

osteuropa

Recht

Fragen zur Rechtsentwicklung
in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten
56. JAHRGANG · HEFT 2 Juni 2010

Bogusław Banaszak

Die Unabhängigkeit des Richters in Polen

I. Begriff der Unabhängigkeit in der Verfassung

Die Verfassung der Republik Polen legt das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit fest und bezieht es auf die Ausübung des Amtes durch einen Richter.^{*} Dieses Prinzip kann allerdings auf den gesamten Spruchkörper erweitert werden, sofern sich dieser aus mehreren unabhängigen Richtern zusammensetzt (Unabhängigkeit des Gerichts).

In einem demokratischen Staat stellt dieses Prinzip die Grundlage der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und – wie der Verfassungsgerichtshof (VerfGH) ausgeführt hat – „eine Garantie für die Rechte und bürgerlichen Freiheiten“¹ dar. Das Prinzip der Unabhängigkeit bedeutet, dass der Richter in Ausübung der Rechtsprechung das Recht sowie Fakten und Beweise eigenständig beurteilt. Dieses Prinzip ordnet darüber hinaus die Unabhängigkeit des urteilenden Richters von allen anderen Personen, und zwar unabhängig davon, wen diese repräsentieren, und insbesondere die Unabhängigkeit von allen anderen Staatsorganen an. Allerdings impliziert es die Fähigkeit, die Argumente dieser Personen und Organe zu verstehen. Unter richterlicher Unabhängigkeit ist also die Unzulässigkeit jeglicher Einmischung von außen oder Ausübung von Druck auf die Gerichtsentscheidung zu verstehen. Dies garantiert die Neutralität des Richters und – im Zusammenhang hiermit – die objektive Verhandlungsführung. Grundlagen der Gerichtsentscheidung dürfen nämlich nur die Verfassung und die Gesetze sein.

^{*} Unter dem Begriff „Richter“ soll auch die Richterin, unter „die Richter“ sollen auch die Richterinnen verstanden werden.

¹ VerfGH Urteil 1993, T. II, Warszawa 1994, S. 359.

Die richterliche Unabhängigkeit betrifft nur den Bereich der Gerichtsentscheidung, nicht der Justizverwaltung, die z.B. die Aufgaben zwischen den Richtern eines Gerichts verteilt. Für das ordnungsgemäße und effektive Funktionieren des Gerichts ist die Befolgung der diesbezüglichen Verwaltungsentscheidungen unabdingbar. Hierbei müssen die gerichtlichen Leitungsorgane allerdings das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit beachten, so dass z.B. die Arbeitsbelastung der Richter nach objektiven Gesichtspunkten ausgewogen gestaltet sein sollte.

1. Garantien für die Unabhängigkeit des Richters in Polen

Die Garantien für das Amt des Richters sind dazu bestimmt, die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten (vgl. Art. 178 Abs. 2 und 3, 179, 180, 181 Verfassung). Im Rahmen dieses – naturgemäß – kurzen Beitrags ist eine eingehende Analyse sämtlicher Garantien unmöglich. Den Wichtigsten soll indes an dieser Stelle Aufmerksamkeit gewidmet werden. Zu diesen Garantien gehören:

a) die gesetzliche *Festlegung der Voraussetzungen*, die die Kandidaten für ein Richteramt erfüllen müssen. Diese betreffen sowohl die beruflichen als auch die moralischen Eigenschaften eines Richters. Die gesetzliche Festlegung ist eine Garantie dafür, dass sich jeder, der die genannten Voraussetzungen erfüllt, frei um das Amt eines Richters bewerben kann.

b) die *Berufung* aller Richter *durch den Präsidenten* der Republik Polen auf Antrag des Landesjustizrats. Das bedeutet, dass die Richter nicht nur im Namen des Staates ihre Urteile fällen, sondern auch von einem der obersten Staatsorgane berufen werden.

c) die Berufung der Richter für eine *unbefristete Amtsperiode*, um ihnen berufliche Stabilität zu sichern.

d) die *Unabsetzbarkeit* des Richters, womit das Amt bis zur Versetzung in den Ruhestand wahrgenommen werden kann. Die Stabilität der Wahrnehmung richterlicher Funktionen ist eine wesentliche Garantie für die Unabhängigkeit. Die Unabsetzbarkeit schließt eine Abhängigkeit des Richters vom berufenden Organ oder einem anderen Subjekt aus. Die Unabsetzbarkeit ist sichergestellt, wenn ausschließlich Rechtsvorschriften bestimmen, wann ein Richter abgesetzt wird und das Dienstverhältnis erlischt. Diese Gründe sind in speziellen Gesetzen über die Struktur der ordentlichen Gerichte und Verwaltungsgerichte geregelt, die die Verfassungsbestimmungen konkretisieren. Gegen seinen Willen verliert der Richter sein Amt hiernach ausschließlich in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und in den gesetzlich festgelegten Verfahren (so z.B. Art. 75 des Gesetzes „Recht der Struktur der ordentlichen Gerichte“). Eine Versetzung in den Ruhestand ist im gesetzlich geregelten Verfahren nach Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze oder wegen Krankheit oder Kräfteverlusts, die die weitere Amtsausübung unmöglich macht, zulässig. Darüber hinaus kommt dies bei Änderung der Gerichtsstruktur oder der Gerichtsbezirke in Betracht. Das Dienstverhältnis erlischt, wenn die Absetzung durch rechtskräftiges Urteil festgestellt oder der Richter durch ein rechtskräftiges Strafurteil seine öffentlichen Rechte verloren oder ihm die Amtsausübung untersagt wurde, was kraft Gesetzes die Absetzung zur Folge hat. Über das Vorliegen dieser Voraussetzungen entscheiden mithin die Gerichte und nicht Organe anderer Gewalten, insbesondere nicht der Exekutive. Hierzu hat der VerfGH ausgeführt: „Der Entzug der urteilsfindenden Funktionen eines Richters ist aufgrund des verfassungsrechtlichen Prinzips der richterli-

chen Unabhängigkeit und der Gewaltenteilung erst dann zulässig, wenn dieser Richter dauernd zur weiteren Ausübung seines Berufs nicht fähig ist bzw. persönliche oder berufliche Verhältnisse ersichtlich sind, die dauerhaft die Unparteilichkeit des Richters beeinträchtigen“.² Das Amt eines Richters erlischt schließlich mit dem Verlust der polnischen Staatsangehörigkeit.

