



Gerichtshof der Europäischen Union

**PRESSEMITTEILUNG Nr. 114/20**

Luxemburg, den 23. September 2020

Schlussanträge des Generalanwalts in den verbundenen Rechtssachen C-83/19 Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“, C-127/19 Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ und Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor und C-195/19 PJ sowie in den Rechtssachen C-291/19 SO, C-355/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a. und C-397/19 Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

Presse und Information

## **Nach Auffassung von Generalanwalt Bobek verstoßen die vorläufige Ernennung des Chefjustizinspektors und die nationalen Vorschriften über die Errichtung einer besonderen staatsanwaltschaftlichen Abteilung mit ausschließlicher Zuständigkeit für von Richtern und Staatsanwälten begangene Straftaten gegen das Unionsrecht**

*Nationalen Vorschriften über die Staatshaftung für Justizirrtümer und über die Regressklage, die der Staat in Fällen von bösem Glauben oder grober Fahrlässigkeit gegen den betreffenden Richter erheben könne, stehe das Unionsrecht dann nicht entgegen, wenn diese Verfahren ausreichende Garantien böten*

Mit dem Ziel, die Unabhängigkeit und Effektivität der Justiz zu verbessern, hat Rumänien im Rahmen der Verhandlungen über seinen EU-Beitritt die sogenannten Justizgesetze<sup>1</sup> verabschiedet. Mit der Entscheidung 2006/928/EG richtete die Kommission das „Verfahren für Zusammenarbeit und Überprüfung“ (im Folgenden auch: VZÜ) ein, in dessen Rahmen sie regelmäßig über die Fortschritte Rumäniens im Hinblick auf die Unabhängigkeit und die effiziente Arbeitsweise der Justiz Bericht erstattet. Die rumänische Regierung erließ zwischen September 2018 bis März 2019 fünf Dringlichkeitsverordnungen, mit denen die Justizgesetze geändert und um neue Bestimmungen ergänzt wurden. Einige dieser Änderungen wurden in den VZÜ-Berichten von 2018 und 2019 negativ bewertet.

Vor diesem Hintergrund haben mehrere rumänische Gerichte dem Gerichtshof Fragen vorgelegt, mit denen der Gerichtshof ersucht wird, die Natur, die rechtliche Bedeutung und die Wirkungen des VZÜ sowie der auf seiner Grundlage periodisch erstellten Berichte festzustellen. Der Gerichtshof wird außerdem ersucht, festzustellen, ob die in den Berichten der Kommission enthaltenen Empfehlungen für die rumänischen Behörden verbindlich sind.

Des Weiteren geht es um drei institutionelle Aspekte dieser Reform: die vorläufige Ernennung des Leiters der Justizinspektion, die Schaffung einer besonderen Abteilung innerhalb der Staatsanwaltschaft, die für die Untersuchung von Straftaten innerhalb der Justiz zuständig ist, sowie Änderungen der Bestimmungen über die materiell-rechtliche Haftung der Richter. Der Gerichtshof wird ersucht, festzustellen, ob diese Aspekte mit den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes und der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar sind, die in einer Reihe von Bestimmungen des Unionsrechts verankert sind<sup>2</sup>.

In seinen heutigen Schlussanträgen schlägt Generalanwalt Michal Bobek dem Gerichtshof erstens vor, zu entscheiden, dass **die Entscheidung zur Errichtung des „Verfahrens für Zusammenarbeit und Überprüfung“ einen Rechtsakt eines Organs der Union darstellt, der auf der Grundlage des Beitrittsvertrags rechtsgültig erlassen worden und für Rumänien rechtlich verbindlich ist. Hingegen sind die von der Kommission auf ihrer Grundlage**

<sup>1</sup> Gesetz Nr. 303/2004 über den Status von Richtern und Staatsanwälten, Gesetz Nr. 304/2004 über die Organisation des Justizwesens und Gesetz Nr. 317/2004 über den Obersten Richterrat.

