



Generalanwalt Hogan: Das Unionsrecht steht nationalen Verfassungsbestimmungen, nach denen die Exekutive oder eines ihrer Mitglieder, etwa der Premierminister, im Ernennungsverfahren für die Richterschaft mitwirkt, nicht entgegen

Jedoch ist Art. 19 Abs. 1 EUV, im Licht des in der Charta niedgelegten Rechts auf ein faires und wirksames Verfahren betrachtet, anwendbar, wenn ein nationales Gericht die Rechtsgültigkeit eines Verfahrens zur Ernennung von Richtern wie das in der maltesischen Verfassung vorgesehene zu beurteilen hat

Repubblica ist ein Verein zur Förderung von Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit in Malta. Mit einer am 25. April 2019 beim First Hall Civil Court, Constitutional jurisdiction (Erste Kammer des Zivilgerichts – Verfassungssachen, Malta, im Folgenden: vorlegendes Gericht) erhobenen Popularklage beanstandet er das zum Zeitpunkt der Einleitung dieses Verfahrens geltende System der Ernennung von „judges“ (an Obergerichten) und „magistrates“ (an Untergerichten), wie es in der maltesischen Verfassung geregelt ist.

Mit seiner ersten Frage an den Gerichtshof möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV¹ und Art. 47 der Charta² anwendbar sind, wenn ein nationales Gericht die Rechtsgültigkeit eines Verfahrens zur Ernennung von Richtern wie das in der maltesischen Verfassung vorgesehene zu beurteilen hat. Mit seiner zweiten Frage erkundigt sich das vorlegende Gericht, ob die genannten Bestimmungen dahin auszulegen sind, dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, nach denen der Exekutive, in diesem Fall dem Premierminister, im Verfahren zur Ernennung der Mitglieder der Richterschaft Ermessens- und Entscheidungsbefugnisse eingeräumt sind. Drittens fragt das vorlegende Gericht für den Fall, dass die Befugnisse des Premierministers für nicht mit Art. 19 EUV vereinbar befunden werden, ob dies nur bei künftigen Ernennungen zu berücksichtigen ist oder auch bisherige Ernennungen betrifft.

In seinen heute verlesenen Schlussanträgen gelangt Generalanwalt Hogan erstens zu dem Ergebnis, dass **der im Licht von Art. 47 der Charta ausgelegte Art. 19 Abs. 1 EUV anwendbar sei, wenn ein nationales Gericht die Rechtsgültigkeit eines Verfahrens zur Ernennung von Richtern wie das in der maltesischen Verfassung vorgesehene zu beurteilen habe.**

Zweitens kommt er zu dem Schluss, dass **Art. 19 Abs. 1 EUV bei Auslegung im Licht von Art. 47 der Charta nationalen Verfassungsbestimmungen, nach denen die Exekutive oder eines ihrer Mitglieder, etwa der Premierminister, im Ernennungsverfahren für die Richterschaft mitwirke, nicht entgegenstehe.**

Drittens und letztens vertritt er die Auffassung, dass **das im vorliegenden Fall in Rede stehende Verfahren der Richterernennung nicht nach dem im Licht von Art. 47 der Charta ausgelegten Art. 19 Abs. 1 EUV in Frage gestellt werden könne, um vor der Verkündung des anstehenden Urteils erhobene Klagen zu stützen.**

¹ „Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.“

² Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unabhängiges Gericht.

Zur Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 1 EUV und Art. 47 der Charta

Generalanwalt Hogan führt aus, der Gerichtshof habe kürzlich mehrere Grundsatzurteile erlassen, nach denen diese Frage zweifelsfrei bejaht werden könne. Im Licht dieser Urteile sei nunmehr klar, dass zwar die Organisation der Justiz in den Mitgliedstaaten in deren Zuständigkeit falle, jedoch unbeschadet dessen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Zuständigkeit die Verpflichtungen einhalten müssten, die sich für sie aus dem Unionsrecht, insbesondere aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, ergäben³. Diese Verpflichtung gelte insbesondere für jede nationale Einrichtung, die als Gericht über Fragen der Anwendung oder Auslegung des Unionsrechts und somit über Fragen aus den vom Unionsrecht erfassten Bereichen zu entscheiden habe.⁴ Zudem habe der Gerichtshof selbst bereits entschieden, „dass Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz im Sinne von insbesondere Art. 47 der Charta in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist“⁵.

