

Rechtssache C-797/21

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

15. Dezember 2021

Vorlegendes Gericht:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarien)

Datum der Vorlageentscheidung:

15. Dezember 2021

Antragsteller:

Y. YA.

Antragsgegnerin:

K. P.

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Verfahren wurde auf Antrag von Y. YA. auf Erlass einer Gewaltschutzanordnung eingeleitet. Derzeit ist nur noch der Kostenstreit im Verfahren anhängig, im Zusammenhang mit dem auch das Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt wird.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Gemäß Art. 267 AEUV stellt das vorlegende Gericht dem Gerichtshof der Europäischen Union zwei Gruppen von Auslegungsfragen. Die erste Gruppe betrifft die Unabhängigkeit der Justizbehörden und insbesondere die Vereinbarkeit der Regeln über die langfristige Abordnung von Richtern nach bulgarischem Recht mit dem Erfordernis nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, die Unabhängigkeit der Gerichte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu gewährleisten. Die zweite Gruppe von Fragen betrifft die Wirkungen von Rechtsakten, die von einem Spruchkörper erlassen wurden, der möglicherweise

nicht die Standards für ein unabhängiges Gericht erfüllt, wenn sie Weisungen an ein unterinstanzliches nationales Gericht enthalten.

Vorlagefragen

1. Ist Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV dahin auszulegen, dass den Bürgern aufgrund einer Verletzung der Unabhängigkeit der Gerichte keine für einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz erforderlichen Rechtsbehelfe gewährleistet werden, wenn in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union die Abordnung von Richtern an ein höheres Gericht mit ihrer Zustimmung auf unbestimmte Zeit durch Entscheidung eines von den anderen Staatsorganen unabhängigen Leitungsorgans der Justiz zulässig ist, wenn zwar Voraussetzungen für die Entscheidung über die Beendigung der Abordnung sowie ein Rechtsbehelf dagegen vorgesehen sind, der jedoch während des anhängigen Verfahrens keine aufschiebende Wirkung hat, und anhand welcher Kriterien sollte konkret geprüft werden, ob eine Abordnung auf unbestimmte Zeit zulässig ist?

2. Würde die Antwort auf die erste Frage anders lauten, wenn objektive Voraussetzungen für die Entscheidung über die Anordnung der Beendigung der Abordnung gesetzlich vorgesehen sind und einer gerichtlichen Überprüfung unterliegen, aber keine solchen gerichtlich überprüfbaren Voraussetzungen für die Auswahl der Richter, die abgeordnet werden sollen, vorgesehen sind?

3. Falls auf die erste Frage geantwortet wird, dass die Abordnung von Richtern unter solchen Bedingungen zulässig ist, wenn objektive Regeln befolgt werden, sind bei der Prüfung, inwieweit die nationalen Bestimmungen dem Erfordernis ausreichender Rechtsbehelfe nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV zuwiderlaufen, nicht nur die gesetzlich festgelegten Kriterien, sondern auch die Art und Weise ihrer Anwendung durch die zuständigen Verwaltungs- und Justizbehörden zu berücksichtigen?

4. Ist die Entscheidung der Kommission 2006/929/EG dahin auszulegen, dass sich die Antwort auf die vorstehenden drei Fragen ändern würde, wenn eine nationale Abordnungspraxis festgestellt wurde, die eine Regelung zugrunde lag, die der aktuell geltenden ähnlich ist, und dies zu Beanstandungen im Rahmen des mit der genannten Entscheidung eingerichteten Kooperations- und Kontrollverfahrens führte?

5. Falls festgestellt wird, dass die nationalen Bestimmungen für die Abordnung von Richtern gegebenenfalls der Verpflichtung zur Schaffung von Rechtsbehelfen zuwiderlaufen, die zur Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV erforderlich sind, ist diese Vorschrift dann dahin auszulegen, dass sie verbindliche Weisungen an das nationale Gericht ausschließt, die von einem höheren Gericht erteilt wurden, dessen Spruchkörper auch mit einem abgeordneten Richter besetzt war, und unter welchen Voraussetzungen ist dies der Fall? Sind insbesondere Weisungen mit einem Verfahrensmangel behaftet, die nicht den Rechtsstreit in der Sache

betreffen, sondern die Vornahme bestimmter Verfahrenshandlungen vorschreiben?

