

## Die richterliche Unabhängigkeit: Wahrung einer sich nicht selbst erfüllenden Aufgabe



RFG Elisabeth Kreth,  
Mitglied des Präsidiums

Unter den Richtern und Staatsanwälten wird zunehmend über ein ethisches Selbstverständnis diskutiert. Der folgende Beitrag soll einen Blick auf die rechtliche Ausgangslage werfen und der Frage nachgehen, welches Richterbild der Verfassung und dem Deutschen Richtergesetz zugrunde liegt.

Als wesentliche, das Richterbild prägende Elemente gelten die sachliche und persönliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG). Die Richter sind nur dem Gesetz unterworfen und können nur unter bestimmten, gesetzlich normierten Voraussetzungen aus dem Amt entfernt oder in eine andere Stelle versetzt werden. Der Richter hat sich innerhalb und außerhalb seines Amtes, auch bei politischer Betätigung, so zu verhalten, dass das Vertrauen in seine Unabhängigkeit nicht gefährdet wird (§ 39 DRiG). Anders als in vielen anderen Staaten hat sich der Gesetzgeber in Deutschland für den politischen (nicht parteipolitischen) Richter entschieden, der in der »Mitte der Gesellschaft« steht. Der Richter des Grundgesetzes ist der an den politischen Fragen, an den politischen Entwicklungen seines Landes Anteil nehmende Richter. Ihm soll nicht nur nichts Menschliches fremd sein, sondern er muss den Zustand der Gesellschaft ebenso wahrnehmen wie die gesellschaftlichen Entwicklungen und mögliche Gefahren.

### Intention des Parlamentarischen Rates

Diese Grundsätze erscheinen uns heute selbstverständlich. In der Zeit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Verantwortlichen grundlegende Gedanken darüber gemacht, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um eine starke, unabhängige Justiz zu gewährleisten. Die Überlegungen, die hierzu von den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates angestellt wurden, waren geprägt von den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit – von einer Justiz, die sich zu einem willfährigen Instrument des Nationalsozialismus hatte machen lassen und gerade nicht ihrer Aufgabe gerecht geworden ist,

Schutz vor staatlicher Willkür oder privatem Machtmissbrauch zu gewährleisten. Die Überlegungen kreisten also um die Frage, welche institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit ein anderer Richtertyp sich herausbilden und eine andere Kultur der Rechtsprechung sich entwickeln kann.

Die Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidung war bereits in den deutschen Verfassungen des früheren 19. Jahrhunderts garantiert worden. So waren sowohl die sachliche als auch die persönliche Unabhängigkeit bereits in der Frankfurter Reichsverfassung von 1849, in der preußischen Verfassung von 1850 und in der Weimarer Verfassung verankert worden. Das Bonner Grundgesetz erstreckte hingegen erstmalig die persönliche Unabhängigkeit auf die Richter aller Gerichtszweige; die Weimarer Verfassung (Art. 104) hatte diese noch auf die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit beschränkt. Die Bedeutung, die der Parlamentarische Rat der Justiz beimaß, zeigt jedoch auch daran, dass erstmals ein eigener Abschnitt über »Die Rechtsprechung« in der deutschen Verfassung geschaffen wurde. Es wird dadurch der Gedanke herausgestellt, dass »die Rechtsprechende Gewalt neben Legislative und Exekutive die dritte staatliche Funktion ausübt und so ein System der Gewaltenteilung der drei Machtträger darstellt«.<sup>1</sup>

Die Auseinandersetzung im Parlamentarischen Rat spitzte sich auf die Kernfrage zu, ob die Rechtspflege vollkommen entpolitisiert werden solle oder ob eine offene politische Betätigung als mit dem Richteramt vereinbar und nicht geeignet anzusehen sei, die Amtsführung zu beeinträchtigen. Es trafen hier gegensätzliche Standpunkte aufeinander. Die Vertreter der einen Seite um den späteren ersten Justizminister der Bundesrepublik Deutschland, Thomas Dehler, waren der Auffassung, dass nur durch eine Herausnahme des Richters aus den Bindungen und Einflüssen des allzu gegenwartsverflochtenen Meinungsstreits eine Unabhängigkeit des Richters gewährleistet könne. Wer nämlich selbst als Handelnder an der Gestaltung der politischen Anliegen seines Volkes und oder auch nur in der Durch-

