

Rs. C-791/19 (Kommission ./. Polen; „Disziplinarordnung für Richter“), Urteil des Gerichtshofs vom 15.07.2021 – ECLI:EU:C:2021:596.

Vorbemerkungen:

In dem Urteil differenziert der Gerichtshof seine Rechtsprechung zu dem in Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV verankerten Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit weiter aus, insbesondere die Vorschriften für Disziplinarmaßnahmen betreffend. Prüfungsgegenstand ist insoweit die neue Disziplinarordnung für Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) und der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Polen, die in älterer Fassung bereits Gegenstand der Rechtssache A.K. u. a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts, Fall 10) ist. Der Gerichtshof weist in dem Urteil darauf hin, dass es notwendig ist, zu verhindern, dass die Disziplinarordnung zur politischen Kontrolle von Gerichtsentscheidungen oder zur Ausübung von Druck auf Richter eingesetzt werden kann. Im vorliegenden Fall genügt die neue Disziplinarordnung hinsichtlich des Verhaltens, das die Verantwortlichkeit von Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit auslösen kann, nicht den Anforderungen an Klarheit und Präzision. Der Gerichtshof bezieht sich insoweit nicht nur auf den Inhalt von Gerichtsentscheidungen sondern auch auf die Ausübung der – in die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Richter fallenden – Befugnis zur Anrufung des Gerichtshofs nach Art. 267 AEUV. Er stellt fest, dass die neue Disziplinarordnung damit die Unabhängigkeit der Richter beeinträchtigt; für den Fall der Ausübung der Befugnis zur Anrufung des Gerichtshofs nach Art. 267 AEUV nimmt er in dieser Sache (auch) einen eigenständigen Verstoß gegen Art. 267 Abs. 2 und 3 AEUV an. Der Gerichtshof stützt seine Feststellung durch die Tatsache, dass bereits die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der neu eingerichteten Disziplinarkammer als solche nicht gewährleistet sind.

Sachverhalt:

Im Jahr 2017 erließ Polen eine neue Disziplinarordnung für Richter des Sąd Najwyższy und der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Im Rahmen dieser Gesetzesreform wurde beim Obersten Gericht eine neue Kammer, die Izba Dyscyplinarna (im Folgenden: Disziplinarkammer), eingerichtet. Die Disziplinarkammer war unter anderem für Disziplinarsachen gegen Richter des Obersten Gerichts und im zweiten Rechtszug für Disziplinarsachen gegen Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuständig. Da die Europäische Kommission der Auffassung war, dass Polen durch den Erlass der neuen Disziplinarordnung gegen seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht verstoßen habe, hat sie beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage erhoben. Die Kommission stützt ihre Klage auf fünf Rügen, von denen die ersten vier Verstöße gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV sowie der fünfte einen Verstoß gegen Art. 267 Abs. 2 und 3 AEUV betreffen. Mit ihrer ersten Rüge macht die Kommission geltend, Art. 107 § 1 des Gesetzes über die ordentliche Gerichtsbarkeit sowie Art. 97 §§ 1 und 3 des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht verstießen

gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, da diese nationalen Bestimmungen es zuließen, unter Verstoß gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit Richter der polnischen ordentlichen Gerichtsbarkeit wegen des Inhalts ihrer Gerichtsentscheidungen disziplinarisch zu belangen und so die für sie geltende Disziplinarordnung dafür zu verwenden, eine politische Kontrolle über ihre richterliche Tätigkeit auszuüben.

Aus den Entscheidungsgründen:

[134] Die Anforderung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, die sich u. a. aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ergibt und dem die nationalen Gerichte genügen müssen, die wie die polnischen Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit in die Lage kommen können, das Unionsrecht auslegen und anwenden zu müssen, verlangt, wie aus Rn. 61 des vorliegenden Urteils hervorgeht, dass eine Disziplinarordnung, die für diejenigen gilt, die mit der Aufgabe des Richtens betraut sind, auch Vorschriften enthält, die festlegen, welche Verhaltensweisen Disziplinarvergehen begründen, damit jegliche Gefahr vermieden wird, dass eine solche Disziplinarordnung als System zur politischen Kontrolle des Inhalts von Gerichtsentscheidungen eingesetzt wird.