Zum Ermessen im Verfahren zur Ernennung der Mitglieder der Richterschaft

In seinen allgemeinen Bemerkungen zu den sich aus Art. 19 Abs. 1 EUV, Art. 47 der Charta und Art. 6 EMRK ergebenden Folgen für die Verfahren zur Ernennung von Richtern führt Generalanwalt Hogan aus, der bloße Umstand, dass Richter von einem Mitglied der Exekutive ernannt würden, könne für sich genommen kein Abhängigkeitsverhältnis schaffen oder Zweifel an der Unparteilichkeit der Richter aufkommen lassen, wenn die Richter nach ihrer Ernennung keinem Druck ausgesetzt seien und bei der Ausübung ihres Amtes keinen Weisungen unterlägen. Zudem lasse sich kaum bestreiten, dass in zahlreichen Rechtsordnungen, auch solchen in vielen Mitgliedstaaten, die Politik bei der Richterernennung eine Rolle gespielt habe.

Der Generalanwalt schließt aus den Entscheidungen in den Rechtssachen A. K. u. a. sowie Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts), dass weder das Unionsrecht noch die EMRK bestimmte auf jeden Fall geltende, feststehende institutionelle Garantien zur Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit festlege. Worauf es jedoch ankomme, sei erstens, dass Richter gegenüber sowohl der Exekutive als auch der Legislative von jedem Verhältnis der Unterordnung oder hierarchischen Kontrolle frei seien, und zweitens, dass Richter tatsächliche Garantien genossen, die sie vor solchem Druck von außen schützen sollten. Nur wenn einer dieser Aspekte des Verfahrens der Richterernennung einen Mangel aufweise, der seiner Art und Schwere nach die tatsächliche Gefahr begründe, dass andere Teile der Staatsgewalt – insbesondere die Exekutive – ein ihnen nicht zustehendes Ermessen ausüben könnten (wodurch die Integrität des Ergebnisses des Ernennungsverfahrens beeinträchtigt und so beim Einzelnen berechnete Zweifel an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des oder der betreffenden Richter geweckt würden), könne es sein, dass das betreffende Ernennungsverfahren gegen Art. 19 Abs. 1 EUV verstoße.

Entscheidend bleibe, ob ein nationaler Richter, objektiv betrachtet, hinreichende Garantien institutioneller Unabhängigkeit und Schutz vor einer Amtsenthebung genieße, so dass er seine Aufgaben in völliger Autonomie ausübe, ohne Weisungen oder der Kontrolle der Exekutive oder der Legislative unterworfen zu sein. Die Beurteilung dieser Fragen sei letztlich Sache des vorliegenden Gerichts.

Generalanwalt Hogan weist auf die [Stellungnahme Nr. 940/2018](#) der Venedig-Kommission hin, in der es heiße, dass die 2016 in Malta erfolgten Verfassungsänderungen mit der Einführung des

³ Urteil vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts) (Rechtssache [C-619/18](#)), siehe auch Pressemitteilung [Nr. 81/19](#); Urteil vom 5. November 2019, Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte) (Rechtssache [C-192/18](#)), siehe auch Pressemitteilung [Nr. 134/19](#); Urteil vom 19. November 2019 A. K. u. a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts) (Rechtssachen [C-585/18](#), [C-624/18](#) und [C-625/18](#)), siehe auch Pressemitteilung [Nr. 145/19](#); Urteil vom 26. März 2020, Miasto Łowicz und Prokurator Generalny (Rechtssachen [C-558/18](#) und [C-563/18](#)), siehe auch Pressemitteilung [Nr. 35/20](#).