e) *richterliche Immunität*, die bedeutet, dass ein Richter ohne Zustimmung des zuständigen Disziplinargerichts weder festgehalten noch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden darf. Dies gilt jedoch nicht für die Festnahme, wenn der Betreffende auf frischer Tat erappt wird, sofern die Festnahme für den ordentlichen Verfahrensablauf unentbehrlich ist. Bis das Disziplinargericht die strafrechtliche Verfolgung durch Beschluss gestattet hat, dürfen nur Maßnahmen ergriffen werden, die keinen Aufschub dulden. Über die Festnahme des Richters wird unverzüglich der örtlich zuständige Vorsitzende des Berufungsgerichts informiert, der die unverzügliche Freilassung des Festgenommenen anordnen kann. Der Vorsitzende des Berufungsgerichts hat den Landesjustizrat und den Justizminister unverzüglich über die Festnahme eines Richters zu unterrichten. Der Antrag auf Zustimmung zur strafrechtlichen Verfolgung ist, sofern nicht vom Staatsanwalt gestellt, von einem Anwalt oder Rechtsanwalt zu stellen. Die Zustimmung wird nur dann erteilt, wenn der begründete Verdacht der Begehung einer Straftat besteht.

Die richterliche Immunität gilt nicht für Verwaltungsstrafen. Die Verfassung regelt allerdings nicht, ob die richterliche Immunität alle Handlungen und Unterlassungen, die mit der Ausübung des Richteramts im Zusammenhang stehen, erfasst. Danach könnte angenommen werden, dass die Immunitätsregeln weit zu verstehen und unabhängig vom Zeitpunkt und von den Umständen der Tat oder Unterlassung anzuwenden sind. Mit der richterlichen Immunität hängt aber auch die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit des Richters zusammen. Der Richter ist danach für sein Verhalten vor der Amtsübernahme verantwortlich, wenn er Pflichten des zuvor bekleideten Amtes verletzt hat oder sein Verhalten für den Inhaber eines Richteramts unwürdig war. Die Verantwortlichkeit umfasst Ordnungswidrigkeiten, dienstliche Vergehen in einer anderen staatlichen Funktion, darunter offensichtliche und grobe Verstöße gegen Rechtsvorschriften und gegen die Würde des zuvor wahrgenommenen Amtes. Disziplinargericht ist in erster Instanz das zuständige Berufungsgericht, in zweiter Instanz das Oberste Gericht. Die Zusammensetzung des Disziplinargerichts wird im Wege der Auslosung aus der Liste aller Richter des jeweiligen Gerichts bestimmt; dabei muss aber mindestens ein Richter einem ständig mit Strafsachen befassten Spruchkörper angehören. Als Disziplinarstrafen kommen eine Mahnung, eine Rüge, die Entbindung von seinen Funktionen, die Versetzung und die Absetzung in Betracht.

Die richterliche Immunität erstreckt sich – im Gegenteil zu einigen europäischen Ländern in Polen – nicht auf Zivilsachen. Allerdings wird von den Vereinten Nationen vorgeschlagen, die richterliche Immunität auf Ansprüche auszudehnen, die infolge durch die Amtsausübung verursachter finanzieller Verluste geltend gemacht werden. Das Recht auf Schadenersatz gegenüber dem Staat sollte hierdurch aber nicht beschränkt werden.³

² VerfGH Urteil, 2/1993, Pos. 37.

³ Vgl. T. Ereciński, J. Gydowski, J. Iwulski, Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Kommentar zum Gesetz Recht über die Struktur der ordentlichen Gerichte und Gesetz über den Landesrat der Gerichtsbarkeit), Warszawa 2002, S. 228-229.

f) *Inkompatibilität* des Richteramts mit der Zugehörigkeit zu einer politischen Partei oder Gewerkschaft und mit der Ausübung öffentlicher Aktivitäten, die sich mit den Prinzipien der Unabhängigkeit des Gerichts und des Richters nicht vereinbaren lassen. Auf diese Frage wird unten näher eingegangen.

g) das *Verbot der Nebentätigkeit*. Ausgenommen sind didaktische, didaktisch-wissenschaftliche oder wissenschaftliche Arbeiten, wobei die Arbeitszeit die übliche Arbeitszeit bei derartigen Tätigkeiten nicht überschreiten darf. Verboten sind Beschäftigungen oder Erwerbstätigkeiten, die die Ausübung der richterlichen Pflichten erschweren, das Vertrauen auf Unparteilichkeit schwächen oder der Würde des Richters Abbruch tun könnten. Eine wirtschaftliche Tätigkeit oder die Wahrnehmung eines Amts in Vorständen, Aufsichtsräten etc. der in Art. 86 des Gesetzes „Recht der Struktur der ordentlichen Gerichte“ definierten Subjekte ist nicht gestattet.

h) *Materielle Unabhängigkeit* der Richter bedeutet, dass die Entlohnung der Würde des Amts und dem Umfang der Pflichten entsprechen sollte.

