu einer Verlängerung der aktiven Dienstzeit um maximal sechs Jahre wirft die Frage auf, ob mit dieser Reform tatsächlich eine Vereinheitlichung des Ruhestandsalters bezweckt wird. Zum anderen ist Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV auch dadurch verletzt, dass die Regelung eine Ermächtigung für den Präsidenten enthält, die aktive Dienstzeit der Richter nach freiem Ermessen über das Ruhestandsalter hinaus zu verlängern, da es für die Entscheidung des Präsidenten keine objektiven und nachprüfbaren Kriterien gibt und es für diese Entscheidung auch keine Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle gibt. Nicht einmal ein halbes Jahr später hat der Gerichtshof erneut zwei polnische Regelungen, die im Zuge der Justizreform ergangen waren, als unvereinbar mit dem Unionsrecht erklärt. Eine Regelung betraf die Einführung eines unterschiedlichen Ruhestandsalters von Frauen und Männern, die als Richter oder Staatsanwälte tätig sind. Die zweite Regelung hatte die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter an den ordentlichen Gerichten zum Inhalt, dabei wurde dem Justizminister die Befugnis, die aktive Dienstzeit dieser Richter zu verlängern, eingeräumt (siehe Rs. C-192/18, Kommission ./ Polen, ECLI:EU:C:2019:924).

Sachverhalt:

Vorliegend geht es um eine Regelung der Republik Polen, die das Alter des Eintritts für den Ruhestand der Richter des obersten Gerichtshofs von 70 auf 65 Jahre herabsetzt. Diese Regelung enthält auch eine Ermächtigung für den Präsidenten der Republik Polen, die aktive Dienstzeit der Richter nach seinem Ermessen über das Ruhestandsalter hinaus zu verlängern. Sodann wurden am 04.07.2018 zahlreiche Richter in den Ruhestand versetzt. Wegen Zweifeln an der Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 19 EUV und Art. 47 GRCh wurde vom Obersten Gericht ein Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet. Mit derselben Entscheidung wurde die Anwendung der Vorschriften bis zur Antwort des Gerichtshofs ausgesetzt. Noch am selben Tag teilte die Kanzlei des Präsidenten mit, dass diese Aussetzung rechtlich wirkungslos sei. Im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gelang es der Kommission, die strittige Regelung auszusetzen. Vorliegend wurde dies nun auch im Hauptsacheverfahren bestätigt.

Aus den Entscheidungsgründen:**Zur ersten Rüge:**

[71] Das Erfordernis der richterlichen Unabhängigkeit, deren Wahrung die Mitgliedstaaten nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, wie in den Rn. 42 bis 59 des vorliegenden Urteils ausgeführt, in Bezug auf die nationalen Gerichte sicherstellen müssen, die – wie der Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) – über Fragen zu entscheiden haben, die mit der Auslegung und der Anwendung des Unionsrechts verknüpft sind, umfasst zwei Aspekte.

[72] Der erste, das Außenverhältnis betreffende Aspekt erfordert, dass die betreffende Einrichtung ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, so dass sie auf diese Weise vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder gefährden und deren Entscheidungen beeinflussen könnten (Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[73] Der zweite, das Innenverhältnis betreffende Aspekt steht mit dem Begriff der Unparteilichkeit in Zusammenhang und bezieht sich darauf, dass den Parteien des Rechtsstreits und ihren jeweiligen Interessen am Streitgegenstand mit dem gleichen Abstand begegnet wird. Dieser Aspekt verlangt, dass Sachlichkeit obwaltet und neben der strikten Anwendung der Rechtsnormen keinerlei Interesse am Ausgang des Rechtsstreits besteht (Urteil vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality [Mängel des Justizsystems], C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[74] Diese Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit setzen voraus, dass es Regeln insbesondere für die Zusammensetzung der Einrichtung, die Ernennung, die Amtsdauer und die Gründe für Enthaltung, Ablehnung und Abberufung ihrer Mitglieder gibt, die es ermöglichen, bei den Rechtsunterworfenen jeden berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit dieser Einrichtung für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen auszuräumen (Urteile vom 19. September 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality [Mängel des Justizsystems], C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[75] Speziell erfordert diese unerlässliche Freiheit der Richter von jeglichen Interventionen oder jeglichem Druck von außen – wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat – bestimmte Garantien, die geeignet sind, die mit der Aufgabe des Richtens Betrauten in ihrer Person zu schützen, wie z. B. die Unabsetzbarkeit (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality [Mängel des Justizsystems], C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[76] Der Grundsatz der Unabsetzbarkeit erfordert insbesondere, dass die Richter im Amt bleiben dürfen, bis sie das obligatorische Ruhestandsalter erreicht haben oder ihre Amtszeit, sofern diese befristet ist, abgelaufen ist. Dieser Grundsatz beansprucht zwar nicht völlig absolute Geltung, doch dürfen Ausnahmen von ihm nur unter der Voraussetzung gemacht werden, dass dies durch legitime und zwingende Gründe gerechtfertigt ist und dabei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird. So ist allgemein anerkannt, dass Richter abberufen werden können, wenn sie wegen Dienstunfähigkeit oder einer schweren Verfehlung nicht mehr zur Ausübung ihres Amtes geeignet sind, wobei angemessene Verfahren einzuhalten sind.

