Zeichnung: Philipp Heinisch

Richterliche Unabhängigkeit und Nebentätigkeiten

Richter werden ausreichend gut bezahlt. Ein Ausschluss der zahlreichen Nebentätigkeiten würde die Überlastung der Justiz verringern und Abhängigkeiten verhindern.

von Horst Trieflinger

Wenn man die Nebentätigkeiten von Richtern und Richterinnen anspricht, erhält man in der Regel von Richtern, Gerichtspräsidenten und den Justizministern, aber ebenso von Rechtspolitikern, die ständig wiederkehrende Antwort, dass es sich um Tätigkeiten handelt, die der Ausbildung des richterlichen Nachwuchses dienen. Von den weitaus zahlreicheren Nebentätigkeiten, die nicht hierunter fallen, ist fast nie die Rede.

Dem aufmerksamen und kritischen Beobachter der Justiz geht es aber in erster Linie um die Nebentätigkeiten, die Interessenkollisionen bergen oder mit dem Gebot der Gewaltentrennung (Art. 20 Abs. 2 GG) nicht vereinbar sind. Dass die Richter(innen) mit Nebentätigkeiten, die mehr als geringen Zeitaufwand erfordern, ihre eigentlichen Aufgaben, für die sie vom Staat zu Recht, gemessen am durchschnittlichen Einkommen, sehr gut bezahlt werden, größtenteils nicht mehr sachgerecht und zeitnah erfüllen können, wird von den Betroffenen aus Eigennutz verschwiegen. Höchst bedauerlich ist, dass die Politik diesen Zustand, von zaghaften Ansätzen abgesehen, hinnimmt, obwohl sie verpflichtet wäre, ihn im Interesse einer unparteiischen und sachgerechten Rechtsprechung abzustellen.

Bei den richterlichen Nebentätigkeiten, die zusätzlich rechtsstaatlich sehr bedenklich sind, handelt es sich hauptsächlich um folgende Tätigkeiten:

1. Treuhänder für Banken und Versicherungen
2. Vortragsredner, besonders bei Banken und Versicherungen
3. Leiter von betrieblichen Einigungsstellen (§ 76 BetrVG)
4. Schiedsrichter, besonders bei Streitigkeiten zwischen Unternehmen
5. Leiter von Seminaren, Seminar-Referenten
6. Herausgeber von juristischen Fachzeitschriften
7. Abgeordnete in Kommunalparlamenten und Kreistagen

Erfahrung und Logik lassen den Schluss zu, dass die meisten Nebentätigkeiten nur in der regulären Arbeitszeit ausgeübt werden können und somit die

Richtertätigkeit beeinträchtigen. Richter sind, von Verhandlungen abgesehen, an keine feste Arbeitszeit gebunden. Ob er sich in seinen vier Wänden mit seinen Amtspflichten oder mit privaten Nebentätigkeiten befasst, entzieht sich der Kontrolle. Die Folgen sind: Viel zu viele Fälle können nicht sach- und zeitgerecht bearbeitet werden, was zu Fehlurteilen führen kann und sicher auch führt. Die Folgen sind unnötige Berufungen oder gar Revisionen. Verhandlungstermine und das Absetzen von Urteilen werden dadurch häufig zeitlich ungebührlich hinausgeschoben. Diese Nebentätigkeiten sind sicher eine der eigentlichen Ursachen für die von der Richterschaft häufig beklagte Arbeitsüberlastung. Wenn diese Nebentätigkeiten abgeschafft werden würden, würde sich herausstellen, dass diese Arbeitsüberlastung in dem beklagten Umfang nicht vorhanden sein dürfte. Dass die Richterschaft, von Ausnahmen abgesehen, trotz dieses Sachverhaltes ständig über Arbeitsüberlastung klagt, sagt auch etwas über ihre mangelnde Selbstkritik bzw. Einsichtsfähigkeit aus.

Es geht nicht um Nebentätigkeiten innerhalb der Justiz

Leider ist besonders der allgemeinen Öffentlichkeit nicht bekannt, dass ein beträchtlicher Prozentsatz der Richter(innen) nebenher tätig ist. Das hessische Justizministerium hat für 2004 bekannt gemacht, dass der prozentuale Anteil der Richter, die anzeige- und genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten ausüben, an den Landgerichten und am Oberlandesgericht mehr als 21 Prozent beträgt. Der prozentuale Anteil an den Arbeitsgerichten und am Landesarbeitsgericht ist beträchtlich höher (48,2 bzw. 87,5 Prozent). 11 Arbeitsrichter haben 2004 mit Nebentätigkeiten Einkünfte zwischen 25.000,– und 51.000,– Euro erzielt. Im Jahr 2001 war die Höhe der Nebeneinkünfte von vier Arbeitsrichtern wesentlich höher. Sie betrugen zwischen 50.000,– und 100.000,– Euro (FR vom 13.11.2002).