Die *Arbeitsbedingungen* umfassen insofern einige relevante Aspekte. Dabei ist insbesondere an das Hilfspersonal des Richters (z.B. seine Assistenten) und die technische Ausstattung des Gerichts zu denken. Diese Aspekte sind von den finanziellen Kapazitäten des Staatshaushalts abhängig. Aus der Verfassung lassen sich diesbezüglich keine Standards ableiten, so dass die Entscheidung dem einfachen Gesetzgeber überlassen ist.

Eine Entlohnung der Richter, *die der Würde ihres Amts und dem Umfang ihrer Pflichten entspricht*, sollte die richterliche Unabhängigkeit in zweierlei Hinsicht beeinflussen. Einerseits sollte sie die Richter von materiellen Zwängen seitens Legislative und Exekutive befreien. Andererseits sollte hierdurch die Anfälligkeit für Bestechung reduziert werden. Aus der Verfassung lassen sich allerdings keine Prinzipien ableiten, die z.B. das Verhältnis zwischen Entlohnung und Unterhaltskosten bestimmen würden. Es ist also nicht verwunderlich, dass es der VerfGH vermieden hat, den Gesetzgeber dazu zu verpflichten, eine Entlohnung in einer bestimmten Höhe vorzuschreiben: Der VerfGH „kann nicht [...] – präzise oder ungefähre – Lohnsätze der Richter bestimmen. [...] er ist nämlich kein positiver Normgeber. [...] das allgemeine Wirtschaftswachstum und der Wohlstandswachstum der Gesellschaft beeinflussen zweifelsohne langfristig die ‚Angemessenheit‘ der richterlichen Entlohnung. Allerdings ergibt sich aus der Verfassung keine Verpflichtung für den Gesetzgeber einen diesbezüglichen Zusammenhang herzustellen“.⁴

Der VerfGH ist allerdings berechtigt zu prüfen, ob der Gesetzgeber den durch die Verfassung gesetzten Rahmen der freien Regulierung überschritten hat, wobei folgende objektive Bezugssysteme zu beachten sind:⁵ das Niveau der durchschnittlichen Entlohnung und die Entlohnung der Richter im Allgemeinen sowie die Entlohnung der jeweiligen Richter kategorien. Die geltenden Rechtsvorschriften beinhalten durch Konkretisierung der Verfassungsbestimmungen objektive Prinzipien zur Berechnung der Richtergehälter. Die Richtergehälter stellen ein Vielfaches der Basisquote dar, die alljährlich im Haushaltsgesetz definiert wird.

⁴ VerfGH Urteil 2000, T. II, S. 319-320.

⁵ Vgl. L. Garlicki, die Analyse von Art. 178 in: L. Garlicki (Hrsg.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Die Verfassung der Republik Polen. Kommentar), Warszawa 1999, ständige Ausgabe.

Darüber hinaus gibt es folgende Garantien des Prinzips der richterlichen Unabhängigkeit:

2. Organisatorische Garantien:

- a) organisatorische Trennung der Gerichte von den Organen anderer Gewalten,
- b) gesetzliche Definition des Umfangs der Jurisdiktion der jeweiligen Gerichte,
- c) Zurverfügungstellung ausreichender Mittel durch den Staat, die den Gerichten eine ordentliche Erfüllung ihrer Pflichten ermöglichen.

3. Funktionelle Garantien

- a) Verbot der Einmischung von Organen anderer Gewalten in die Rechtsprechung (mit der Ausnahme des Gnadenrechts des Präsidenten),
- b) Verbot der Verabschiedung rückwirkender Gesetze,
- c) Freiheit des Gerichts zu entscheiden, ob die ihm vorgelegte Rechtssache in seine Zuständigkeit fällt.

4. Prozessuale Garantien

- a) Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens,
- b) Vertraulichkeit der gerichtlichen Beratungen,
- c) Kollegialität der Urteilsfindung,
- d) Freiheit der Beweiswürdigung,
- e) Möglichkeit des Ausschlusses eines Richters in einer konkreten Rechtssache.

II. Richterliche Unabhängigkeit und Pflicht zur Unparteilichkeit

„Das Korrelat zum Prinzip der Unabhängigkeit des Richters ist seine Verpflichtung zur Unparteilichkeit“, die „manchmal weiter geht als der Schutzzumfang seiner Unabhängigkeit. Während sich dieses Prinzip auf Einflüsse von außen bezieht, verpflichtet den Richter die Unparteilichkeit zum Widerstand gegen Urteile, die ihm vorgefertigte Meinungen suggerieren oder die sich aus Stereotypen oder Vorurteilen ergeben.“⁶ Die richterliche Unparteilichkeit hat – wie es der VerfGH ausdrückte⁷ – einen inneren (subjektiven) und einen äußeren (objektiven) Aspekt. Im ersten Fall geht es darum, dass der Richter subjektiv von seiner Unparteilichkeit überzeugt ist. Im zweiten Fall geht es dagegen darum, dass aus der Sicht der Verfahrensbeteiligten (z.B. der Parteien) keine begründeten Zweifel an der Unparteilichkeit des Richters bestehen. Durch Betonung dieser beiden Aspekte nahm der VerfGH Bezug auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.⁸ Die Auffassungen des VerfGH in Bezug auf das Prinzip der Unparteilichkeit resümierend stellt *J. Oniszczuk* Folgendes fest: „Das Verhalten eines unparteilichen Richters – auch außerhalb der laufenden Prozesse – muss solcherart sein, dass im Bewusstsein der Gesellschaft das Bild eines unparteilichen Gerichts gefördert wird. [...] Die Befangenheit ist ein psychischer Zustand eines Richters, der sich – laut VerfGH – in einem kleineren oder größeren Ausmaß äußern kann. Deswegen lassen sich die Gefähr-

⁶ Ibidem, S. 359.

⁷ VerfGH ZU Nr. 1/1998.