[77] Insoweit ergibt sich speziell aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass das Unabhängigkeitserfordernis verlangt, dass die Vorschriften, die für Disziplinarmaßnahmen und damit für die eventuelle Abberufung derjenigen gelten, die mit der Aufgabe des Richtens betraut sind, die erforderlichen Garantien aufweisen, um jegliche Gefahr zu verhindern, dass solche Maßnahmen als System zur politischen Kontrolle des Inhalts von Gerichtsentscheidungen eingesetzt werden. Somit bilden Regeln, die insbesondere festlegen, welche Verhaltensweisen Disziplinarvergehen begründen und welche Sanktionen konkret anwendbar sind, die die Einschaltung einer unabhängigen Instanz gemäß einem Verfahren vorsehen, das die in den Art. 47 und 48 der Charta niedergelegten Rechte, namentlich die Verteidigungsrechte, in vollem Umfang sicherstellt, und die die Möglichkeit festschreiben, die Entscheidungen der

Disziplinarorgane vor Gericht anzufechten, eine Reihe von Garantien, die wesentlich sind, um die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren (Urteil vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality [Mängel des Justizsystems], C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Rn. 67).

[78] Im vorliegenden Fall hat die beanstandete Reform, nach der die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) auf bereits an diesem Gericht amtierende Richter Anwendung findet, zur Folge, dass diese ihre richterliche Tätigkeit vorzeitig beenden, und kann somit berechtigte Bedenken begründen, ob der Grundsatz der Unabsetzbarkeit der Richter eingehalten wird.

[79] Unter diesen Umständen und in Anbetracht der in den Rn. 75 bis 77 des vorliegenden Urteils dargestellten grundlegenden Bedeutung dieses Grundsatzes ist eine solche Anwendung nur dann statthaft, wenn sie durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt und im Hinblick auf dieses Ziel verhältnismäßig ist und sofern sie nicht geeignet ist, bei den Rechtsunterworfenen berechtigte Zweifel an der Unempfänglichkeit des betreffenden Gerichts für äußere Faktoren und an seiner Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen aufkommen zu lassen.

[80] Im vorliegenden Fall macht die Republik Polen geltend, die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) auf das 65. Lebensjahr sei Ausdruck des Willens, dieses Ruhestandsalter an das allgemeine Ruhestandsalter anzugleichen, das für alle Berufstätigen in Polen gelte, und damit die Altersstruktur der Richterschaft dieses Gerichts zu optimieren.

[81] Hierzu ist als Erstes zu bemerken, dass der Gerichtshof zwar anerkannt hat, dass Ziele aus dem Bereich der Beschäftigungspolitik, wie z. B. die Vereinheitlichung der Altersgrenzen für das zwingende Ausscheiden aus dem Dienst im Rahmen der zum öffentlichen Dienst gehörenden Berufe oder das Bemühen um die Herstellung einer ausgewogeneren Altersstruktur, um jungen Menschen den Zugang u. a. zum Richterberuf zu erleichtern, legitim sein können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Juli 2011, Fuchs und Köhler, C-159/10 und C-160/10, EU:C:2011:508, Rn. 50, und vom 6. November 2012, Kommission/Ungarn, C-286/12, EU:C:2012:687, Rn. 61 und 62).

[82] Allerdings ist erstens festzustellen, dass – wie die Kommission betont und auch die Europäische Kommission für Demokratie und Recht (die sogenannte Venedig-Kommission) in den Nrn. 33 und 47 ihrer Stellungnahme 904/2017 (CDL-AD[2017]031) bereits ausgeführt hat – die Begründung des Entwurfs für das neue Gesetz über das Oberste Gericht Anhaltspunkte enthält, die ernsthafte Zweifel daran aufkommen lassen, dass die Reform des Ruhestandsalters für amtierende Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) von solchen Zielen geleitet war

und nicht von der Absicht, eine bestimmte Gruppe von Richtern dieses Gerichts aus dem Amt zu entfernen.