<sup>2</sup> Insbesondere in Art. 2 EUV, Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 47 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

**periodisch erstellten Berichte nicht rechtlich verbindlich, von diesem Mitgliedstaat aber gebührend zu berücksichtigen.**

Der Generalanwalt weist zunächst darauf hin, dass es sich bei der VZÜ-Entscheidung um einen Beschluss im Sinne von Art. 288 Abs. 4 AEUV<sup>3</sup> handle, der von der Kommission auf der Grundlage der Beitrittsakte erlassen worden sei und für seine Adressaten in allen seinen Teilen verbindlich sei. Gemäß Art. 4 der VZÜ-Entscheidung seien die Mitgliedstaaten deren Adressaten. Zwar sei Rumänien zum Zeitpunkt ihres Erlasses noch kein Mitgliedstaat gewesen, jedoch ergebe sich der verbindliche Charakter der vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Union aus Art. 2 der Beitrittsakte, der bestimme, dass die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe für Rumänien ab dem Tag des Beitritts verbindlich seien. Die Folgen einer Nichtbefolgung könnten über die Möglichkeiten, einen etwaigen Verstoß mit den gewöhnlichen Mitteln des Unionsrechts festzustellen und zu sanktionieren, hinaus auch zu erheblichen Auswirkungen auf die Teilnahme Rumäniens am Binnenmarkt sowie auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts führen.

Die von der Kommission herausgegebenen Berichte seien hingegen nicht verbindlich, und nationale Richter könnten sich nicht auf die in VZÜ-Berichten enthaltenen Empfehlungen stützen, um nationale Rechtsvorschriften unangewendet zu lassen, die sie als solchen Empfehlungen widersprechend ansähen. Rumänien könne seine innerstaatlichen Organe und Verfahren nach seinem Ermessen gestalten, müsse aber nachweisen, wie diese dazu beitragen, die in der VZÜ-Entscheidung enthaltenen Vorgaben zu erreichen.

Nach Klärung der Natur und der rechtlichen Wirkungen des VZÜ gelangt Generalanwalt Bobek zu dem Schluss, dass die VZÜ-Entscheidung die Anwendbarkeit der Charta, einschließlich ihres Art. 47, auslöse. Obgleich Art. 19 Abs. 1 EUV ebenfalls anwendbar wäre, erläutert der Generalanwalt mit einigen vorsichtigen Anregungen, weshalb es nicht unbedingt den besten Ansatz darstellen würde, die Beurteilung dieser Rechtssachen ausschließlich auf Art. 19 Abs. 1 EUV zu stützen.

Nach Klärung der Maßstäbe und der Art der Bewertung, die sich aus den anwendbaren Bestimmungen des Unionsrechts ergeben, **schlägt** der Generalanwalt **dem Gerichtshof zweitens vor, zu entscheiden, dass das Unionsrecht<sup>4</sup> nationalen Bestimmungen entgegensteht, durch die die Regierung unter Abweichung von den normalerweise anwendbaren rechtlichen Regelungen ein System für die vorläufige Ernennung auf die Leitungspositionen der Einrichtung, die mit der Durchführung von Disziplinaruntersuchungen in der Justiz betraut ist, beschließt, dessen praktische Wirkung darin besteht, dass eine Person, deren Mandat bereits abgelaufen war, wieder in das Amt eingesetzt wird.**

Der Generalanwalt weist darauf hin, dass das Unionsrecht<sup>5</sup> kein bestimmtes Modell hinsichtlich der Organisation der Disziplinarsysteme für Richter und Staatsanwälte vorschreibe. Das Erfordernis der Unabhängigkeit bedeute jedoch, dass die Vorschriften, die für ein solches System gälten, die erforderlichen Garantien aufweisen müssten, um jegliche Gefahr zu verhindern, dass diese Disziplinarregelung als ein System zur politischen Kontrolle des Inhalts von Gerichtsentscheidungen eingesetzt werde.

Der Justizinspektion komme in Disziplinarverfahren eine entscheidende Rolle zu, da sie die Voruntersuchung durchführe. Eine Einrichtung, die für die Einleitung von Disziplinarverfahren zuständig sei, sollte zumindest einen gewissen Grad an Unabhängigkeit in ihrer Arbeitsweise und ihren Untersuchungen aufweisen.

Insoweit weist der Generalanwalt darauf hin, dass die vorläufige Ernennung der Leitung der Justizinspektion, die durch eine Dringlichkeitsverordnung ohne die Konsultation der normalerweise

---

<sup>3</sup> Der bestimmt, dass Beschlüsse in allen ihren Teilen verbindlich sind und, wenn sie an bestimmte Adressaten gerichtet sind, nur für diese verbindlich sind.

<sup>4</sup> Art. 47 Abs. 2 der Charta und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV.