Vorschriften und Rechtsprechung der Union

Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV

Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16 (EU:C:2018:117, Rn. 32 bis 37)

Urteil vom 26. März 2020, Miasto Łowicz und Prokurator Generalny, [verbundene Rechtssachen] C-558/18 und C-563/18 (EU:C:2020:234, Rn. 34, 35 und 46 bis 48)

Urteil vom 6. Oktober 2021, W.Ż. (Kammer für außerordentliche Überprüfung und öffentliche Angelegenheiten des Obersten Gerichts – Ernennung), C-487/19 (EU:C:2021:798, Rn. 94)

Urteil vom 23. November 2017, CHEZ Elektro Bulgaria und FrontEx International, [verbundene Rechtssachen] C-427/16 und C-428/16 (EU:C:2017:890)

Urteil vom 16. November 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, [verbundene Rechtssachen] C-748/19 bis C-754/19 (EU:C:2021:931, Rn. 78 bis 86)

Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, [verbundene Rechtssachen] C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19 (EU:C:2021:393)

Urteil vom 5. Oktober 2010, Elchinov, C-173/09 (EU:C:2010:581)

Nationale Rechtsvorschriften

Konstitutsia na Republika Balgaria (Verfassung der Republik Bulgarien) – Präambel, Art. 8, 117, 129, 130, 130a, 133

Zakon za sadebnata vlast (Gerichtsverfassungsgesetz, im Folgenden: ZSV) – Art. 2, 5, 16, 30, 36, 87, 107, 160, 165, 176, 178, 188, 189, 191a, 192 und 193, Art. 227 Abs. 1 und 2

Zakon za zashtita ot domashnoto nasilie (Gesetz über den Schutz vor häuslicher Gewalt)

Grazhdanski protsesualen kodeks (Zivilprozessordnung, im Folgenden: GPK) – Art. 20, 21, 22, 78, 81, 248, 252, 258, 274, 278

Pravilnik za administratsiata v sadilishtata (Statut über die Gerichtsverwaltung) – Art. 80

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

Sachverhalt

- 1 Das Verfahren wurde am 28. Februar 2020 auf Antrag von Y.YA. auf Erlass einer Gewaltschutzanordnung eingeleitet, wobei er geltend macht, dass er und seine minderjährige Tochter Opfer von Gewalt seitens der Antragsgegnerin K. P. gewesen seien. Im Verfahren wurde Termin zur mündlichen Verhandlung auf den 3. Juli 2020 bestimmt.
- 2 Am 15. Mai 2020 beantragte der Antragsteller bei der zweiten Gerichtsinstanz (Sofiyski gradski sad, Stadtgericht Sofia) die Beschleunigung des Verfahrens, indem dem vorlegenden Gericht eine Frist zur Vornahme von Verfahrenshandlungen bestimmt wird (sog. „Antrag auf Fristsetzung bei Verspätung“). Mit Beschluss des Sofiyski gradski sad (im Folgenden: SGS) vom 2. Juli 2020 wurde dieser Antrag zurückgewiesen.
- 3 Mit Antrag vom selben Tag, der nicht beim SGS, wo sich die Verfahrensakte zu diesem Zeitpunkt befand, sondern beim erstinstanzlichen Sofiyski rayonen sad (Rayongericht Sofia, im Folgenden: SRS) einging, nahm der Antragsteller seinen Schutzantrag zurück und erklärte, dass seine Grundrechte verletzt worden seien.
- 4 Am nächsten Tag (3. Juli 2020) befand sich die Verfahrensakte physisch immer noch nicht im Gebäude des SRS, infolgedessen die anberaumte mündliche Verhandlung nicht durchgeführt wurde. Am selben Tag reichte die Antragsgegnerin einen Antrag beim Gericht ein, mit dem sie neben zahlreichen Rügen gegen das Verhalten des Antragstellers auch beantragte, ihr die Kosten zu erstatten.
- 5 Mit Beschluss des SRS vom 14. Juli 2020 wurde das Verfahren (wegen des am 2. Juli 2020 zurückgezogenen Schutzantrags) eingestellt. Das vorliegende Gericht ging davon aus, dass keine Kosten zu erstatten sind, da es keine Informationen über erfolgte Handlungen der Antragsgegnerin hatte. Dass der Antrag der Antragsgegnerin vom 3. Juli 2020 nicht berücksichtigt wurde, liegt an einem Versäumnis entweder des Richters oder der Gerichtsverwaltung.
- 6 Am 7. August 2020 reichte die Antragsgegnerin Beschwerde ein, mit der sie beantragte, ihr die Kosten nach der Einstellung des Verfahrens zu erstatten. Der Beschluss zur Einstellung des Verfahrens wurde nicht angefochten und ist am 7. August 2020 rechtskräftig geworden.
- 7 Die Beschwerde der Antragsgegnerin wurde der Berufungsinstanz (SGS) übermittelt. Der Spruchkörper, der mit dieser Beschwerde befasst war, setzte sich aus zwei beim SGS ernannten Richtern, sowie einem Richter zusammen, der am