[83] Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht), die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht im Amt waren, im vorliegenden Fall mit der Einführung eines neuen Verfahrens einhergeht, das es dem Präsidenten der Republik ermöglicht, nach freiem Ermessen zu entscheiden, die auf diese Weise verkürzte Amtszeit eines Richters zu verlängern, und zwar für zwei aufeinander folgende Zeiträume von drei Jahren.

[83] Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht), die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht im Amt waren, im vorliegenden Fall mit der Einführung eines neuen Verfahrens einhergeht, das es dem Präsidenten der Republik ermöglicht, nach freiem Ermessen zu entscheiden, die auf diese Weise verkürzte Amtszeit eines Richters zu verlängern, und zwar für zwei aufeinander folgende Zeiträume von drei Jahren.

[84] Zum einen lässt die Einführung einer solchen Möglichkeit, die Amtszeit eines Richters um sechs Jahre zu verlängern, die gleichzeitig mit der Herabsetzung des Ruhestandsalters um fünf Jahre für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht amtierenden Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) erfolgt, Zweifel daran aufkommen, dass mit der eingeleiteten Reform tatsächlich bezweckt wird, das Ruhestandsalter für diese Richter dem für alle Berufstätigen geltenden Ruhestandsalter anzugleichen und die Altersstruktur der Richterschaft dieses Gerichts zu optimieren.

[85] Zum anderen ist die Kombination dieser beiden Maßnahmen auch geeignet, den Eindruck zu verstärken, dass es in Wirklichkeit darum gegangen sein könnte, einen vorher festgelegten Teil der Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) aus dem Amt zu entfernen, da es nämlich, unbeschadet dessen, dass die Herabsetzung des Ruhestandsalters auf sämtliche Richter dieses Gerichts Anwendung findet, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht im Amt waren, weiterhin im freien Ermessen des Präsidenten der Republik steht, einen Teil der Betroffenen im Amt zu belassen.

[86] Drittens ist festzustellen, dass von der Herabsetzung des Ruhestandsalters um fünf Jahre für Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht), die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht im Amt waren, und der sich daraus ergebenden Verkürzung der Amtszeit dieser Richter fast ein Drittel der amtierenden Mitglieder dieses Gerichts mit sofortiger Wirkung betroffen waren, darunter auch dessen Erste Präsidentin, deren durch die Verfassung garantierte Amtszeit von sechs Jahren dadurch ebenfalls verkürzt wurde.

Wie die Kommission geltend macht, belegt diese Feststellung die potenziell erheblichen Auswirkungen der fraglichen Reform auf die Zusammensetzung und die funktionale Kontinuität des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht). Wie der Generalanwalt in Nr. 76 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann eine derart weitgehende Umgestaltung der Zusammensetzung eines Obersten Gerichts infolge einer Reform, die spezifisch dieses Gericht betrifft, ihrerseits Zweifel hervorrufen, was die Echtheit einer solchen Reform und die Ziele betrifft, die mit ihr tatsächlich verfolgt werden.

[87] Die Zweifel, die somit hinsichtlich der wahren Ziele der beanstandeten Reform bestehen und die sich aus der Gesamtheit der in den Rn. 82 bis 86 des vorliegenden Urteils dargestellten Erwägungen ergeben, lassen sich durch die von der Republik Polen vorgebrachten Argumente nicht ausräumen, wonach zum einen einige der amtierenden und von dieser Reform betroffenen Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) zu einer Zeit in dieses Amt berufen worden seien, zu der das Ruhestandsalter für Richter dieses Gerichts auf 65 Jahre festgesetzt gewesen sei, und zum anderen ein solcher Richter, wenn er in den Ruhestand versetzt werde, unbeschadet dessen seinen Titel als Richter behalte, weiterhin Anspruch auf Immunität und Bezüge habe und bestimmte berufsständische Regeln für ihn fortgälten.

(...)

[96] Nach alledem ist festzustellen, dass die Anwendung der Herabsetzung des Ruhestandsalters auf Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht), die dort im Amt sind, nicht durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt ist. Folglich beeinträchtigt diese Anwendung den Grundsatz der Unabsetzbarkeit der Richter, der untrennbar mit ihrer Unabhängigkeit verknüpft ist.

Zur zweiten Rüge:

(...)