⁸ Vgl. Orzecznictwo Strasburskie. Zbiór orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1990-1997 (Die Straßburger Gerichtsbarkeit. Sammlung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 1990-1997), wstęp, tłumaczenie i opracowanie (Einleitung, Übersetzung und Ausarbeitung) *T. Jasudowicz*, we współpracy ze Studencką Grupą Działania Homo Domini (in Zusammenarbeit mit der Studententätigkeitsgruppe Homo Domini), T. I, Toruń 1998, S. 320-353.

dungen der Unparteilichkeit nur in einem beschränkten Umfang objektivieren. Es gibt sehr unterschiedliche Gründe für Befangenheit. Sie lassen sich schwierig definieren, weil jeder Mensch abhängig von seiner Natur in verschiedenen Situationen befangen ist, was ihm mehr oder weniger bewusst ist. Die wichtigste Frage ist die, ob reale Situationen vorkommen, in denen die Unparteilichkeit objektiv gesehen besonders gefährdet ist [...]. Befangenheit kann z.B. durch die Möglichkeit der Druckausübung, durch das Vorliegen persönlicher Beziehungen oder die Möglichkeit derartiger Beziehungen zu einer der Parteien oder ihren Bevollmächtigten vorkommen [...]. Diese Faktoren können den Verlust der persönlichen Unabhängigkeit eines Richters in einem solchen Ausmaß verursachen, dass sein Verhältnis zu den Parteien und die äußere Wahrnehmung des Justizbildes negativ beeinflusst werden“.⁹ Die Möglichkeit des Ausschlusses eines Richters in einer konkreten Rechtssache dient der Bewahrung der richterlichen Unparteilichkeit und Unabhängigkeit.

Sowohl in der Rechtswissenschaft als auch in der Rechtsprechung des VerFGH wird auch auf die inneren, persönlichen Charaktereigenschaften aufmerksam gemacht, die die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit bedingen. *R. Tokarczyk* merkt zutreffend an: „Die persönliche Unabhängigkeit eines Richters ist wie keine andere Tugend Ausdruck seiner Befähigung zum Bekleiden dieses verantwortungsvollen Amtes. Ein abhängiger Richter wird ein Funktionär des herrschenden politischen Regimes. Die Bewahrung der Unabhängigkeit setzt manchmal Unnachgiebigkeit, Hartnäckigkeit, Entschlossenheit und Mut – schon bei der Beurteilung des anzuwendenden Rechts – voraus“.¹⁰ Der Richter soll also das Recht nicht blind anwenden. Vielmehr muss er dieses im Lichte der von ihm akzeptierten Werte, Gerechtigkeitsstandards, ethischen und moralischen Prinzipien etc. beurteilen. Für die Bewahrung der Unparteilichkeit ist außerdem auch „die psychologische Gefahr richterlicher Emotionen“ von Bedeutung, wie *A. Gomułowicz* anmerkt. Diesbezüglich stellt er zu Recht fest, dass „Emotionen ein natürlicher Bestandteil des menschlichen Lebens sind [...] und so auch Richter dagegen nicht immun sind. [...] Wenn ein Richter aber die ‚Barriere seiner Abneigung‘ (gegenüber einer Partei: Anm. der Übersetzerin) nicht überwindet, wird er auch kein gerechtes Urteil fällen. Aus diesem Grund muss ein Richter während des ganzen Verfahrensablaufs emotionsfrei handeln“.¹¹

Das Prinzip der Unparteilichkeit wird sowohl bei einer offensichtlichen als auch bei einer nicht auf den ersten Blick erkennbaren Bevorzugung einer Partei verletzt. Letztere Bevorzugung kann z.B. aus Informationen oder Überzeugungen, die der Richter in seinem privaten Leben erlangt hat, resultieren. Man kann hier ein altes römisches Prinzip in Erinnerung rufen: Cäsars Frau soll immer außer Verdacht stehen. Analog darf ein Richter nicht einmal ansatzweise den Verdacht hervorrufen, dass er eine der Parteien in dem von ihm geführten Rechtsstreit bevorzugt (z.B. aufgrund der bestehenden privaten oder beruflichen Kontakte seines Ehepartners mit einer Partei). Ein solcher Richter wird von der anderen Partei unabhängig von objektiv feststellbaren Verfehlungen als befangen wahrgenommen. Der Richter sollte in derartigen Fällen auf die Untersuchung der jeweiligen Sache verzichten. Umso mehr soll er verzichten bzw. von dem vorgesetzten Organ

⁹ *J. Oniszczyk*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (Die Verfassung der Republik Polen in der Gerichtsbarkeit des Verfassungsgerichtshofs), Zakamycze 2000, S. 371.

¹⁰ *R. Tokarczyk*, Etyka prawnicza (Die juristische Ethik), Warszawa 2007, S. 120.

¹¹ *A. Gomułowicz*, Sędzia sądu administracyjnego a idea autorytetu (Richter des Verwaltungsgerichts und die Autoritätsidee), *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* (Wissenschaftshefte der Verwaltungsgerichtsbarkeit) 5/2008, S. 13-14.

ausgeschlossen werden, wenn eine der Parteien glaubhaft macht, dass der Richter von anderen Informationsquellen als Gerichtsdokumenten, Zeugenaussagen etc. geleitet werden könnte. Bei der Prüfung, ob ein Richter auszuschließen ist, darf sich das zuständige Gericht nicht nur mit der Erklärung des betroffenen Richters begnügen. In einem derartigen Fall wäre nämlich nur die innere (subjektive) Unparteilichkeit, nicht aber die äußere Unparteilichkeit, deren Relevanz der VerfGH hervorgehoben hat, untersucht.