6. Februar 2017 (mit Anordnung des Präsidenten des Apelativen sad Sofia, [Berufungsgericht Sofia], im Folgenden: SAS, für die Dauer von 12 Monaten) vom SRS zum SGS abgeordnet worden war, (dessen Abordnung jedoch bis dato nicht beendet wurde), wobei als Abordnungsgrund „das Vorhandensein von unbesetzten Richterstellen, die Abordnung von Richtern vom SGS zum SAS und Varhoven kasatsionen sad, [Oberstes Kassationsgericht], im Folgenden: VKS, längerfristige Elternzeit von Richtern“ angegeben wurde. Mit Beschluss des SGS vom 28. Januar 2021 wurde das Verfahren über die Beschwerde der Antragsgegnerin vom 7. August 2020 eingestellt, wobei der SGS befand, dass das vorliegende Gericht zuständig sei und diesem die Weisung erteilte, selbst über die Kostenfrage nach Art. 248 GPK zu entscheiden.

- 8 Der Antragsteller legte Beschwerde gegen den Beschluss vom 28. Januar 2021 ein, die vom SAS (in der Besetzung mit den drei Richtern, die in dem Verfahren bereits entschieden haben, wobei der eine Richter abgeordnet ist) zurückgewiesen wurde. Damit wurden auch die Weisungen des SGS an das vorliegende Gericht endgültig, über den Kostenantrag der Antragsgegnerin zu entscheiden.
- 9 Es ist anzumerken, dass im Verfahren keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die an den Spruchkörpern mit Kontrollfunktionen beteiligten Richter einer Interessenkollision unterlagen und dies wird auch nicht in Zweifel gezogen. Grund für Zweifel sind ausschließlich die objektiv bestehenden Regeln des Instituts der Abordnung, die Zweifel an der Unparteilichkeit eines abgeordneten Richters aufkommen lassen könnten.

Fakten zum Abordnungssystem in Bulgarien

- 10 Das bulgarische Recht hat es schon immer zugelassen, dass ein Richter, der bei einer bestimmten Justizbehörde ernannt wurde, während seiner Dienstzeit zu einem anderen Gericht der gleichen oder einer höheren Ordnung unter bestimmten Voraussetzungen abgeordnet wird. Diese Befugnis wurde jahrelang als außerordentlich betrachtet und war an gewisse Bedingungen geknüpft. Mit der Zeit und wegen der fehlenden Möglichkeit (und vielleicht auch des fehlenden Willens) des Personalorgans der Justiz (Vissh sadeben savet, Oberster Rat der Justiz, im Folgenden: VSS), regelmäßige Auswahlverfahren zur Beförderung von Richtern zu organisieren, entstehen immer mehr vakante Stellen für Richter in den höheren Gerichtsinstanzen. Die Arbeitsbelastung dieser Gerichte nimmt zu und dies erfordert eine Suche nach alternativen Karrierewegen.
- 11 Ein solcher alternativer Weg ist die Abordnung von Richtern, die sich zu einer weit verbreiteten Praxis entwickelte, da sie nicht nach einem Verfahren zur Durchführung eines zentralisierten Wettbewerbs, sondern lediglich mit Entscheidung von Gerichtspräsidenten erfolgt, die nicht mit anderen Justizbehörden abzustimmen ist. So wird beispielsweise die Abordnung eines Richters vom SRS zum SGS allein vom Präsidenten des SAS (Art. 87 des ZSV, Zakon za sadebnata vlast) angeordnet, während die Abordnung eines Richters

vom SGS zum SAS ebenfalls vom Präsidenten des SAS (Art. 107 ZSV) beschlossen wird.