Der Nebenverdienst von 100.000,– Euro übersteigt das Gehalt eines Arbeitsrichters. Hessische Landespolitiker, vor allem von der Grünen-Fraktion, meinten zu Recht, dass Nebenverdienste in dieser Höhe die richterliche Unabhängigkeit gefährden. Dass die Leitung von betrieblichen Einigungsstellen äußerst lukrativ ist, beweist die Tatsache, dass ein hessischer Arbeitsrichter seine nebenher ausgeübte Tätigkeit als Leiter von betrieblichen Einigungsstellen professionell als Freiberufler seit dem 1.1.2006 anbietet und deshalb aus dem Richterdienst ausgeschieden ist (FAZ vom 26.9.2005). Dieser Arbeitsrichter übt seine Nebentätigkeit seit 17 Jahren aus, praktisch vom ersten Tag seiner richterlichen Tätigkeit an. Bedauerlich ist, dass die Leitung von betrieblichen Einigungsstellen vom § 7i HRiG (siehe weiter unten) ausgenommen ist. Angeblich soll dies im öffentlichen Interesse sein. Eine einleuchtende Begründung wurde dafür bisher nicht geliefert.

Es ist anzunehmen, dass der Umfang der richterlichen Nebentätigkeiten in den anderen Bundesländern ähnlich hoch ist. Ich wiederhole: Es geht nicht um die Nebentätigkeiten von Richtern innerhalb der Justiz (Prüfung, Fortbildung) und die Fertigung und Veröffentlichung von Fachaufsätzen, die im Interesse der Rechtsprechung sind und von denen anzunehmen ist, dass sie keinen oder höchstens sehr geringen Einfluss auf die richterliche Unabhängigkeit haben.

Weitere rechtsstaatlich negative Folgen der Nebentätigkeiten: In regelmäßigen Abständen ist in der Presse zu lesen, dass mutmaßliche Kriminelle aus der Untersuchungshaft entlassen werden mussten, weil die je zuständige Strafkammer gegen den Grundsatz der Beschleunigung (§ 121 StPO) verstoßen hat. Auch in diesen Fällen wird die angebliche Arbeitsüberlastung als Grund genannt. Die ehemalige Vorsitzende Richterin des Fünften Strafsenats am Bundesgerichtshofs, Monika Harms, meint sogar, dass Wirtschafts- und Steuerstraftäter wegen zu geringer Personalausstattung der Justiz nicht mehr angemessen bestraft werden können (FAZ vom 7.1.2006). Zu dieser Auffassung wäre sie sicher nicht gelangt, wenn sie die vielen Nebentätigkeiten, besonders auch ihrer Kollegen am BGH, in ihre Überlegungen einbezogen hätte.

Die meisten dieser Nebentätigkeiten haben weitere, nachteilige Wirkungen, die so gut wie gar nicht erörtert werden, nämlich die Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG), besonders aber die der inneren Unabhängigkeit. Gemäß seinem Richtereid (§ 38 Abs. 1 DRiG) hat der Richter unter anderem „ohne Ansehen der Person zu urteilen". Kann ein Richter, der als Treuhänder von einer Bank oder einer Versicherung je Jahr ein ansehnliches Zubrot erhält, über Streitigkeiten von Kunden mit Banken oder Versicherungen noch unparteiisch urteilen? Die Lebenserfahrung schließt dies aus.

Kann ein Treuhänder noch unparteiisch sein?