<sup>1</sup> Professor Dr. H. Coing, Aufbau der rechtsprechenden Gewalt zum Nutzen des Volkes, DRiZ 1956, 241.

führung von Interessen geringerer Bedeutung beteiligt sei, trübe allzu leicht seinen Blick für das überparteilich Gerechte.<sup>2</sup> Demgegenüber stand die u. a. von Georg August Zinn<sup>3</sup> vertretene Auffassung, dass nur der Richter wahrer Träger der Rechtsidee des neuen Staates sein könne, der selbst Träger der Rechtsidee ist. »An die Stelle des farblosen richterlichen Beamten muss der Richter treten, der ausgestattet mit der Toga der richterlichen Unabhängigkeit sich als leidenschaftlicher Repräsentant einer neuen demokratischen und sozialen Gemeinschaft fühlt.« Es sei eine Verknennung des Begriffs der richterlichen Unabhängigkeit, wenn man meine, der Richter müsse politisch neutral bleiben. Die Entpolitisierung der Rechtspflege wurde im Ergebnis als kein geeignetes Mittel angesehen, um die vergangenen Fehler zu verhüten und die Rechtspflege in der Demokratie zu verwurzeln.

In der Verfassung selbst hat sich die letztlich maßgebende Auffassung von einem politischen Richter noch nicht niedergeschlagen; sie findet erst Ausdruck in den Regelungen des Deutschen Richtergesetzes.

Nach der Verfassung ist die Rechtsprechende Gewalt den Richtern »anvertraut« (Art. 92 GG). Eines derartigen Wortes mit ethisch verpflichtendem Sinn bedient sich das Grundgesetz bei den beiden anderen Staatsgewalten nicht. Gemeint und beabsichtigt ist die gewissenhafte und verantwortungsbewusste Ausübung der Rechtsprechenden Gewalt unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen derjenigen, von dem die Staatsgewalt ausgeht. Nur demjenigen, dem man vertraut, kann man etwas anvertrauen und ihm Weisungsunabhängigkeit zugestehen. Die Verfassung tritt mit Art. 92 GG in Vorleistung und bringt jedem einzelnen Richter Vertrauen entgegen; dessen muss sich jeder Richter bewusst sein.<sup>4</sup>

### Herauslösung aus dem Beamtenstatus

Ein weiteres Ziel des Parlamentarischen Rates war es, mit der Schaffung eines besonderen Richterrechts bei den Richtern »das Bewusstsein zu fördern, ein verfassungsmäßiges Organ mit besonderen Pflichten zu sein«.<sup>5</sup> Die Richterschaft müsse aus der Beamtenschaft herausgenommen und eigengesetzlich ihr gegenübergestellt werden, sodass die Wesensverschiedenheit zwischen den Aufgaben des Beamten und des Richters erkannt und dargestellt werde. In Art. 98 Abs. 1 GG wurde deshalb der Verfassungsauftrag aufgenommen, die Rechtsstellung der Bundesrichter und der Richter in den Ländern durch besondere (Richter-)Ge-

setze zu regeln. Darüber hinaus wurde durch die Richterklage in Art. 98 Abs. 2 GG eine besondere Regelung getroffen, um die Verfassungstreue der Richter zu gewährleisten. Anders als bei den Beamten, bei denen auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) zurückgegriffen werden muss, enthält das Grundgesetz bei den Richtern damit ausdrücklich eine Bestimmung darüber, was zu geschehen hat, wenn einer von ihnen gegen das Gebot der Verfassungstreue verstößt.

Die Umsetzung des Verfassungsauftrags des Art. 98 Abs. 1 GG bereitete allerdings erhebliche Probleme, denn erst am 08.09.1961 wurde das Deutsche Richtergesetz verabschiedet und trat mit Wirkung zum 01.07.1962 in Kraft. Eine Ursache hierfür war u.a. der Streit mit den Innenministern von Bund und Ländern, die den Ansatz von einer »Einheit des gesamten Berufsbeamtenrechts« weiterverfolgten. Die Richter seien zwar Beamte mit besonderen Rechten und Pflichten, aber die Richter würden genauso wie die übrigen Beamten unter Art. 33 Abs. 5 GG fallen und ihre Rechtsverhältnisse müssten daher nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums geregelt werden. Die Federführung für das Richtergesetz müsste beim Bundesministerium des Inneren als Beamtenministerium liegen.<sup>6</sup> Letztlich setzte sich die Auffassung durch, dass das Bonner Grundgesetz in seiner Struktur die Rechtsprechende von der Vollziehenden Gewalt fundamental unterscheidet und schon durch den Wortlaut immer wieder Beamte und Richter voneinander trennt. Mit dem Deutschen Richtergesetz wurde für die Richter ein Dienst- und Treueverhältnis eigener Art geschaffen, das durch die Bezeichnung »Richterverhältnis« auch äußerlich von dem Beamtenverhältnis unterschieden wurde. Die besondere Stellung des Richters im Gefüge der Staatsgewalten fand insbesondere Ausdruck in § 4 DRiG, wonach ein Richter Aufgaben der Rechtsprechenden Gewalt und Aufgaben der Gesetzgebenden Gewalt oder der Vollziehenden Gewalt grundsätzlich nicht zugleich wahrnehmen darf.