- 12 Die Bestimmungen über die Abordnung von Richtern wurden in den letzten sechs Jahren mehrmals geändert. Als Reaktion auf die Beanstandungen der Europäischen Kommission, die im Rahmen des mit ihrer Entscheidung 2006/929 eingerichteten Kooperations- und Kontrollverfahrens gemacht wurden, wurde im Jahr 2016 versucht, diese Praxis zu begrenzen, indem mit einer Änderung des ZSV (Zakon za sadebnata vlast) eine Höchstdauer der Abordnung von einem Jahr festgelegt und die wiederholte Abordnung an dieselbe Justizbehörde verboten wurde (siehe Art. 227 Abs. 1 ZSV). Diese Änderung hat jedoch durch die Schaffung des neuen Art. 227 Abs. 2 ZSV (in Kraft seit dem 14. November 2017) gewissermaßen an Bedeutung verloren, da es ermöglicht, dass ein Richter mit seiner Zustimmung ohne zeitliche Begrenzung abgeordnet wird, wenn die Behörde, an die er abgeordnet wurde, eine vakante Planstelle für Richter hat. So wird die unbefristete Abordnungsentscheidung in der Praxis allein von den Präsidenten der Gerichte getroffen, die dies genehmigen, sofern der abgeordnete Richter zustimmt. Die Erfahrung zeigt, dass die Abordnungsdauer in bestimmten Fällen bis zu neun Jahren beträgt.
- 13 Darüber hinaus lehnte es der Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht, im Folgenden: VAS) mit Beschluss vom 14. August 2020 in der Verwaltungsrechtssache Nr. 2374/2020 ab, dem Gerichtshof der Europäischen Union die Frage vorzulegen, ob die Abordnung von Richtern allein durch Entscheidung von Gerichtspräsidenten eine Verletzung der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit darstellt.
- 14 Die Beendigung der Abordnung erfolgte bis 2018 durch alleinige Entscheidung des Präsidenten des Gerichts, der sie genehmigt hatte. Mit Änderung von Art. 30 Abs. 5 ZSV vom selben Jahr wurde eine neue Nr. 18 geschaffen, mit der die Sadiyska kolegia na VSS (Richterkollegium des VSS) ermächtigt wurde, die Abordnung eines Richters zu beenden, wenn „Verstöße gegen das in diesem Gesetz vorgesehene Verfahren vorliegen oder wenn für die Arbeit der Justizbehörde, von der der Richter abgeordnet wurde, die Personalausstattung erforderlich wird“.
- 15 Das Gesetz definiert nicht, was „erforderliche Personalausstattung“ bedeutet. Art. 30 Abs. 5 Nr. 18 ZSV wurde jedoch vom VAS ausgelegt. Mit Urteil Nr. 8223 vom 25. Juni 2020 in der Verwaltungsrechtssache Nr. 13214/2018 befand er, dass bei der Prüfung der „erforderlichen Personalausstattung“ allein die Auslastung des Gerichts, von dem der Richter abgeordnet wurde, zu berücksichtigen ist, wobei in diesem Gericht eine Änderung der Anzahl der eingegangenen Verfahren zu verzeichnen sein muss. Des Weiteren nahm der VAS an, dass die Anhörung des abgeordneten Richters bei dem Richterkollegium des VSS keine zwingende Voraussetzung für die Beendigung seiner Abordnung sei, da die Beendigung der Abordnung von dem Präsidenten des Gerichts verlangt werde, von dem der Richter abgeordnet worden sei.