Am Rande kann man dazu auch die Auffassungen der Organe in Straßburg anführen: „Die Unparteilichkeit der Richter bedeutet bis zu einem gewissen Grad auch die Notwendigkeit der Bewahrung der Unabhängigkeit, insbesondere in Bezug auf die Parteien in der konkreten Rechtssache. Die Richter dürfen nicht befangen handeln, wenn sie die Entscheidungen treffen. Sie dürfen es nicht erlauben, dass sie von Informationen, zu denen sie außerhalb des Verhandlungssaals gelangen, wie z.B. von der öffentlichen Meinung beeinflusst werden. Sie dürfen keinen Druck auf sich ausüben lassen, unabhängig davon, wer diesen Druck ausüben vermag. Ausschließlich die objektiven Argumente, die sich aus dem Rechtsstreit ergeben, dürfen die Grundlage des Urteils darstellen. [...] (Kommissionsbeschluss im Fall *Boeckmanns vs. Belgien*, 1963, Klage Nr. 1727/72)“.¹² In einer anderen Rechtssache, die die Unparteilichkeit eines Richters betrifft, untersuchte man „insbesondere, ob das Gericht subjektiv unparteilich in dem Sinne ist, dass die Richter frei von persönlichen Vorurteilen sind. Von Bedeutung ist überdies auch, ob objektiv ausreichende Angaben vorliegen, die das unparteiliche Verhältnis des Gerichts zu der Rechtssache bestätigen und jegliche diesbezügliche Zweifel ausschließen“. In diesem Fall unterstrich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte „die Notwendigkeit, darauf zu achten, dass die Rechtsprechung nicht nur ausgeübt werden muss, sondern auch eine Außenwirkung hat. Die Gerichte müssen Sorge dafür tragen, durch die Öffentlichkeit als unabhängig und unparteilich wahrgenommen zu werden. Ein Richter, bei dem eine begründete Überzeugung besteht, er könne wegen der in der jeweiligen Rechtssache bestehenden objektiven Umstände befangen sein, soll deswegen auf eine Mitwirkung an der Untersuchung verzichten und diese einem anderen Richter übergeben.“¹³

III. Verpflichtung des Richters gegenüber Verfassung und Gesetz

Bei der Urteilsfindung sind die Richter der Verfassung und den Gesetzen verpflichtet. Im Verfahren ist in erster Linie zu untersuchen, ob durch das anzuwendende Gesetz eine Verfassungsnorm verletzt ist, ob also das in Art. 8 Abs. 1 der Verfassung enthaltene Prinzip des Verfassungsvorrangs eingehalten wurde. Die essentielle Bedeutung dieser Auffassung wird manchmal in der Rechtsprechung zu Unrecht abgeschwächt, indem die Gerichte nur dann als berechtigt angesehen werden, die Verfassung unmittelbar anzuwenden, wenn keine gesetzliche Regelung bzgl. der untersuchten Sache besteht oder diese Regelung lückenhaft ist. Als Beispiel kann ein Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts (OVG) angeführt werden: „Die Verpflichtung des Richters gegenüber dem Gesetz bedeutet, dass er sich seiner Anwendung nicht enthalten kann, solange es nicht aufgehoben ist. Ein Richter darf auch nicht zwischen einem Gesetz und der Verfassung ‚wählen‘, bestimmte gesetzliche Bestimmungen außer Acht lassen und ihre Verfassungsmäßigkeit selbst beurteilen, da diese Aufgabe dem Verfassungsgerichtshof obliegt [...]. Sollte ein rechtsanwendendes Organ der Auffassung sein, dass die jeweilige Norm verfassungswid-

¹² *M.A. Nowicki*, Wokół Konwencji Europejskiej (Rund um die Europäische Konvention), Warszawa 1992, S. 46.

¹³ *Ibidem*, S. 46-47.

rig ist, muss es die diesbezügliche Rechtsfrage dem Verfassungsgerichtshof vorlegen und darf diese Frage nicht selbst entscheiden“.¹⁴ Diese Auffassung wird allerdings nicht einmal von den Richtern der Verwaltungsgerichte geteilt, was im Urteil des Woiwodschaftsverwaltungsgerichts (WVG) in Poznań zum Ausdruck kommt: „Die Verfassung der Republik Polen gewährt den Richtern mit Art. 178 Abs. 1 nicht nur die Unabhängigkeit von den anderen öffentlichen Gewalten, sondern ermächtigt die Richter mit Art. 8 Abs. 2, Verfassungsbestimmungen in einer individuellen Sache unmittelbar anzuwenden. Dank der oben erwähnten Ermächtigung der Verfassung darf ein Richter in einer konkreten Sache, wenn die Legislative ihre Pflichten nicht wahrgenommen oder sie grob nachlässig ausgeübt hat, die betreffende Verfassungsbestimmung unmittelbar anwenden. Dadurch wird in einem demokratischen Staat das Prinzip *ex iniuria non oritur* eingehalten“.¹⁵

Die Auffassung, dass die Gerichte zur inzidenten Überprüfung der Gesetze nicht berechtigt sind, ist angesichts der Verfassungsregelung unverständlich. Warum sonst würde der Gesetzgeber die frühere Bestimmung, wonach die Gerichte nur den Gesetzen verpflichtet sind, ändern und sie durch eine Bestimmung ersetzen, die die Verpflichtung auch gegenüber der Verfassung begründet.