[135] Mit ihrer ersten Rüge macht die Kommission geltend, dass Art. 107 § 1 des Gesetzes über die ordentliche Gerichtsbarkeit und Art. 97 §§ 1 und 3 des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht eine solche politische Kontrolle ermöglichen, indem sie die Verhaltensweisen, die ein Disziplinarvergehen von Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit darstellten, dahin definierten, dass darunter jede „offensichtliche und grobe Missachtung von Rechtsvorschriften“ und jeder „Fehler“, der zu einer „offensichtlichen Missachtung von Vorschriften“ führe, fielen. Dies zeigten auch die verschiedenen konkreten Fälle der Anwendung dieser Bestimmungen, auf die sie Bezug genommen habe.

[136] Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Disziplinarordnung für Richter zwar zur Justizorganisation gehört und damit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Insbesondere kann die Möglichkeit für die Behörden eines Mitgliedstaats, Richter disziplinarisch zu belangen, je nach der von den Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidung, einen Aspekt darstellen, der einen Beitrag zur Verantwortlichkeit und zur Effizienz der Justiz leisten kann. Wie sich jedoch den Rn. 56, 57 und 61 des vorliegenden Urteils entnehmen lässt, müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Zuständigkeit das Unionsrecht beachten, indem sie insbesondere die Unabhängigkeit der Gerichte, die über Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung oder Auslegung des Unionsrechts zu entscheiden haben, sicherstellen, um

den Rechtsunterworfenen den nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV erforderlichen wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten (vgl. entsprechend Urteil Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a., Rn. 229 und 230).

[137] In diesem Zusammenhang darf die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit u. a. nicht dazu führen, dass völlig ausgeschlossen ist, dass die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit eines Richters in bestimmten, ganz außergewöhnlichen Fällen durch von ihm erlassene Gerichtsentscheidungen ausgelöst werden kann. Die Anforderung der Unabhängigkeit ist nämlich ganz sicher nicht dazu gedacht, etwaige schwerwiegende und völlig unentschuld bare Verhaltensweisen von Richtern zu billigen wie z. B. die vorsätzliche und böswillige oder besonders grob fahrlässige Missachtung von Vorschriften des nationalen Rechts und des Unionsrechts, deren Einhaltung sie gewährleisten sollen, Willkür oder Rechtsverweigerung, wenn sie als diejenigen, die mit der Aufgabe des Richters betraut sind, über Streitigkeiten zu entscheiden haben, die ihnen von Rechtssuchenden vorgelegt werden.

[138] Dagegen ist es für die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit und um auf diese Weise zu verhindern, dass die Disziplinarordnung entgegen ihrem legitimen Zweck zur politischen Kontrolle von Gerichtsentscheidungen oder zur Ausübung von Druck auf Richter eingesetzt werden kann, von grundlegender Bedeutung, dass ein etwaiger Fehler in einer Gerichtsentscheidung bei der Auslegung und Anwendung der Vorschriften des nationalen Rechts und des Unionsrechts oder bei der Würdigung des Sachverhalts und der Beweise für sich allein nicht zur Auslösung der disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit des betreffenden Richters führen kann (vgl. entsprechend Urteil Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a., Rn. 234).

[139] Folglich muss die Auslösung der disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit eines Richters wegen einer Gerichtsentscheidung auf ganz außergewöhnliche Fälle wie die in Rn. 137 des vorliegenden Urteils genannten beschränkt bleiben und dabei durch objektive und überprüfbare Kriterien, die sich aus Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege ergeben, sowie durch Garantien beschränkt sein, die darauf abzielen, jegliche Gefahr eines Drucks von außen bezüglich des Inhalts von Gerichtsentscheidungen zu vermeiden und damit bei den Rechtsunterworfenen jeden berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit der betreffenden Richter und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen auszuräumen (vgl. entsprechend Urteil Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a., Rn. 233).

[140] Hierzu ist es wesentlich, dass insbesondere Regeln vorgesehen werden, die die Verhaltensweisen, die die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit von Richtern begründen

können, klar und präzise definieren, um die dem Auftrag des Richters inhärente Unabhängigkeit zu gewährleisten und zu verhindern, dass Richter der Gefahr ausgesetzt werden, dass ihre disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit allein aufgrund ihrer Entscheidung ausgelöst wird (vgl. entsprechend Urteil Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a., Rn. 234).