- 16 In Bezug auf die Praxis des Richterkollegiums des VSS bei der Wahrnehmung der Befugnisse zur Beendigung der Abordnung hat das vorlegende Gericht sich ausführlich mit einem Protokoll über die Verhandlung des Richterkollegiums des VSS am 23. Juni 2020 befasst, aus dem hervorgeht, dass in einem konkreten Fall die übliche Verfahren zur Ernennung bestimmter Richter geändert wurde, um die Abordnung eines anderen Richters zu beenden. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts weckt die in dem Protokoll dargelegte widersprüchliche Begründung Zweifel daran, dass das Personalorgan der Justiz seine Entscheidungen nicht transparent trifft und sich dabei von Beweggründen leiten lässt, um bestimmte Richter zulasten von anderen zufriedenzustellen. Diese Schlussfolgerung stützt das vorlegende Gericht auch auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 19. Oktober 2021 im Verfahren Miroslava Todorova/Bulgarien, aus dem (wenn auch in Bezug auf andere Fragen) der Widerwille des Richterkollegiums des VSS hervorgeht, die Gründe für die Ungleichbehandlung von Personen darzulegen.
- 17 Zusammenfassend lässt sich zur Situation eines abgeordneten Richters nach dem aktuell geltenden bulgarischen Recht sagen, dass die Änderung des Arbeitsplatzes im allgemeinen Fall der Abordnung gemäß Art. 227 Abs. 1 ZSV einmalig und für die Dauer von höchstens einem Jahr erfolgt. Der Zeitraum ist ziemlich kurz und der Richter ist sich dessen bewusst, dass er wieder auf seine frühere Position zurückkehren wird, so dass die Abordnung im Einklang mit den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs (siehe unten Rn. 31) festgelegten Voraussetzungen zu stehen scheint.
- 18 Anders verhält es sich im Fall der Abordnung nach der im Jahr 2017 eingeführten Vorschrift des Art. 227 Abs. 2 ZSV. Danach ist allein das Vorhandensein einer vakanten Stelle an dem Gericht, an das der Richter abgeordnet wird, Voraussetzung für die unbefristete Abordnung (immerhin ist ein solcher Richter damit einverstanden, dass er auf unbestimmte Zeit abgeordnet wird). Oft dauern diese Abordnungen mehrere Jahre, in bestimmten Fällen sogar bis zu 10 Jahren. In dieser Zeit baut der Richter soziale und häusliche Beziehungen zu seinem neuen Arbeitsort auf und ändert seine Funktionen entsprechend seinen neuen Dienstpflichten. Trotz dieser Veränderung besteht keine Gewähr, dass die Abordnung nicht jederzeit aufgehoben werden kann, und zwar auch von dem Präsidenten des Gerichts, der sie genehmigte. Die Entscheidung darüber unterliegt zwar der gerichtlichen Kontrolle, aber während der Dauer des Gerichtsverfahrens wird sie vollzogen und der Richter hat den Ausgang des Verfahrens auf der Stelle und bei der Behörde, von der er abgeordnet wurde, abzuwarten (siehe Art. 36 ZSV). Dies macht die Arbeit des Richters abhängig von den Entscheidungen des Richterkollegiums des VSS und des Gerichtspräsidenten, der ihn abordnete, was Grund für die Ausübung von Druck bei konkreten Entscheidungen sein könnte. So kann das Institut der Abordnung nach Ansicht des vorlegenden Gerichts verwendet werden, um Druck auf bestimmte Richter auszuüben, wodurch Willkür *innerhalb* der Justiz möglich wird.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 19 Der Antragsteller macht geltend, dass er der Antragsgegnerin keine Kosten erstatten müsse, da er einen Anlass zur Einleitung des Verfahrens gehabt habe, auf seine Fortführung jedoch nur deshalb verzichtet habe, da die Gerichte seine Verfahrensrechte verletzt hätten. Die Antragsgegnerin sei berechtigt, teure Anwälte zu beauftragen, aber ihre Kosten dafür seien nicht vom Antragsteller zu tragen. Außerdem führt der Antragsteller in den verschiedenen Gerichtsinstanzen aus, dass sein Recht auf ein faires Verfahren verletzt sei und dass die Auffassung des SRS, dass es keine Grundlage dafür gebe, die Kosten der Antragsgegnerin zu erstatten, nicht erneut überprüft werden solle.
- 20 Die Antragsgegnerin macht geltend, dass sie fristgerecht Antrag auf Kostenerstattung gestellt habe, und verlangte die Erstattung von Anwaltskosten (in Höhe von 425 Leva [BGN]), die sie gezahlt habe.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