Der wohl spektakulärste Fall in Sachen Nebentätigkeiten betraf vor fast 10 Jahren den ehemaligen Präsidenten des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main. Er hatte, bevor er den Auftrag der IG Metall annahm, der ihm DM 1,3 Millionen einbrachte, bereits vier Nebentätigkeiten: Er war Präsident des Hessischen Staatsgerichtshofes, Mitglied im Verwaltungsrat des Hessischen Rundfunks und Treuhänder einer Bank und einer Versicherung. Die positive Folge dieses Falles war, dass im Hessischen Richtergesetz festgelegt wurde, dass die Vergütungen eines Richters den Gesamtbetrag von dreißig von Hundert des jährlichen Grundgehaltes eines Richters der Besoldungsgruppe R2, letzte Lebensaltersstufe, nicht übersteigen darf (§ 7i HRiG). Des weiteren wurde bestimmt, dass bei jedem hessischen Gericht ein Nebentätigkeitsregister eingerichtet wurde (§ 7m HRiG). Beteiligte eines gerichtlichen Verfahrens können zum Zwecke der Prüfung der möglichen Befangenheit des Richters Auskunft über seine Nebentätigkeiten aus dem Nebentätigkeitsregister verlangen.

Soweit mir bekannt ist, ist Hessen das einzige Bundesland, in dem es bei den Gerichten je ein Nebentätigkeitsregister gibt. Christoph Strecker hat in Betrifft JUSTIZ 1996, 367, zur Problematik für alle lukrativen und damit bedenklichen

richterlichen Nebentätigkeiten allgemeingültig ausgeführt: *„Je höher das – bereits gezahlte oder noch erwartete – Honorar ist, desto größer wird auch die Versuchung sein, die Beziehungen zu potentiellen Auftraggebern freundlich zu gestalten."*

Der Würzburger Professor für Betriebswirtschaft Ekkehard Wenger beklagte, dass es in der Region Stuttgart kaum einen Handelsrichter gebe, der nicht durch geschäftliche Beziehungen zur Landesbank Baden-Württemberg oder zur BW-Bank befangen sei (FAZ vom 1.6.2004).

Nebentätigkeitsregister nur in Hessen

Besonders problematisch sind die Nebentätigkeiten von Richtern/Richterinnen in Kommunalparlamenten und Kreistagen. Dabei geht es nicht nur um die einfache Mitgliedschaft in diesen Körperschaften, sondern in nicht wenigen Fällen sogar um den Fraktionsvorsitz, was mit erhöhtem Arbeitseinsatz verbunden ist. So wollte ein BGH-Richter seine Tätigkeit als SPD-Fraktionsvorsitzender im Karlsruher Stadtparlament erst dann aufgeben, wenn er zum Vorsitzenden des Ersten Strafsenats gewählt werden würde (FAZ vom 17.7.1996). Dass durch diese Tätigkeiten richterliche Arbeitsressourcen zum Nachteil der Haupttätigkeit beansprucht werden, ist offensichtlich. In nicht wenigen Fällen gefährden diese Tätigkeiten die richterliche Unabhängigkeit, weil sie zu Interessenkonflikten führen müssen. Kommunen sind sehr häufig als Partei oder anderweitig Beteiligte im Zivilverfahren anzutreffen. Dies ist z.B. bei Amtshaftungsklagen der Fall (Verletzung der Verkehrssicherungspflichten) oder nach Vorschriften des Privatrechts.

Die Frage, ob diese Nebentätigkeiten in Kommunalparlamenten und Kreistagen zulässig sind, beurteilt die Literatur nicht einhellig. Schmidt-Räntsch, DRiG-Kommentar, 5. Auflage, § 4, Rdnr. 11, meint, dies sei mit dem Richteramt vereinbar. Die herrschende Meinung vertritt die gegenteilige Auffassung. Danach sind Richteramt und Kommunalmandat unvereinbar (Baumbach/Lauterbach, 63. Auflage, DRiG, § 4, Rdnr. 3). In der wohl gründlichsten Untersuchung zu diesem Thema, in der Monographie „Richteramt und Kommunalmandat", Duncker & Humblot, Berlin 1983, Seite 235 kommt der Autor Dr. Ralf Bernhard zu dem Ergebnis, dass diese Nebentätigkeiten gegen das Gebot der Gewaltentrennung (Art. 20 Abs. 2 GG) und gegen § 4 DRiG (unvereinbare Aufgaben) verstoßen. Letzteres deshalb, weil § 4 Abs. 2 DRiG abschließend regelt, welche Nebentätigkeiten einer Richterin oder einem Richter erlaubt sind. Wegen der rechtsstaatlichen Bedeutung dieses Problems sei Dr. Bernhard zitiert (Seite 235):
„Entgegen einer weit verbreiteten ministeriellen Praxis und der in der Literatur überwiegenden Auslegung des § 4 Abs. 1 DRiG verbietet diese Norm den Richtern auch die Wahrnehmung eines kommunalen Mandats. Darüber können weder die allgemein gebräuchliche, auf Schmidt-Räntsch zurückzuführende, aber nie hinterfragte Interpretation der Gesetzesmaterialien und die Streichung der im Regierungsentwurf vorgesehenen Ineligibilitätsvorschrift noch das Verhältnis zu § 36 Abs. 2 hinwegtäuschen. ... Die funktionsgerechte Amtsausübung verlangt vom Richter ein Maß an politischer Zurückhaltung, welches die Wahrnehmung eines kommunalen Mandats ausschließt."

