

Verkauf von Rechtswissen

Wo liegen die Grenzen für Richter?

von Hartmut Bäumer

Wer erinnert sich nicht an die Schlagzeilen über die Honorarvereinbarung des früheren OLG-Präsidenten von Frankfurt a.M. als Streitschlichter bei der IG Metall, wer hat sich nicht schon über horrend Vortragshonorare vornehmlich für Bundesrichter bei Vereinigungen und Verbänden gewundert?

Richter und Richterinnen verkaufen Rechtswissen, Recht als Ware, diese Vorstellung schmeckt nicht so recht, ihr haftet ein Hautgout an, der Hautgout des Verdienens am Recht. Die Erinnerung an Fälle wie die eingangs genannten verstärken die innere Abwehr.

So ging es mir beim ersten Überdenken des Titels, als ich, mich auf eine Tagung vorbereitend, sozusagen gedanklich wieder in die Richterrobe geschlüpft, dem Thema näherte.

Das wollen wir „RichterInnen“ doch alle nicht, eine Ware „Recht“ verkaufen oder gar verhökern. Nein, ein wenig ist zumindest bei Richtern, bei der Justiz „ein Mehr und Höheres an Ethik“ im Spiel. Gerechtigkeit als Korrektiv blanker kapitalistischer Warenbeziehungen z.B., ging es mir durch den Kopf.

Offen gestanden fiel es mir mit hinreichendem Abstand beim zweiten Lesen nicht mehr so leicht, eine allzu idealistische Sichtweise beizubehalten. Natürlich verkaufen in gewisser Weise alle ausgebildeten Juristen ihr erarbeitetes und erworbenes juristisches Wissen. Die einen direkter als Anwälte oder Berater, die anderen vermittelt im Auftrag des gesellschaftliche Konflikte ordnenden Staates als Verwaltungsfachleute oder eben als Richterinnen und Richter. Auch wenn letztere nicht direkt aus ihrer Tätigkeit vergütet werden. Auch die „Rechtsprechung“ ist insoweit notwendigerweise eine Dienstleistung, die dem geordneten Miteinander dient oder dienen soll.

Wenn dem grundsätzlich so ist, und die Richterinnen und Richter also in ihrem Beruf ihr Rechtswissen dem Dienstherrn entgeltlich zur Verfügung stellen, dann muss unser Thema eine besondere Art von Verkauf des Rechtswissens meinen, um nicht Banalem den Hauch von Besonderem zu geben.

Es geht hier nicht um die alltägliche Beschäftigung mit Recht als Richter, sondern um das nicht Alltägliche, um juristische Tätigkeiten, die sich jenseits der Gerichtsgebäude abspielen. Gemeinhin nennt man sie Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienstrecht, wobei in manchen Fällen mit Recht die Frage gestellt wird, was denn die Haupt- und was die Nebentätigkeit ist.

Bevor im Folgenden einige dieser Nebentätigkeiten und ihre Implikationen in Bezug auf die Haupttätigkeit untersucht werden, möchte ich noch einmal auf die Ausgangsthese zurückgreifen: Wenn auch die richterliche Tätigkeit als Verkauf einer Ware oder Dienstleistung zu verstehen ist, müssen wir uns vergegenwärtigen, warum die sog. Nebentätigkeiten als etwas Besonders anzusehen sind, warum ihnen eine besondere Aufmerksamkeit zukommt, wo ihre innere Problematik liegt.

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass die Besonderheit nicht darin zu sehen ist, dass Richterinnen und Richter ihr Fachwissen entgeltlich zur Verfügung stellen. Eine dahingehende Fundamentalposition müsste man nur einnehmen, wenn man die Richter-tätigkeit als exklusive Aufgabe der Herstellung von Gerechtigkeit ansehen würde, die dem Richter jeden schnöden Verkauf seines Wissens verbieten müsste. Davon sind wir zumindest in unserem Rechtsverständnis – zum Glück – weit entfernt. Nein, es kann heute nur darum gehen, die Funktionsvoraussetzungen der Haupttätigkeit – und damit ist zu-

gleich etwas zu rein quantitativen Grenzen von Nebentätigkeiten gesagt – durch Verkauf von Rechtswissen in Nebentätigkeiten nicht zu beschädigen. Das bedeutet an erster Stelle: die recht-suchenden Parteien oder der rechtsunterworfenen Bürger, in gewisser Weise aber auch die Gesellschaft als Kollektivum haben einen Anspruch darauf, einem für sie erkennbar unparteiischen und gut vorbereiteten Menschen gegenüberzusitzen, wenn sie sich dem Richterspruch unterwerfen sollen und müssen.