⁴ Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Rechtssache [C-64/16](#)), siehe auch Pressemitteilung [Nr. 20/18](#).

⁵ Urteil vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts) (Rechtssache [C-619/18](#)), siehe auch Pressemitteilung [Nr. 81/19](#).

Ausschusses für Ernennungen im Justizwesen ein Schritt in die richtige Richtung seien, jedoch nicht ausreichen, um die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten, weshalb noch weitere Schritte erforderlich seien. Hierzu merkt der Generalanwalt an, dass die Stellungnahme der Venedig-Kommission so verstanden werden könne, dass sie Empfehlungen für ein System mit umfassenderer Transparenz und leistungsbezogener Richterernennung enthalte. Wenngleich die Umsetzung dieser Empfehlungen wünschenswert sei, deute jedoch der Umstand, dass Maltes System diesen Anforderungen nicht in vollem Umfang genüge, für sich genommen nicht darauf hin, dass die Garantien der richterlichen Unabhängigkeit, die die maltesischen Richter sowohl theoretisch als auch tatsächlich genießen, nicht ausreichen, um die sich aus Art. 19 EUV ergebenden Anforderungen zu erfüllen.

Auch wenn Art. 19 Abs. 1 EUV keine *ex ante* geltenden Vorgaben im Hinblick auf bestimmte Bedingungen für die Ernennung der Richter in den Mitgliedstaaten oder den Charakter der diesen zu gewährenden besonderen Garantien vorsehe, enthalte er doch die Mindestanforderung, dass die Unabhängigkeit dieser Richter garantiert sein müsse. Dabei komme es für die Zwecke von Art. 19 EUV darauf an, dass die Richter von jedem Verhältnis der Unterordnung oder hierarchischen Kontrolle durch Exekutive oder Legislative frei sein müssten. Richter müssten auch finanzielle Autonomie gegenüber der Exekutive und Legislative genießen, so dass ihre Vergütung während ihrer Amtszeit (abgesehen von der allgemeinen Besteuerung oder allgemein geltenden, verhältnismäßigen Maßnahmen zur Kürzung der Bezüge) nicht gekürzt werden dürfe. Wichtig sei ferner, dass sie hinreichenden Schutz vor einer Amtsenthebung genießen, die deshalb allenfalls aus berechtigtem Grund zulässig sei, und dass die Disziplinarordnung die notwendigen Garantien vorsehe, um der Gefahr ihres Missbrauchs als System der politischen Kontrolle über den Inhalt richterlicher Entscheidungen vorzubeugen. Es sei Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob diese Garantien tatsächlich gegeben seien.

Zur zeitlichen Wirkung der Auslegung durch den Gerichtshof

Für den Fall, dass das vorliegende Gericht auf der Grundlage des Urteils des Gerichtshofs zu dem Ergebnis gelangt, dass das in Malta geltende Verfahren der Richterernennung gegen Art. 19 Abs. 1 EUV verstößt, weist Generalanwalt Hogan darauf hin, dass dies unausweichlich erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Rechtssicherheit aufkommen lassen würde, die das Funktionieren des gesamten Justizsystems beeinträchtigen könnten. Diese Störungen beträfen nicht nur die Fähigkeit der Richter, in anhängigen Sachen zu entscheiden, sondern hätten auch Auswirkungen auf die Fähigkeit des maltesischen Justizsystems, das Problem der hohen Zahl unerledigter Verfahren in Malta zu lösen. Eine solche Entscheidung hätte schließlich wohl auch Auswirkungen auf die Rechtskraft in der Vergangenheit ergangener Urteile maltesischer Gerichte.

Daher ist der Generalanwalt der Auffassung, dass das Verfahren der Richterernennung nicht in Frage gestellt werden könne, um vor der Verkündung des anstehenden Urteils erhobene Klagen zu stützen.

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 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