<sup>5</sup> Art. 47 Abs. 2 der Charta und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV.

zu einer solchen Ernennung zu konsultierenden Einrichtung eingeleitet worden sei, nicht einfach dazu bestimmt sei, die Kontinuität im Amt zu gewährleisten, vielmehr liege ihre praktische Wirkung darin, eine Person, deren Mandat bereits abgelaufen gewesen sei, durch ein anderes als das gesetzlich bestimmte Verfahren wieder in das Amt einzusetzen. Dieses System könne Zweifel im Hinblick auf das Interesse der rumänischen Regierung aufkommen lassen, eine bestimmte Person an die Spitze der Einrichtung zu berufen, die für Disziplinaruntersuchungen gegen Richter und Staatsanwälte zuständig sei. Demzufolge biete ein solches System offenbar nicht die geeigneten Garantien, bei den Einzelnen vernünftige Zweifel an der Neutralität von Justizeinrichtungen und an deren Unempfänglichkeit für Einflussnahmen von außen auszuschließen.

**Drittens schlägt Generalanwalt Bobek dem Gerichtshof vor, zu entscheiden, dass das Unionsrecht<sup>6</sup> der Errichtung einer besonderen staatsanwaltschaftlichen Abteilung mit ausschließlicher Zuständigkeit für von Richtern und Staatsanwälten begangene Straftaten entgegensteht, wenn die Schaffung einer solchen Abteilung nicht durch echte und hinreichend gewichtige Gründe gerechtfertigt ist, und wenn sie nicht mit hinreichenden Garantien einhergeht, um jede Gefahr politischer Einflussnahme auf ihre Arbeitsweise und Zusammensetzung auszuschließen.**

Für die Schaffung der Abteilung für die Untersuchung von Straftaten innerhalb der Justiz (im Folgenden: AUSJ) müsse es eine besonders gewichtige, transparente und echte Rechtfertigung geben. Sei dieses Kriterium erfüllt, sei es des Weiteren unerlässlich, dass die Zusammensetzung, Organisation und Arbeitsweise einer solchen Abteilung Garantien biete, die geeignet seien, die Gefahr eines Drucks von außen auf die Justiz zu vermeiden. Schließlich seien bei der Feststellung des maßgeblichen Kontexts auch die besonderen Begleitumstände der Schaffung der AUSJ sowie die Rechenschaft über die Art und Weise, in der diese Einrichtung ihre Funktionen ausgeübt habe, von Bedeutung.

Insoweit könne kaum behauptet werden, dass die Schaffung der AUSJ auf eine klare, unzweideutige und zugängliche Weise gerechtfertigt worden sei. Außerdem biete die Regelung betreffend die AUSJ keine ausreichenden Garantien, um jede Gefahr politischer Einflussnahme auf ihre Arbeitsweise und Zusammensetzung auszuschließen. Nationale Gerichte müssten jedoch berechtigt sein, die objektiven Gesichtspunkte, die die Umstände beträfen, unter denen die AUSJ errichtet worden sei, sowie ihre praktische Arbeitsweise als Faktoren zu berücksichtigen, die die Gefahren politischer Einflussnahme bestätigen oder entkräften könnten. Die Bestätigung einer solchen Gefahr könne berechtigte Zweifel an der Standhaftigkeit der Richter entstehen lassen, da sie den Eindruck der Neutralität der Richter in Bezug auf das Interesse, mit dem sie befasst seien, insbesondere dann beeinträchtige, wenn es um Korruptionsfälle gehe. Des Weiteren stehe das Unionsrecht auch der Errichtung einer staatsanwaltschaftlichen Abteilung entgegen, die in Anbetracht ihrer Arbeitsbelastung unzureichend mit Staatsanwälten besetzt sei, so dass ihre operative Arbeitsweise mit Gewissheit eine unangemessene Dauer der Strafverfahren einschließlich solcher gegen Richter zur Folge haben werde.