Gegenstand des Rechtsstreits und Bezug zwischen diesem Gegenstand und dem Unionsrecht

- 21 Wie oben dargelegt, ist zum Zeitpunkt der Vorlage des Vorabentscheidungsersuchens in dem Verfahren nur noch der Kostenstreit anhängig.
- 22 Zunächst weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass aufgrund der vom Antragsteller geäußerten Zweifel, dass er Opfer befangener Richter sei, die Nichtbeantwortung dieser Einwendung eine Verletzung von Art. 6 der [Europäischen] Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten darstellen könnte, was auch finanzielle Folgen für den Staat haben kann. Nach Ansicht des Gerichts erfordert dies die Ausschöpfung aller zulässigen Rechtsbehelfe, einschließlich derjenigen des Unionsrechts, um jeden Zweifel an der Unparteilichkeit der mit dem Fall befassten Richter auszuräumen.
- 23 Des Weiteren legt das vorlegende Gericht zur Begründung des Bezugs zwischen dem Gegenstand des Rechtsstreits und dem Unionsrecht die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV wie folgt aus:
- 24 Nach Ansicht des Gerichtshofs kann jedes Gericht, das das Unionsrecht gegebenenfalls anwenden könnte, seine Unabhängigkeit gegenüber Faktoren von außen, die seine Unabhängigkeit beeinträchtigen können, verteidigen, selbst wenn der Gegenstand des Ausgangsverfahrens nicht unmittelbar in einen Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union fällt (Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 32 bis 37). Mit anderen Worten macht schon die Bestimmung von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV die Unabhängigkeit jedes nationalen Gerichts, das abstrakt mit der Rechtsprechung in Fällen betraut ist, in denen es möglich ist, ein

Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV in der Sache vorzulegen, zu einer Frage des Unionsrechts und nicht nur des nationalen Verfassungsrechts (Urteil vom 26. März 2020, Miasto Łowicz und Prokurator Generalny, verbundene Rechtssachen C-558/18 und C-563/18, EU:C:2020:234, Rn. 34 und 35).

- 25 Selbstverständlich können die nationalen Gerichte keine Vorabentscheidungsersuchen zur Verteidigung ihrer Unabhängigkeit vorlegen, wenn sie nur abstrakt der Ansicht sind, dass sie beeinträchtigt werden könnte, sondern nur dann, wenn ein tatsächlicher Umstand vorliegt, der das zur Entscheidung berufene Gericht in eine Situation bringt, in der seine Unabhängigkeit in Zweifel zu ziehen wäre (Urteil vom 26. März 2020, Miasto Łowicz und Prokurator Generalny, verbundene Rechtssachen C-558/18 und C-563/18, EU:C:2020:234, Rn. 46 bis 48).
- 26 Im vorliegenden Fall erteilten die höheren Instanzen nach Art. 278 Abs. 3 GPK dem vorlegenden Gericht Weisungen, über die Kostenfrage in einem eingestellten Verfahren zu entscheiden. Obwohl dieses Verfahren eingestellt wurde und der Beschluss darüber rechtskräftig wurde, macht eine der Parteien geltend, dass sie durch die Verletzung der Unabhängigkeit des nationalen Gerichts betroffen sei, das es abgelehnt hat, der [gegnerischen Partei] die Kosten aufzuerlegen. Der Antragsteller im Verfahren macht geltend, dass das vorlegende Gericht bereits über den gegen ihn geltend gemachten Anspruch entschieden und befunden habe, dass er unbegründet sei, womit der Rechtsstreit beendet sei.
- 27 Gleichzeitig wurde die Kostenfrage von der Antragsgegnerin des Verfahrens vor zwei ordentlichen Gerichten des bulgarischen Rechtssystems angefochten, [deren Spruchkörper] auch mit abgeordneten Richtern besetzt waren. Diese Gerichte befanden, dass das Verfahren in Bezug auf die Kosten noch nicht beendet sei, woraufhin sie das Verfahren an das vorlegende Gericht zurückverwiesen haben, und ihre Auffassung, dass das Verfahren noch anhängig sei, ist für dieses Gericht bindend. Dies ist eine Frage des nationalen Verfahrensrechts, sie steht jedoch im Zusammenhang mit der richterlichen Unabhängigkeit und der Möglichkeit, einem nationalen Richter Weisungen zu erteilen, womit ein Fall der Anwendung von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV gegeben ist (Urteil vom 6. Oktober 2021, W.Ž. (Kammer für außerordentliche Überprüfung und öffentliche Angelegenheiten des Obersten Gerichts – Ernennung, C-487/19, EU:C:2021:798, Rn. 94).
- 28 Im Zusammenhang mit dem oben Dargelegten ist zu beurteilen, inwieweit das vorlegende Gericht als an die Weisungen der höheren Instanzen gebunden anzusehen ist (wobei dies im nationalen Recht, nämlich in Art. 278 Abs. 3 GPK vorgesehen ist), auch wenn die Spruchkörper mit abgeordneten Richtern besetzt waren. Es handelt sich um eine Frage der Unabhängigkeit des Gerichts (von dem der Fortgang des vorliegenden Verfahrens unmittelbar abhängt), und es besteht folglich Grund zu der Annahme, dass Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV anwendbar ist.