<sup>2</sup> Hans Eberhard Rotberg, Entpolitisierung der Rechtspflege, zitiert nach Dr. Klaus-Detlev Godau-Schüttke, Schleswig-Holsteinische Anzeigen 2009, 105.

<sup>3</sup> Vorsitzender des Rechtspflegeausschusses des Parlamentarischen Rates, später hessischer Justizminister und Ministerpräsident in Hessen.

<sup>4</sup> Dr. Steffen Luik, Bemerkungen zur richterlichen Ethik aus der Perspektive des Grundgesetzes und des Deutschen Richtergesetzes, Schleswig-Holsteinische Anzeigen 2009, 97.

<sup>5</sup> Siehe Fn. 4.

<sup>6</sup> Dr. Adolf Arndt, Die Innenminister und das Richtergesetz, DRiZ 1956, 56; Stellungnahme der Innenministerkonferenz zum Richtergesetz, DVBl 1955, 488.

### Ausgestaltung der richterlichen Unabhängigkeit

Mit dem Deutschen Richtergesetz wurden weiter die Ziele verfolgt, die richterliche Unabhängigkeit auszugestalten und Rahmenbedingungen mit entsprechenden Rechten und Pflichten zu schaffen, die die Entfaltung einer Richterpersonlichkeit unterstützen und es den Richtern ermöglicht, die ihnen anvertraute Rechtsprechende Gewalt auszuüben. Die richterliche Unabhängigkeit ist im Vierten Abschnitt des Deutschen Richtergesetzes, in den §§ 25 ff. ausgeformt und eng an die Formulierung des Art. 97 GG angelehnt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört zum Wesen der richterlichen Tätigkeit, dass sie von einem nicht beteiligten Dritten in sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit ausgeübt wird. Die richterliche Unabhängigkeit ist jedoch kein Standesprivileg und den Richtern nicht um ihrer selbst willen eingeräumt, sondern dient der Erfüllung der Justizgewährungspflicht, der Wahrnehmung der den Richtern anvertrauten Aufgabe im Interesse der Bürgerinnen und Bürger.

Einer Dienstaufsicht untersteht der Richter nur, soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird (§ 26 Abs. 1 DRiG). Behauptet der Richter, dass eine Maßnahme der Dienstaufsicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt, so kann er das Richterdienstgericht (§§ 77, 78 DRiG) anrufen (§ 26 Abs. 3 DRiG). Die richterliche Amtsführung unterliegt jedoch insoweit der Dienstaufsicht, als es um die Sicherung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufs, die äußere Form der Erledigung eines Dienstgeschäfts oder um solche Fragen geht, die dem Kernbereich der Rechtsprechungstätigkeit soweit entrückt sind, dass sie nur noch als zur äußeren Ordnung gehörig angesehen werden können.<sup>7</sup> Die Dienstaufsicht umfasst die Befugnis, die ordnungswidrige Art der Ausführung eines Amtsgeschäfts vorzuhalten und zu ordnungsgemäßer, unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte zu ermahnen (§ 26 Abs. 2 DRiG). Sowohl aus dem Rechtsstaatsgebot als auch aus dem Beschleunigungsgebot des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK ist das Recht der Verfahrensbeteiligten auf eine gerichtliche Entscheidung ohne rechtsstaatswidrige Verfahrensverzögerung herzuleiten. Der in § 26 Abs. 2 DRiG vorgesehene Vorhalt einer verzögerten Erledigung von Amtsgeschäften stellt grundsätzlich keine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit dar. Etwas anderes gilt nur dann, wenn dem Richter indirekt ein Pensum abverlangt wird, dass sich allgemein, also auch von anderen Richtern, in sachgerechter Weise nicht mehr erledigen lässt.<sup>8</sup>