Der Streit, ob die Gerichte die Verfassung unmittelbar anwenden dürfen oder nicht, geht in der Rechtsprechung der Gerichte eher in die Richtung der ersten Ansicht. Es wird allgemein angenommen, dass die Gerichte die Verfassung unmittelbar anwenden sollen, wenn eine gesetzliche Bestimmung aufgehoben wird, die vor dem Inkrafttreten der Verfassung verabschiedet wurde.¹⁶ Dieses Phänomen wird „rückwirkende Verfassungswidrigkeit“ genannt.¹⁷ Die Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Norm ist in einem derartigen Fall so offensichtlich, dass man – wie *R. Hauser* und *A. Kabat* zutreffend anmerken – keine Eröffnung des Vorlageverfahrens abwarten sollte. Dies wäre irrational und stünde im Widerspruch zum Recht der Parteien auf Untersuchung der Sache innerhalb einer angemessenen Frist.¹⁸ Ähnlich verhält es sich auch dann, wenn eine Sache sowohl durch die Verfassung als auch durch eine gesetzliche Norm, allerdings in widersprüchlicher Weise, geregelt ist (unabhängig davon, ob die gesetzliche Norm vor oder nach dem Inkrafttreten der Verfassung verabschiedet wurde).¹⁹

In der ordentlichen Gerichtsbarkeit wird die Ansicht vertreten, dass die Richter bei Prüfung untergesetzlicher Rechtsvorschriften die Freiheit haben, über deren Anwendung bzw. Nichtanwendung endgültig zu entscheiden.²⁰ Diese Meinung wird von der Rechtslehre geteilt. *P. Czarny* merkt dazu zutreffend an: Die untergesetzlichen Rechtsvorschrif-

¹⁴ OVG – auswärtige Stelle in Krakau, Urteil vom 2000 (II S.A./Kr 609/98).

¹⁵ VVG Urteil in Posen vom 25.01.2007 (I SA/Po 2626/03).

¹⁶ Vgl. z.B. OVG Urteil vom 24.10.2000 (V SA 613/00), OSP 5/2001, S. 276.

¹⁷ Den Begriff benutzte der VerfGH, vgl. VerfHG Urteil ZU 6/1999, Pos. 120. Bezüglich der Rechtsprechung der Gerichte im Falle der sog. rückwirkenden Verfassungswidrigkeit vgl. *J. Trzcinski*, Sądy wobec wtórnej niekonstytucyjności, wywiad z Prezesem NSA (Die Gerichte und ihre Einstellung zur rückwirkenden Verfassungswidrigkeit, ein Interview mit dem OVG Vorsitzenden), Rzeczpospolita 225/2005.

¹⁸ *R. Hauser, A. Kabat*, Glosa do wyroku NSA z dnia 14 lutego 2002 (Anmerkung zum OVG Urteil vom 14.2.2002), Aktenzeichen I SA/Po 461/01, OSP 2/2003, S. 74-75.

¹⁹ Vgl. OVG Urteil vom 24.10.2000 – OSP 5/2001, Pos. 82 und das unveröffentlichte OVG Urteil vom 28.8.2007 (Aktenzeichen I SA/Rz 189/06).

²⁰ Vgl. Urteil des Obersten Gerichts vom 26.9.2007 (Aktenzeichen III KK 206/07).

ten „sollen auch bezüglich ihrer Verfassungsmäßigkeit in erster Linie von den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten überwacht werden, die eine institutionelle und wirksame Kontrolle gewährleisten sollen“.²¹

Die Gerichte missbrauchen diese Freiheit nicht. In Rechtssachen, die mehrere Personen betreffen oder von größerer gesellschaftlicher Bedeutung sind, entscheiden sie nicht, sondern legen die Rechtsfrage dem VerFGH vor, um die verfassungswidrige Norm aus dem Rechtssystem auszuschließen. Denn die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer untergesetzlichen Rechtsnorm durch ein Gericht bietet zwar einen Grund, diese im konkreten Verfahren nicht anzuwenden. Formell bleibt diese Norm aber im Rechtssystem bestehen, wie die Rechtsprechung des OVG²² zeigt. Zusammenfassend stellt *A. Kabat* fest: „Auf der Grundlage der Verfassung verweigern die OVG-Spruchkörper die Anwendung einer untergesetzlichen Rechtsnorm unter Berufung auf deren Gesetz- oder Verfassungswidrigkeit. Es wird angenommen, dass die Berechtigung dazu aus Art. 178 Abs. 1 der Verfassung folgt, der in derartigen Fällen unmittelbar anwendbar ist. Es ist charakteristisch, dass die Verfassung besonders in steuerrechtlichen Sachen unmittelbar angewendet wird [...] man muss hinzufügen, dass die OVG Spruchkörper manchmal von der Ermächtigung keinen Gebrauch machen und sich mit einer Rechtsfrage an den VerFGH wenden. [...] Dies betrifft Fälle, in denen sich ein ‘verfassungsrechtlich zweifelhafter’ Rechtsakt auf einen größeren Adressatenkreis bezieht oder wichtige Materien betrifft“.²³ Im Hinblick auf das Recht der Gerichte auf inzidente Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsnormen beruft sich das OVG auf Art. 184 der Verfassung, der dem OVG und den Verwaltungsgerichten die Kompetenz verleiht, die Arbeit der Organe der öffentlichen Gewalt zu überwachen. Das OVG führt dazu aus, dass sich diese Tätigkeit nicht nur auf die Rechtsanwendung, sondern auch auf die Rechtsschöpfung erstreckt.²⁴

Am Rande dieser Überlegungen lohnt es sich, hinzuzufügen, dass letztlich in der gerichtlichen Rechtsanwendung ein Phänomen zu beobachten ist, nämlich „der Übergang vom Subsumtionsmodell (Syllogismusmodell) zum Argumentationsmodell [...] und – genauer gesagt – die Zunahme von Argumentationselementen“.²⁵ Dies impliziert einerseits die Notwendigkeit, das Gerichtsurteil auf die allgemeinen Rechtsprinzipien zu stützen, auf die sich auch das Rechtssystem stützt, und andererseits die Notwendigkeit einer axiologischen Wahl. In diesem Fall ist die unmittelbare Anwendung der Verfassung durch die Gerichte sehr hilfreich.