- 29 Schließlich führt das vorlegende Gericht der Vollständigkeit halber aus, dass es bei der Prüfung der Frage nach der Höhe des Kostenanspruchs vor dem Hintergrund der Auffassung des Antragstellers, dass die Antragsgegnerin teure Anwaltsdienstleistungen in Anspruch genommen habe, auch beurteilen müsste, ob und inwieweit dem Antrag der Antragsgegnerin der Höhe nach stattzugeben ist. Hierzu ist im nationalen Recht anerkannt, dass ein verbindlicher Tarif des Vissh advokatski savet (Oberster Rat der Anwaltschaft) existiert, wozu Rechtsprechung des Gerichtshofs vorliegt (Urteil vom 23. November 2017, CHEZ Elektro Bulgaria und FrontEx International, [verbundene Rechtssachen] C-427/16 und C-428/16, EU:C:2017:890).

Die Vorlagefragen

- 30 Vor kurzem hatte der Gerichtshof Gelegenheit, darüber zu entscheiden, ob die in einem nationalen Rechtssystem vorgesehene Möglichkeit der Abordnung von Richtern mit den Standards zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der Gerichte unvereinbar ist (siehe Urteil vom 16. November 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, [verbundene Rechtssachen] C-748/19 bis C-754/19, EU:C:2021:931). Es ging um ein polnisches Gesetz, wonach ein Organ der Exekutive (der Justizminister), der zugleich auch die Aufgaben des Generalstaatsanwalts wahrnimmt, ernannte Richter von einem Gericht an ein anderes Gericht abordnen kann.
- 31 Nach den Rn. 78 bis 86 des Urteils vom 16. November 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (C-748/19 bis C-754/19, EU:C:2021:931) hat das nationale Gericht bei der Prüfung der Zulässigkeit der Abordnung von Richtern im Hinblick auf die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Gerichte sich danach zu richten, ob die Abordnung durch ein Staatsorgan ohne Einfluss auf das Gerichtsverfahren erfolgt, ob sie mit oder ohne die Zustimmung des Richters erfolgt, ob die Auswahl der abgeordneten Richter und die Beendigung der Abordnung nach im Vorhinein bekannten Kriterien erfolgt, und ob sie begründet werden, sowie ob die Entscheidungen über die Abordnung und ihre Beendigung vor einem unabhängigen und unparteiischem Gericht angefochten werden können.
- 32 An dieser Stelle ist auf einige Unterschiede der Lage in Bulgarien im Vergleich zur Abordnung von Richtern in Polen durch den Justizminister einzugehen. Zum einen erfolgt die Abordnung in Bulgarien mit Entscheidung der Justizbehörden. Zum zweiten erfolgt eine Abordnung für die Dauer von mehr als drei Monaten nur mit Zustimmung des Richters. Drittens, auch wenn Kriterien für den Beginn der Abordnung fehlen, liegen solche für deren Beendigung durch das Richterkollegium des VSS vor und sie scheinen objektiv zu sein (siehe oben Rn. 14).
- 33 Daher ist als Erstes auf die Frage zu antworten, ob die im Urteil vom 16. November 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (verbundene Rechtssachen C-748/19 bis C-754/19, EU:C:2021:931) festgelegten Kriterien nicht nur dann anzuwenden sind, wenn die Abordnung durch ein Organ der

Exekutive angeordnet wird, sondern auch dann, wenn sie durch ein Leitungsorgan der Justiz vorgenommen wird, das gegenüber der Legislative und der Regierung Unabhängigkeitsstatus genießt (erste Vorlagefrage).