### Politische Betätigung und Mäßigungsgebot

In dem Deutschen Richtergesetz hat das Grundverständnis des Parlamentarischen Rates von einem politischen Richter seinen Niederschlag in § 39 DRiG gefunden. Offene politische Betätigung sollte in einer Demokratie nicht den Verdacht begründen, dass sie die Unbefangenheit und die Fähigkeit zu sauberer und gerechter Amtsführung beeinträchtigt. Der Ausschuss hat jedoch die Mahnung aufgenommen, dass der Richter auch bei politischer Betätigung die Würde seines Amtes und das Vertrauen in seine Unabhängigkeit nicht vergessen dürfe.<sup>9</sup>

Insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion in Deutschland über den NATO-Nachrüstungsbeschluss und der Stationierung von Raketen sind die Grenzen zwischen politischer Meinungsäußerung und dem mit dem Richteramt verbundenen Mäßigungsgebot Gegenstand der Rechtsprechung gewesen. Aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Gebot der Gewaltenteilung ergibt sich, dass die Neutralität, Unparteilichkeit und Distanz mit dem Begriff des Richters im Sinne von Art. 97 GG untrennbar verknüpft sind. Außerdienstliche Meinungsäußerungen eines Richters in der Öffentlichkeit stehen jedoch grundsätzlich unter dem Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG. Als Staatsbürger kann der Richter seine Auffassung in Wort, Schrift und Bild äußern und verbreiten, und zwar unabhängig davon, ob andere die vom Richter vertretene Meinung für richtig oder falsch halten. Staat und Gesellschaft können an unkritischen Richtern kein Interesse haben. Auch eine parteipolitische Betätigung gefährdet grundsätzlich nicht das Vertrauen in die Unabhängigkeit des Richters, wenn nicht weitere Umstände hinzutreten. Die Pflicht zu der durch das Richteramt gebotenen Mäßigung und Zurückhaltung gebietet ihm jedoch in besonderer Weise eine klare Trennung zwischen Richteramt und seiner Teilnahme am politischen Meinungskampf einzuhalten. Er darf bei seinen privaten Äußerungen nicht den Anschein einer amtlichen Stellungnahme erwecken. Er verletzt seine sich aus dem ihm anvertrauten Richteramt ergebende Pflicht, wenn er das Amt und das mit diesem aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Ausgestaltung verbundene Ansehen und Vertrauen durch Hervorhebung dazu benutzt und einsetzt, um seiner Meinung in der politischen Auseinandersetzung mehr Nachdruck zu verleihen und durch den Einsatz des Richteramtes

<sup>7</sup> BGH, Urteil vom 14.01.1991 – RiZ (R) 5/90, NJW 1992, 46; Urteil vom 14.04.1997 – RiZ (R) 1/96, DRiZ 1997, 467 m.w.N.

<sup>8</sup> BGH, Urteil vom 05.10.2005 – RiZ (R) 5/04 (KG), NJW 2006, 692.

<sup>9</sup> BT-Drucks. 3/2785, 1961, S. 15.

eigene politische Auffassungen wirksamer durchzusetzen. Dafür ist ihm das Amt nicht anvertraut.<sup>10</sup>

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass politische, gesellschaftliche und moralische Abstinenz nicht als Schutzschild gegenüber Ideologien und Einflussnahmen taugen. Vielmehr dürfte ein Richter, der sich von politischen und sozialen Werturteilen freizuhalten sucht und sich in die juristische Selbstgenügsamkeit flüchtet, sehr schnell als wehrlos gegenüber gesellschaftlichen Konformitätszwängen erweisen. Denn es gibt keine unpolitische, weltanschaulich neutrale und ethische wertfreie Rechtsprechung.