[109] Im vorliegenden Fall ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sich die nationale Rechtsvorschrift, die die Kommission mit ihrer zweiten Rüge beanstandet, nicht auf das Verfahren zur Ernennung von Bewerbern auf ein Richteramt bezieht, sondern auf die Möglichkeit für amtierende Richter, denen somit die Garantien zugutekommen, die mit der Ausübung des Richteramtes untrennbar verknüpft sind, ihr Amt über das normale Ruhestandsalter hinaus weiter auszuüben, und diese Rechtsvorschrift somit die Bedingungen für den Verlauf und die Beendigung ihrer Berufslaufbahn betrifft.

[110] Im Übrigen ist es zwar allein Sache der Mitgliedstaaten, zu entscheiden, ob sie eine solche Verlängerung der Amtszeit eines Richters über das Regelruhestandsalter hinaus

zulassen; unbeschadet dessen müssen sie aber, wenn sie sich für ein solches Verfahren entscheiden, dafür Sorge tragen, dass die Voraussetzungen für eine Verlängerung und deren Modalitäten nicht so beschaffen sind, dass sie den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit beeinträchtigen.

(...)

[114] Hierzu ist erstens festzustellen, dass eine solche Verlängerung nach dem neuen Gesetz über das Oberste Gericht nunmehr von einer Entscheidung des Präsidenten der Republik abhängt, die in dessen freiem Ermessen steht, da für ihren Erlass als solchen keine objektiven und nachprüfbaren Kriterien gelten, und die nicht begründet werden muss. Außerdem kann eine solche Entscheidung nicht Gegenstand einer Klage bei einem Gericht sein.

[115] Was zweitens die Tatsache betrifft, dass der Landesjustizrat nach dem neuen Gesetz über das Oberste Gericht dem Präsidenten der Republik eine Stellungnahme übermitteln soll, bevor dieser seine Entscheidung trifft, so kann zwar die Einschaltung einer solchen Stelle in den Prozess zur Verlängerung der Amtszeit eines Richters über das Regelruhestandsalter hinaus grundsätzlich zur Objektivierung dieses Prozesses beitragen.

[116] Dies gilt jedoch nur insoweit, als bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind und insbesondere diese Stelle selbst von der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt und dem Organ, dem sie eine Stellungnahme übermitteln soll, unabhängig ist und die betreffende Stellungnahme auf der Grundlage objektiver und einschlägiger Kriterien verfasst und in gebotener Weise begründet ist, so dass sie geeignet ist, diesem Organ objektive Anhaltspunkte für seine Entscheidungsfindung zu liefern.

[117] Insoweit genügt die Feststellung, dass sich der Landesjustizrat, wenn er gegenüber dem Präsidenten der Republik solche Stellungnahmen abzugeben hat, – wie die Republik Polen in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat – im Allgemeinen und in Ermangelung einer Vorschrift, wonach er diese begründen muss, darauf beschränkt hat, Stellungnahmen abzugeben, die, gleich, ob sie befürwortend oder ablehnend ausfallen, entweder überhaupt nicht begründet sind oder eine rein formelle Begründung enthalten, in der lediglich allgemein auf den Wortlaut der Kriterien verwiesen wird, die in Art. 37 § 1 b des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht festgelegt sind. Unter diesen Umständen ist, ohne dass geprüft werden müsste, ob Kriterien wie die in dieser Vorschrift genannten hinreichend transparent, objektiv und überprüfbar sind, festzustellen, dass solche Stellungnahmen nicht dazu beitragen können, dem Präsidenten der Republik für die Ausübung der ihm verliehenen Befugnis, einem Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht), nachdem dieser das Regelruhestandsalter erreicht hat, die

weitere Ausübung seines Amts zu genehmigen oder zu verweigern, objektive Anhaltspunkte zu liefern.

[118] Nach alledem ist festzustellen, dass die dem Präsidenten der Republik eingeräumte Befugnis, nach freiem Ermessen zu entscheiden, ob er einem Richter eines obersten nationalen Gerichts wie dem Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) im Alter zwischen 65 und 71 Jahren zweimal für jeweils drei Jahre die weitere Ausübung seines Richteramts genehmigt, geeignet ist, u. a. bei den Rechtsunterworfenen berechnete Zweifel an der Unempfänglichkeit der betroffenen Richter für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen aufkommen zu lassen.

(...)

[123] Folglich ist der zweiten Rüge der Kommission, mit der ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV geltend gemacht wird, und damit der Klage insgesamt stattzugeben.