Die richterliche Verpflichtung gegenüber den Gesetzen bedeutet das Erfordernis der Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von Rechtsnormen niedrigeren Ranges. Es handelt

²¹ *P. Czarny*, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 (Anmerkung zum VerFGH Urteil vom 22.9.2006), Aktenzeichen U 4/06, Przegląd Sejmowy 1/2007, S. 138.

²² Vgl. OVG Urteil vom 22.2.2006, Aktenzeichen 1 FSK 1074/05.

²³ *A. Kabat*, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (Die unmittelbare Anwendung der Verfassung der Republik Polen in der Gerichtsbarkeit des Obersten Verwaltungsgerichts), in: K. Działocha (Hrsg.), Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Die unmittelbare Anwendung der Verfassung der Republik Polen), Warszawa 2005, S. 95.

²⁴ Vgl. z.B. OVG Urteil vom 16.1.2006 (Aktenzeichen 1 OSP 4/05).

²⁵ *L. Morawski*, Od modelu syllogistycznego do modelu argumentacyjnego (Vom Syllogismusmodell zum Argumentationsmodell), in: Główne problemy współczesnej filozofii prawa (Die Hauptprobleme der modernen Rechtsphilosophie), Warszawa 2000, S. 151.

sich dabei allerdings um eine inzidente Überprüfung im konkreten Verfahren und mit Wirkung nur für diese Rechtssache.

IV. Richterliche Unabhängigkeit und politische Tätigkeit der Richter

Mit dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit ist in der Verfassung (Art. 178 Abs. 3) auch der Grundsatz der Inkompatibilität des Richteramts mit der *Zugehörigkeit zu einer politischen Partei oder einer Gewerkschaft* verbunden. Dieses Verbot lässt sich leicht interpretieren und umfasst alle Formen der Mitgliedschaft in derartigen Organisationen.

Das in Art. 178 Abs. 3 der Verfassung niedergelegte Verbot, das den Richtern ausdrücklich die Möglichkeit entzieht, von bestimmten bürgerlichen Freiheiten (verbrieft in Art. 11 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 1 der Verfassung) Gebrauch zu machen, ist durch die Notwendigkeit, das Prinzip der Unabhängigkeit zu realisieren, gerechtfertigt. Andere Rechte und Freiheiten politischer Natur wie die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit der Richter wurden nicht in einem solchen Ausmaß beschränkt. Deswegen ist es schwierig, das Ausmaß der verfassungsrechtlichen Inkompatibilität des Richteramts mit der Ausübung öffentlicher Tätigkeiten, die mit den Grundsätzen der Unparteilichkeit des Gerichts und der Unabhängigkeit der Richter nicht zu vereinbaren sind, zu bestimmen. Der Begriff „Ausübung öffentlicher Tätigkeiten“ impliziert Aktivitäten im öffentlichen Bereich und erfasst nicht das Verhalten eines Richters im privaten und familiären Bereich. Er erstreckt sich aber nicht nur auf politische, sondern auch auf kulturelle, religiöse, karitative Tätigkeiten etc. des Richters, sobald diese ein öffentliches Ausmaß annehmen. Mit der Einführung dieses Begriffs erlaubt die Verfassung zwar den Richtern, von den politischen Rechten und Freiheiten und anderen Rechten Gebrauch zu machen. Voraussetzung ist aber, dass durch ihr Verhalten die Unabhängigkeit des Gerichts sowie die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht beeinträchtigt wird. Diese Unabhängigkeit und Unparteilichkeit kann gefährdet sein, wenn ein Richter:

- zu aktuellen politischen Konflikten Stellung bezieht, eine eigene Meinung zum Ausdruck bringt und sich für oder gegen eine konkrete Lösung ausspricht, die eine der politischen Kräfte (Parteien) vorschlägt; hierbei muss es sich nicht um ein Interview handeln. Es reicht z.B. aus, wenn der Richter einen Brief unterzeichnet, der sich gegen oder für eine Position ausspricht, dieser an einer Abstimmung eines Gremiums teilnimmt (z.B. eines Vereinsorgans oder eines wissenschaftlichen Rates) oder dieser für oder gegen eine zur Abstimmung gelangende politische Angelegenheit Stellung bezieht;
- sich öffentlich (z.B. in den Medien oder durch eine entsprechende Unterschrift) für oder gegen eine/n Kandidaten/in für eine staatliche Funktion einsetzt; einen Kandidaten für die Ausübung eines öffentlichen Amtes für ungeeignet erachtet oder die Notwendigkeit seines/ihrer Rücktritts suggeriert;
- sich z.B. für oder gegen die Art und Weise der Wahrnehmung von Kompetenzen durch ein Organ der öffentlichen Gewalt ausspricht;
- sich z.B. öffentlich zu religiösen Angelegenheiten äußert, etwa durch das öffentliche Bekenntnis zu einer Religion oder zum Atheismus oder durch Befürwortung der Stellungnahme der Anhänger einer Religion bzgl. politischer oder ethischer Angelegenheiten;

- sich öffentlich für die Aktivitäten einer karitativen Organisation engagiert.