### Der Richtereid

Der Kern der richterlichen Pflichten wird in dem Richtereid in § 38 Abs. 1 DRiG zusammengefasst. Es ist das öffentliche Bekenntnis zu unserem Gemeinwesen, zu dessen Werteordnung und zur individuellen Verantwortung desjenigen, dem die rechtsprechende Gewalt für diese Werteordnung anvertraut ist. Der Eid bindet an die Verfassung und verlangt Gesetzestreue. Die Bindung des Richters an das Gesetz ist tragender Bestandteil des Gewaltenteilungsgrundsatzes und damit der Rechtsstaatlichkeit. Die Werteordnung des Grundgesetzes ist der Maßstab für die Auslegung von Gesetzen und Ausfüllung von Ermessens- und Entscheidungsspielräumen. Der Richtereid verlangt darüber hinaus die Bereitschaft, sich in den Dienst der Wahrheit und Gerechtigkeit zu stellen und enthält damit einen ethischen Handlungsauftrag. Darin enthalten sind das Gebot zur Fairness, das Verbot von Willkür und die Verpflichtung, die fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft zu beachten, die sich wiederum in der Werteordnung des Grundgesetzes und insbesondere in den in den Grundrechten konkretisierten Wertentscheidungen widerspiegeln. Schließlich wird in dem Richtereid die Verpflichtung zur Unparteilichkeit (ohne Ansehen der Person) und zur Unabhängigkeit (nach bestem Wissen und Gewissen) zum Ausdruck gebracht. Die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit des Richters sind Eckpfeiler einer aufrechten und vertrauenswürdigen Justiz. Sie gilt es auch dann zu erhalten und zu verwirklichen, wenn äußere oder innere Einflüsse dies erschweren.

»... was es heißt, Richter zu sein, dass es in erster Linie heißt Rückgrat zu zeigen überall dort, wo einer versucht, es mit der Gewalt zu probieren, überall dort, wo man versucht an die Stelle des Urteils das Vorurteil, das Privileg oder die Stummheit des Pöbelsinns zu stellen.«<sup>11</sup>

### Wahrung der inneren und äußeren Unabhängigkeit

Die institutionellen Voraussetzungen hierfür sind geschaffen. Gerade in Zeiten gesellschaftlicher Krise und Unruhe trägt die Justiz besondere Verantwortung. Es gilt dann, unsere Rechtskultur zu bewahren und die Werteordnung des Grundgesetzes und die Demokratie zu schützen. Die hierfür notwendige innere und äußere Unabhängigkeit des Richters ist jedoch keine sich selbst erfüllende Garantie. Sie ist vielmehr eine Geisteshaltung, die in der Auseinandersetzung mit dem beruflichen Selbstverständnis und der übertragenen Verantwortung immer wieder neu errungen werden muss. Die innere Unabhängigkeit des Richters kann weder die Verfassung noch das Gesetz garantieren. Sie ist eine dem Richter persönlich gestellte Aufgabe. Er muss seine innere Unabhängigkeit gerade gegenüber den rechtlich nicht fassbaren Einwirkungen bewahren.<sup>12</sup> Hier ist ein richterliches Amtsethos gefordert, das den Richter befähigt, sich von den Erwartungen und Wünschen Dritter freizumachen, um ausschließlich nach Recht und Gesetz zu entscheiden, und das ihm die Kraft gibt, sein Handeln immer wieder selbstkritisch zu hinterfragen und zu vervollkommen.

Die Ausübung richterlicher Gewalt findet ihre Legitimation, wie jede andere staatliche Gewalt in demokratischen Gesellschaften, im Vertrauen, dass die Bürgerinnen und Bürger in die Justiz setzen. Dieses Vertrauen ist Voraussetzung für die Akzeptanz der richterlichen Entscheidungen und für die Herstellung und Wahrung des Rechtsfriedens. Um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz zu sichern, genügt nicht die institutionelle Unabhängigkeit. Das Verhalten des Richters als Ganzes, im Amt wie privat, in der Realität und im erweckten Anschein wird in der Öffentlichkeit als Gradmesser der Glaubwürdigkeit der Justiz betrachtet. Es ist an uns Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz zu erhalten und zu stärken und der uns anvertrauten Aufgabe gerecht zu werden. Die bereits begonnene Diskussion über ein ethisches Selbstverständnis ist deshalb auf einer breiten Basis von den Richtern und Staatsanwälten weiter zu führen.

<sup>10</sup> BVerwG, Urteil vom 29.10.1987 – 2 C 72.86, BVerwGE 78, 216.

<sup>11</sup> Carlo Schmid, SPD, im Deutschen Bundestag am 01.03.1950, zitiert nach Dr. Steffen Luik, Schleswig-Holsteinische Anzeigen 2009, 97, Fn. 96.

<sup>12</sup> Professor Dr. Hans-Jürgen Papier, Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken, NJW 2001, 1089.