[141] Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass Art. 107 § 1 des Gesetzes über die ordentliche Gerichtsbarkeit und Art. 97 §§ 1 und 3 des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht schon aufgrund ihres Wortlauts nicht den in Rn. 140 des vorliegenden Urteils genannten Anforderungen an Klarheit und Präzision genügen. Anhand der in diesen Bestimmungen verwendeten Wendungen „offensichtliche und grobe Missachtung von Rechtsvorschriften“ und „Fehlerfeststellung“ über eine „offensichtliche Missachtung von Vorschriften“ lässt sich nämlich nicht ausschließen, dass die Richter allein aufgrund des angeblich „fehlerhaften“ Inhalts ihrer Entscheidungen zur Verantwortung gezogen werden können und nicht sichergestellt ist, dass diese Verantwortlichkeit stets streng auf ganz außergewöhnliche Fälle wie die in Rn. 137 des vorliegenden Urteils genannten beschränkt bleibt.

[142] Ferner ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Bedeutung der nationalen Rechtsvorschriften, die Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens sind, im Allgemeinen unter Berücksichtigung ihrer Auslegung durch die nationalen Gerichte zu beurteilen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Juli 2007, Kommission/Deutschland, C-490/04, EU:C:2007:430, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 16. September 2015, Kommission/Slowakei, C-433/13, EU:C:2015:602, Rn. 81).

[143] Insoweit hat die Republik Polen vor dem Gerichtshof zwar detailliert die Rechtsprechung dargestellt, die der Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) über viele Jahre hinweg zu den verschiedenen Tatbestandsmerkmalen des Begriffs „offensichtliche und grobe Missachtung von Rechtsvorschriften“ im Sinne von Art. 107 § 1 des Gesetzes über die ordentliche Gerichtsbarkeit entwickelt hat. Diese nationale Rechtsprechung, deren Bestehen und Inhalt von der Kommission nicht bestritten worden sind, scheint tatsächlich eine besonders enge Auslegung dieses Begriffs vorgenommen zu haben, in der ein offensichtliches Bemühen um Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit zum Ausdruck kommt.

[144] Jedoch ist zunächst festzustellen, dass in den beiden Bestimmungen, die Gegenstand der vorliegenden Rüge sind, teilweise unterschiedliche Formulierungen verwendet werden, da in Art. 97 §§ 1 und 3 des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht nämlich nur von „offensichtlichen“ Verstößen gegen Rechtsvorschriften die Rede ist. Dass es in dieser neuen Bestimmung an der Klarstellung fehlt, dass die Missachtung von Rechtsvorschriften „grob“ zu

sein hat, diese aber in Art. 107 § 1 des Gesetzes über die ordentliche Gerichtsbarkeit enthalten ist und auch Eingang in die in Rn. 143 des vorliegenden Urteils angeführte ständige Rechtsprechung des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) gefunden hat, lässt Zweifel an der jeweiligen Tragweite dieser Bestimmungen aufkommen. Außerdem könnte der Umstand, dass die betreffende Kammer, wenn sie einem Richter, dessen Entscheidung sie überprüft, eine „Fehlerfeststellung“ übermittelt und in diesem Zusammenhang der Auffassung ist, dass der „Fehler“ eine „offensichtliche Missachtung von Vorschriften“ darstellt, auf der Grundlage von Art. 97 §§ 1 und 3 des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht unmittelbar ein vor der Disziplinarkammer geführtes Disziplinarverfahren gegen diesen Richter beantragen kann, dahin verstanden werden, dass die Verantwortlichkeit von Richtern allein auf der Grundlage des angeblich „fehlerhaften“ Inhalts ihrer Gerichtsentscheidungen und auch nicht nur beschränkt auf die in Rn. 137 des vorliegenden Urteils genannten ganz außergewöhnlichen Fälle ausgelöst werden kann.

[145] Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die von der Republik Polen angeführten Entscheidungen des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) zu Art. 107 § 1 des Gesetzes über die ordentliche Gerichtsbarkeit nicht von dessen jetziger Disziplinarkammer, sondern von der vor der Reform zuständigen Kammer erlassen wurden.

[146] Wie sich aus Rn. 61 des vorliegenden Urteils ergibt, sind außerdem, um sicherzustellen, dass die Auslösung der disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit von Richtern durch Garantien beschränkt ist, die darauf abzielen, jegliche Gefahr eines Drucks von außen bezüglich des Inhalts von Gerichtsentscheidungen zu vermeiden, die Vorschriften, die das Verhalten festlegen, das ein Vergehen im Rahmen der Disziplinarordnung für Richter begründet, zusammen mit den anderen Vorschriften zu betrachten, die eine Disziplinarordnung kennzeichnen, und insbesondere mit denen, die vorsehen müssen, dass die Entscheidungen in Disziplinarverfahren gegen Richter von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht erlassen oder überprüft werden.