In all diesen Fällen verrät ein Richter seine Überzeugungen. An dieser Stelle sollte indes auch wiederholt werden, dass der VerfGH ausdrücklich festgestellt hat: Die Unparteilichkeit verpflichtet den Richter „zum Widerstand gegen Urteile, die ihm vorgefertigte Meinungen suggerieren oder die sich aus Stereotypen oder Vorurteilen ergeben.“

Durch Kundgabe seiner politischen, religiösen oder ethischen Ansichten sendet ein Richter ein deutliches Signal an etwaige zukünftige Parteien eines Verfahrens und unterrichtet diese zugleich, dass der Inhalt eines Urteils durch diese Ansichten determiniert werden könnte. Ein einfaches Beispiel: Ein Richter oder ein Mitglied eines Spruchkörpers, der/das sich vor der Untersuchung einer Sache zu einem Gesetz oder einzelnen Bestimmungen kritisch äußert, lässt vermuten, dass er/es entweder das Urteil unmittelbar auf die Verfassung stützen, weil er das Gesetz für verfassungswidrig hält, oder die Rechtsfrage dem VerfGH in der Hoffnung vorlegen wird, dass dieser seine kritische Beurteilung des Gesetzes teilt. Selbst wenn dieser Richter bei der Entscheidung seine persönliche Meinung außer Acht lässt und auch Gegenargumente zulässt, so könnten die Parteien oder eine von ihnen doch Zweifel an der Unparteilichkeit dieses Richters haben.

Der potenziell negative Einfluss der öffentlichen Kundgabe der Auffassung eines Richters zu bestimmten Personen oder politischen Bündnissen kommt noch stärker zum Ausdruck, wenn ein Richter zum Mitglied der staatlichen Wahlkommission oder einer Wahlkommissionen niederen Ranges berufen wird. Gruppierungen oder Personen, die vom Richter in der Vergangenheit kritisiert wurden, können begründete Zweifel an der Unparteilichkeit dieses Richters haben. Jede Entscheidung eines solchen Richters würde durch die an den Wahlen teilnehmenden Gruppierungen und von den Wählern immer im Lichte seiner vorherigen Aussagen (bzw. der Kundgabe seiner Meinungen auf eine nicht verbale Weise) beurteilt.

Die eindeutige Kundgabe politischer oder religiöser Überzeugungen eines Richters kann, gleichgültig auf welche Art und Weise diese erfolgt, mehrere Faktoren negativ beeinflussen. Beeinflusst werden können:

1) die richterliche Unabhängigkeit, die in der Rechtsprechung auf zwei Weisen realisiert wird:

- a) Ein Richter, der öffentlich seine Überzeugungen kundgetan hat, wird diese nicht revidieren wollen, um nicht der Doppelzüngigkeit bezichtigt zu werden, auch wenn die Umstände der Sache für eine solche Revision sprächen.
- b) Ein Richter, der seine Überzeugungen offenbart hat, wird um jeden Preis versuchen, seine Unparteilichkeit unter Beweis zu stellen und absichtlich Argumente bevorzugen, die seinen vorher zum Ausdruck gebrachten Meinungen widersprechen.

2) die Auffassung der Partei, die die vorher öffentlich offenbarte Ansicht des Richters kennt. Die Folge könnte sein:

- a) Resignation aufgrund der Überzeugung, dass die Sache schon von Anfang an (beginnend mit dem Zeitpunkt der Festlegung der Zusammensetzung des Spruchkörpers) verloren sei und es folglich nicht wert sei, sich einzusetzen.
- b) Missachtung der Gegenpartei und mangelndes Engagement in der Sache infolge der Überzeugung, dass der Richter, der dieselbe Auffassung vertritt, ohnehin in jedem Fall auf ihrer Seite stünde.

3) die Bewertung des Urteils des Richters, dessen Überzeugungen öffentlich bekannt sind, durch die Gesellschaft.

Es steht wohl außer Zweifel, dass selbst die nur teilweise Realisierung dieser potenziellen Gefahren für die Entscheidung in der konkreten Sache, die Verwirklichung des Grundsatzes der Unparteilichkeit im Allgemeinen, die gerechte Führung des Verfahrens und die Achtung der Rechte der Parteien fatale Folgen hätte. Daher sollte jeder Richter von seinen politischen Rechten, die ihm zustehen und von der Verfassung formell nicht eingeschränkt werden, nur äußerst vorsichtig Gebrauch machen. Das sich auf die Bürger beziehende Prinzip *in dubio pro libertate* sollte im Fall eines Richters durch die weitgehende Zurückhaltung im Interesse der Justiz ersetzt werden. Bei Zweifeln daran, ob sich die Wahrnehmung öffentlicher Aktivitäten mit den Prinzipien der Unabhängigkeit des Gerichts und des Richters vereinbaren lässt, sollte ein restriktiver Standpunkt eingenommen werden. Allerdings ist laut *Czeszejko-Sochacki* „die Annahme illusorisch, dass sich eine in das Richteramt berufene Person ihrer bisherigen politischen Überzeugung entledigt. Entscheidend ist allerdings, ob diese bei Ausübung des Richteramts eine angemessene Distanz einhalten kann und sich ausschließlich vom bestehenden Recht und dem eigenen Gewissen leiten lässt. Hier helfen keine formellen Lösungen weiter, denn es geht um eine Sache des Gewissens und der Kultur“.²⁶

Diese Ausführungen beziehen sich nicht nur auf aktive Richter, sondern auch auf Richter im Ruhestand. Letztere sind ebenfalls zur Achtung der amtlichen Würde verpflichtet. Da sie sich schon im Ruhestand befinden, können diese öffentliche Funktionen übernehmen und z.B. zu Mitgliedern der Wahlkommissionen oder zum Schiedsrichter berufen werden.

Das in Art. 178 der Verfassung niedergelegte Verbot beinhaltet im Fall eines Verstoßes gegen diese Bestimmung die Grundlage für die Einleitung eines Disziplinarverfahrens und die Absetzung des Richters, auch dann, wenn dieser Verstoß nicht mit der Missachtung konkreter gesetzlicher Verbote verbunden ist.

Übersetzung aus dem Polnischen von Karina Zabielska

²⁶ *Z. Czeszejko-Sochacki*, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym* (Die verfassungsrechtliche Gerichtsbarkeit in Polen im Vergleich), Warszawa 2003, S. 176-177.