Kommunale Mandate sind unzulässig

Ich trete nicht für den unpolitischen Richter ein. Auch ihm steht das Recht zu, sich parteipolitisch zu binden und sich in den Parteien zu betätigen. Bekanntlich müssen Richter(innen), die ein Landtags- oder Bundestagsmandat gewonnen haben, für die Zeit des Mandats ihre Richtertätigkeit aufgeben. Folgt man der bisher nicht widerlegten Rechtsauffassung von Dr. Bernhard, hat dies auch für das Kommunalmandat zu gelten.

Offenbar sind sich die Politik und wenigstens Teile der Anwaltschaft dieses Problems bewusst geworden. Der bayerische Finanzminister Kurt Faltlhauser hat in der Bayerischen Staatszeitung vom 28.1.2005 festgestellt, dass besonders bei den obersten Gerichten nicht wenige Richter pro Woche nur einen Tag im Gericht erscheinen, in Extremfällen nur alle 14 Tage einmal. Er setzt sich dafür ein, dass das Privileg der deutschen Richter fällt, keine festen Arbeitszeiten einhalten zu müssen. Auf dem Deutschen Juristentag in Stuttgart im September diesen Jahres forderte der renommierte Rechtsanwalt Felix Busse ebenfalls feste Dienstzeiten für Richter (FR vom 23.9.2006).

Feste Arbeitszeiten sind sinnvoll

Die Richterschaft fordert von der Politik, sie aus der Abhängigkeit von der Verwaltung/ den Justizministerien zu befreien. Die richterliche Unabhängigkeit sei mit dieser Abhängigkeit nicht zu vereinbaren. Unabhängig sei die Justiz nur dann, wenn sie sich selbst verwalten könne. Diese Forderung wäre glaubhafter, wenn die Richterschaft die Richter(innen) mit bedenklichen/kollisionsgefährdeten Nebentätigkeiten aufforderte, sich von ihren freiwillig eingegangenen Abhängigkeiten in der Wirtschaft zu lösen und die grundgesetzlich nicht zulässigen Tätigkeiten in Kommunalparlamenten und Kreistagen aufzugeben. Des weiteren müsste die Richterschaft verbindlich erklären, dass solche Nebentätigkeiten nicht mit der richterlichen, besonders aber der inneren Unabhängigkeit vereinbar sind. Bisher sind zu diesem Problem nur halbherzige Erklärungen bekannt geworden.

Der Autor:

Horst Trieflinger ist Vorsitzender des Vereins gegen Rechtsmissbrauch e.V., Frankfurt/Main.

Obergrenze und Register

Richterliche Nebentätigkeiten sind oftmals sinnvoll und auch wünschenswert – sie sind jedoch zeitlich und hinsichtlich der Einnahmenhöhe zu begrenzen.

von Guido Kirchhoff

Ich räume ein: Auch ich habe verschiedene Nebentätigkeiten, die Wesentlichste ist die Herausgabe dieser Zeitschrift. Die freie Arbeitszeiteinteilung mag Richter dazu verführen, diese nicht nur zur dienstlichen Tätigkeit zu nutzen. In der Tat sind sicher zahlreiche Kolleginnen und Kollegen so intensiv mit Tätigkeiten außerhalb ihrer Akten beschäftigt, dass dies nimmermehr nur in der Freizeit geschieht. Einige solcher Nebentätigkeiten sind auch gut bezahlt. Hier herrscht sicher ein großer Wildwuchs, so dass die Einführung eines Nebentätigkeitsregisters und einer Obergrenze der Nebeneinkünfte in Hessen der richtige Weg war und ist. Es ist zu wünschen, dass andere Bundesländer dem möglichst bald folgen würden.
Diese Nebentätigkeitsregister müssten auch allgemein transparent und einsichtig sein, nicht nur für die Klärung der Befangenheit.