- 34 Als Zweites ist zu klären, ob das Fehlen gerichtlich überprüfbarer Voraussetzungen für die Auswahl der Richter zu Beginn der Abordnung ausreicht, um die richterliche Unabhängigkeit unter Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV zu beeinträchtigen. Es ist zu berücksichtigen, dass Art. 227 Abs. 7 ZSV abstrakte Voraussetzungen für die Auswahl bei der Abordnung vorsieht, die jedoch nicht gerichtlich überprüfbar sind (zweite Vorlagefrage).
- 35 Als Drittes wäre zu beantworten, ob das Festlegen objektiv erscheinender gesetzlicher Voraussetzungen für die Beendigung der Abordnung (siehe oben Rn. 32) durch die Art der Rechtsanwendung durch den VSS nicht sinnlos wird, die sogar nach Auffassung einiger seiner Mitglieder nicht einheitlich ist (siehe oben Rn. 16). Allgemeiner geht es um die Frage, ob die willkürliche Rechtsanwendung durch die zuständigen nationalen Verwaltungs- und Justizbehörden trotz Bestehens gesetzlich festgelegter objektiver Voraussetzungen für die Abordnung zu einem Verstoß gegen den Unabhängigkeitsstandard nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV führen kann (dritte Vorlagefrage).
- 36 Als Viertes ist anzumerken, dass in den Berichten nach dem Kooperations- und Kontrollverfahren ein systembedingtes Problem mit der Kontrolle der Abordnung von Richtern festgestellt wurde, wobei in dem Bericht vom 13. November 2018 (COM(2018) 850 final) Bedenken geäußert wurden, dass die nicht einer Kontrolle unterworfenen Abordnung zu einem gesetzlich nicht vorgesehenen alternativen Karriereweg werden könne, was zu „Risiken für die Unabhängigkeit“ führe (zur Bindungswirkung des Beschlusses zur Einführung des Kooperations- und Kontrollverfahrens siehe Nr. 2 des Tenors des Urteils vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19, EU:C:2021:393). Daher ist der spezifische Kontext von Bulgarien und Rumänien als Länder zu berücksichtigen, für die das Kooperations- und Kontrollverfahren gilt, und zu beantworten, ob bei im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens festgestellten Schwächen des Abordnungssystems, die nicht behoben wurden (oder behoben, aber nachträglich wieder gesetzlich eingeführt wurden) die Abschaffung der Garantien in Bezug auf die Abordnung als ein Verstoß gegen das Unabhängigkeitserfordernis nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV angesehen werden kann (vierte Vorlagefrage).
- 37 Falls die vorstehenden Fragen dahin beantwortet werden, dass ein Verstoß gegen das Erfordernis der Unabhängigkeit abgeordneter Richter vorliegt, sollte als Fünftes die Frage beantwortet werden, welche Folgen die festgestellte fehlende Unabhängigkeit hat (fünfte Vorlagefrage).
- 38 Es ist zu berücksichtigen, dass nach dem Urteil vom 5. Oktober 2010, Elchinov, (C-173/09, EU:C:2010:581) die nach nationalem Recht verbindlichen Hinweise eines höheren Gerichts ihre Verbindlichkeit verlieren, wenn sie nicht dem

Unionsrecht entsprechen. Im vorliegenden Fall wird um einen Hinweis gebeten, [unter welchen Umständen] diese Verbindlichkeit entfallen würde, wenn die Weisungen zwar nicht unmittelbar dem Unionsrecht zuwiderlaufen, aber durch eine Behörde erteilt wurden, die gegebenenfalls nicht den Standards des Unionsrechts entspricht. Im vorliegenden Fall ist ferner zu beachten, dass die Weisungen [des höheren nationalen Gerichts] nicht eine Entscheidung in der Sache im Rechtsstreit betreffen, sondern verfahrensrechtlicher Natur sind (siehe oben Rn. 27).

39

ARBEITSDOKUMENT