**Viertens schlägt Generalanwalt Bobek dem Gerichtshof vor, zu entscheiden, dass das Unionsrecht<sup>7</sup> weder nationalen Vorschriften über die Staatshaftung für Justizirrtümer noch der Möglichkeit für den Staat, anschließend in Fällen von bösem Glauben oder grober Fahrlässigkeit gegen den betreffenden Richter eine Regressklage wegen zivilrechtlicher Haftung zu erheben, entgegensteht. Allerdings müssen diese Verfahren ausreichende Garantien bieten, um sicherzustellen, dass Richter und Staatsanwälte bei ihren Entscheidungen weder unmittelbarem noch mittelbarem Druck ausgesetzt sind. Es ist Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind.**

Im nationalen Recht<sup>8</sup> sei eine staatliche Haftung für Justizirrtümer sowohl als Folge von Prozesshandlungen als auch wegen des Inhalts einer endgültigen Gerichtsentscheidung, einschließlich der Rechtsauslegung und der Beweiswürdigung, vorgesehen. Die Definition des

---

<sup>6</sup> Art. 47 Abs. 2 der Charta und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV.

<sup>7</sup> Art. 47 Abs. 2 der Charta und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV.

<sup>8</sup> Gesetz Nr. 303/2004 über den Status von Richtern und Staatsanwälten.

Justizirrtums sei durch drei Merkmale gekennzeichnet: (i) die Prozesshandlung müsse unter *offensichtlichem Verstoß* gegen gesetzliche Vorschriften des materiellen oder des Verfahrensrechts vorgenommen worden sein oder die endgültige Entscheidung in *offensichtlichem Widerspruch* zum Gesetz oder zum Sachverhalt stehen, wie er sich aus der Beweiserhebung in der Rechtssache ergebe, (ii) die Prozesshandlung oder die endgültige Entscheidung müsse zu einer *schwerwiegenden Verletzung* der Rechte, Freiheiten oder berechtigten Interessen einer Person führen und (iii) einen Schaden verursachen, der *nicht* durch einen ordentlichen oder außerordentlichen Rechtsbehelf *habe wiedergutmacht werden können*.

Eine solche Definition des Justizirrtums ist nach Ansicht des Generalanwalts nicht geeignet, die Gefahr einer Ausübung mittelbaren Drucks zu erzeugen. Erstens schließe das Unionsrecht nicht aus, dass der Staat für Schäden haftbar gemacht werde, die die Justiz in Wahrnehmung ihrer Aufgaben verursache. Zweitens würden nach dieser Definition offenbar nur offensichtliche Fehler als Justizirrtum eingestuft.

Unabhängig von der Haftungsregelung verlange der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit jedoch, dass die Regelung über die zivilrechtliche Haftung von Richtern, über die der Staat den einem Geschädigten gezahlten Schadensersatz unmittelbar zurückfordern könne, sicherstelle, dass die Richter vor Druck geschützt seien, der ihr unabhängiges Urteil gefährden und ihre Entscheidungen beeinflussen könnte. Es sei Sache des nationalen Gerichts, anhand aller relevanten Faktoren zu prüfen, ob die einschlägigen nationalen Vorschriften und deren praktische Anwendung diese Voraussetzungen erfüllten.

---

**HINWEIS:** Die Schlussanträge des Generalanwalts sind für den Gerichtshof nicht bindend. Aufgabe des Generalanwalts ist es, dem Gerichtshof in völliger Unabhängigkeit einen Entscheidungsvorschlag für die betreffende Rechtssache zu unterbreiten. Die Richter des Gerichtshofs treten nunmehr in die Beratung ein. Das Urteil wird zu einem späteren Zeitpunkt verkündet.

**HINWEIS:** Im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens können die Gerichte der Mitgliedstaaten in einem bei ihnen anhängigen Rechtsstreit dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts oder nach der Gültigkeit einer Handlung der Union vorlegen. Der Gerichtshof entscheidet nicht über den nationalen Rechtsstreit. Es ist Sache des nationalen Gerichts, über die Rechtssache im Einklang mit der Entscheidung des Gerichtshofs zu entscheiden. Diese Entscheidung des Gerichtshofs bindet in gleicher Weise andere nationale Gerichte, die mit einem ähnlichen Problem befasst werden.

---

*Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.*

*Der Volltext der Schlussanträge in den [verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19 und C-195/1](#), der [Rechtssache C-291/19](#), der [Rechtssache C-355/19](#) und der [Rechtssache C-397/19](#) wird am Tag der Verlesung auf der Curia-Website veröffentlicht.*

*Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255*

*Filmaufnahmen von der Verlesung der Schlussanträge sind verfügbar über [„Europe by Satellite“](#) ☎ (+32) 2 2964106*