[147] Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Gründen, aus denen der Gerichtshof der zweiten von der Kommission zur Begründung ihrer Klage erhobenen Rüge stattgegeben hat, dass die kürzlich mit dem neuen Gesetz über das Oberste Gericht eingerichtete Disziplinarkammer, der die Zuständigkeit für die Entscheidungen über Disziplinarsachen, die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit betreffen, je nach Fall, entweder im zweiten Rechtszug oder im ersten und im zweiten Rechtszug übertragen wurde, dieser Anforderung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht genügt.

[148] Ein solcher Umstand erhöht seinerseits die Gefahr, dass Bestimmungen wie Art. 107 § 1 des Gesetzes über die ordentliche Gerichtsbarkeit und Art. 97 §§ 1 und 3 des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht, die Disziplinarvergehen in einer Weise definieren, die den in Rn. 140 des vorliegenden Urteils genannten Anforderungen an Klarheit und Präzision nicht genügt und nicht sicherstellt, dass die Auslösung der Verantwortlichkeit der Richter für ihre Entscheidungen strikt auf die in Rn. 137 des vorliegenden Urteils genannten Fälle beschränkt ist, so ausgelegt werden, dass die Disziplinarordnung zur Beeinflussung von Gerichtsentscheidungen eingesetzt werden kann.

(...)

[154] Abschließend ist festzustellen, dass die Kommission auf eine Reihe konkreter Fälle aus jüngster Zeit hingewiesen hat, in denen der Disziplinarbeauftragte im Rahmen der durch das Gesetz über die ordentliche Gerichtsbarkeit eingeführten neuen Disziplinarordnung Disziplinarermittlungen gegen Richter wegen des Inhalts ihrer Gerichtsentscheidungen eingeleitet habe, ohne dass ersichtlich sei, dass die betreffenden Richter ihre Pflichten wie die in Rn. 137 des vorliegenden Urteils genannten verletzt hätten. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass Disziplinarverfahren u. a. wegen Gerichtsentscheidungen eingeleitet wurden, mit denen der Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht worden war, um zu klären, ob bestimmte Vorschriften des nationalen Rechts mit den unionsrechtlichen Bestimmungen über die Rechtsstaatlichkeit und die richterliche Unabhängigkeit im Einklang stehen.

[155] Auch wenn die Republik Polen vorträgt, dass die vom Disziplinarbeauftragten in diesen Fällen erhobenen Rügen keine offensichtliche und grobe Missachtung von Rechtsvorschriften im Sinne von Art. 107 § 1 des Gesetzes über die ordentliche Gerichtsbarkeit betreffen, sondern eine Befugnisüberschreitung oder Beeinträchtigung des Richteramts durch die betreffenden Richter, stehen diese Rügen gleichwohl in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Inhalt der von diesen Richtern erlassenen Gerichtsentscheidungen.

[156] Schon die bloße Aussicht auf die Einleitung solcher Disziplinarermittlungen ist geeignet, Druck auf diejenigen auszuüben, die mit der Aufgabe des Richtens betraut sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a., Rn. 199).

[157] Nach alledem sieht es der Gerichtshof als erwiesen an, dass in dem besonderen Kontext, der sich aus den jüngsten Reformen der polnischen Justiz und der für die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit geltenden Disziplinarordnung ergibt, und insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gerichtsorgans, das für die Entscheidung über Disziplinarverfahren gegen diese Richter zuständig ist, nicht

gewährleistet sind, die Definitionen des Disziplinarvergehens in Art. 107 § 1 des Gesetzes über die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und in Art. 97 §§ 1 und 3 des neuen Gesetzes über den Obersten Gerichtshof nicht verhindern können, dass die Disziplinarordnung dazu eingesetzt wird, um bei diesen Richtern, die zur Auslegung und Anwendung des Unionsrechts berufen sind, Druck und eine abschreckende Wirkung zu erzeugen, die den Inhalt ihrer Entscheidungen beeinflussen können. Die genannten Bestimmungen beeinträchtigen somit die Unabhängigkeit dieser Richter, noch dazu unter Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV um den Preis eines Rückschritts beim Schutz des Wertes der Rechtsstaatlichkeit in Polen im Sinne der in Rn. 51 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung.

[158] Folglich greift die erste Rüge durch.