Man darf allerdings nicht das Kind mit dem Bade ausschütten. Ehrenamtliche, berufspolitische oder auch kommunalpolitische Betätigung erscheint mir weder problematisch noch ehrenrührig. Insider wissen: Die besten, nachdenklichsten und gegenüber unserer Justiz selbstkritischsten Juristen sind nicht diejenigen, die sich nur theoretisch (oder meist überhaupt nicht) mit politischen Dingen befassen, sondern die, die aktiv an der Gestaltung unserer politischen Zustände beteiligt sind. Dies geschieht fast immer unter großen Opfern an Freizeit und Familienleben.
Ich kenne einige faule Richter, die den Richterberuf als bloßen Job betrachten, im Dienst nur selten anzutreffen sind und stattdessen ihr Hauptengagement in ihren Freizeitbetätigungen sehen. Das sind die, die dann auch noch rotzig mit den Mitarbeitern und Parteien umgehen und sich einen Dreck um die Qualität ihrer Arbeit scheren. Diese disqualifizieren unseren Berufsstand!
Umgekehrt bin ich mit vielen Kolleginnen und Kollegen befreundet, die sich zeitaufwändig in Mitwirkungsgremien engagieren, für Reformen in Gesetzgebung und Justiz einsetzen, die ihren Richterberuf aber vorbildlich ausfüllen – oftmals gegen den Mainstream und ohne Rücksicht auf Beförderungsmöglichkeiten – mit mutigen Grundsatzentscheidungen zugunsten des Verbraucherschutzes und anderer Bürgerrechte.

Ehrenamtliches Engagement von Richtern, sei es im engeren politischen Bereich, sei es in anderen uneigennützigen Organisationen, bietet auch eine große Chance: Im Unterschied zu den anderen kommen diese Kollegen mit der Rechtswirklichkeit und den vielen von der Justiz und Verwaltung begangenen Ungerechtigkeiten und anderen Fehlleistungen in Berührung.
Deshalb halte ich auch kommunalpolitische Tätigkeit für unproblematisch, wenn auch die Übernahme eines Fraktionsvorsitzes (je nach Gemeindegröße) angesichts der Arbeitsbelastung sicher am Rande des Vertretbaren erscheint. Ein Vergleich mit Landtags- oder Bundestagsmandaten zieht nicht, da die kommunalpolitische Arbeit ehrenamtlich ist.
Aber auch im Bereich der Aus- und Fortbildung oder der wissenschaftlichen Arbeit üben Richter Nebentätigkeiten aus, die wichtig sind und die praktische Erfahrung voraussetzen. Das gilt auch und gerade im Bereich der Rechtsanwaltsfortbildung.
Nimmt man nun die ehrenamtlichen oder ausbildungs- und wissenschaftsrelevanten Tätigkeiten heraus, bleibt sicher noch ein nicht unerheblicher Teil an Nebentätigkeiten übrig. Ob ein Verbot in dieser Hinsicht allerdings zu einer erheblichen Entlastung der Justiz und zur Beschleunigung der Verfahren beitragen würde, wage ich zu bezweifeln. Dazu handelt es sich doch um einen zu geringen Anteil am Gesamtvolumen.

Ich bin dennoch für eine stärkere Einschränkung, und zwar unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Amtes und des Ansehens der Justiz. Allerdings dürfte es kaum vernünftige Abgrenzungskriterien dafür geben, welche Nebentätigkeit noch Ausfluss eines Hobbys oder einer Spezialisierung ist und welcher Zeitaufwand dafür eingesetzt werden darf. Deshalb erscheinen mir lediglich eine zeitliche und monetäre Obergrenze und ein öffentliches Register als vernünftige Lösungen möglich.
Die Einführung fester richterlicher Arbeitszeit ist es sicherlich nicht. Diese Forderung ist in Zeiten immer stärkerer Arbeitszeit-Flexibilisierung ohnehin ein Anachronismus. Erreichbarkeit des Richters ist kein Selbstzweck, zumal Ansprechpartner für die Parteien ohnehin primär die Geschäftsstelle ist. Wichtig ist, dass der Bürger Ansprechpartner hat und die Arbeit gut gemacht wird, aber nicht mit der Stechuhr.

Der Autor:

Guido Kirchhoff ist Richter am OLG Frankfurt/Main und Mitglied der Redaktion.