§ 7 e des hessischen Richter-gesetz formuliert das so: Ein Richter darf eine Nebentätigkeit nur ausüben, wenn dadurch das Vertrauen in seine Unabhängigkeit, Unparteilichkeit oder Unbefangenheit nicht gefährdet wird.

Bedauerlicherweise endet damit aber die Diskussion nicht, sondern der Streit fängt erst richtig an. Denn es ist nicht zu bezweifeln, dass Begriffe wie „Vertrauen in die Unabhängigkeit, Unbefangenheit, oder Unparteilichkeit“ subjektiver Wertung unterliegen und damit selbst wieder juristischer Interpretation offen stehen.

An dieser Stelle sei ein kurzer Seitenblick erlaubt :

Vielen der Richterinnen und Richter, die sich in den zurückliegenden Jahren politisch engagiert haben, ist die Diskussion um die Reichweite des Gebots der Zurückhaltung und Mäßigung von Richtern auch außerhalb des Gerichts bekannt. Nicht wenige haben die Risiken von Disziplinarverfahren auf sich genommen oder zumindest am Horizont wahrgenommen. Auch hierbei ging es im Kern um die Frage, was „darf“ ein Richter außerhalb der eigentlichen richterlichen Tätigkeit tun, ohne sich dem Verdacht einseitiger Parteinahme oder einer Verletzung des Ansehens der Justiz als solcher auszusetzen.

Wir alle wissen, dass besonders diese Fälle dazu angetan waren und sind, subjektive Wertungen der Justizverwaltung oder der politischen Spitze zum Maßstab dessen zu machen, was als tolerabel und für das Ansehen der Justiz gerade noch akzeptabel anzusehen ist. Gerichte haben hier nicht selten Gewichtverschiebungen zu Lasten der Meinungsfreiheit wieder ins grundrechtliche Lot bringen müssen.

Mit diesem Seitenblick sei deutlich gemacht, dass wir auch bei unserem Thema darauf achten müssen, den Kern verbürgter Freiheitsrechte, wie sie Art. 2 und 12 GG festlegen, bei aller berechtigten Kritik an Formen von Nebentätigkeiten, die die Frage der Unabhängigkeit des einzelnen Richters aufwerfen und das Ansehen der Justiz als solcher in Zweifel ziehen, nicht aus den Augen zu verlieren.

Es wird daher in allen Einzelbereichen, in denen Richterinnen und Richter nebenamtlich tätig sind, oder in denen ihnen mindestens materielle oder immaterielle Vorteile zufließen, auf eine Abwägung ankommen, ob dies die Funktionsvoraussetzungen von Rechtsprechung im demokratischen Rechtsstaat beeinträchtigen kann oder nicht.

Die rechtlichen Voraussetzungen zu Inhalt und Umfang von zulässiger Nebentätigkeit in den diversen Richtergesetzen und den z.T. ergänzend anzuwendenden beamtenrechtlichen Vorschriften geben erste Anhaltspunkte, ausreichend erscheinen sie aber nicht.

Nun zu den harten Fakten.

Im Folgenden wird zunächst eine sicher unvollständige Reihe von Lebenssachverhalten in fünf Kategorien/Bereichen aufgezeigt, in denen Richterinnen und Richter nebenamtlich tätig sind, oder in denen ihnen nicht ganz unabhängig von ihrer beruflichen Funktion und Stellung materielle Vorteile zufließen.

In einem zweiten Schritt soll eine Beurteilung solcher Sachverhalte im Hinblick auf die richterliche Tätigkeit folgen, um am Schluss jeder Kategorie/jedes Bereiches zu einigen konkreten Schlussfolgerungen und Forderungen zu gelangen,

die evtl. in die Diskussion um einen code of judicial conduct einmünden können.

1. Bereich – Gemeinnützige Tätigkeiten oder Tätigkeiten im Interesse des Dienstherrn

Hierzu zählt grundsätzlich die ehrenamtliche Arbeit in Vorständen von Vereinen, Vereinigungen (z.B. Frauenhäusern, Stadtteilgruppen etc.), Parteien und Verbänden.

Im Interesse des Dienstherrn und damit im öffentlichen Interesse liegen alle die Tätigkeiten, die mit der Juristenausbildung und vor allem den Examina zu tun haben.

2. Bereich – Fort- und Ausbildung gegen Entgelt

Hierunter fallen Lehrtätigkeiten an Hochschulen und Fachhochschulen, Fortbildung von Rechtsanwälten, Tätigkeiten für nationale und internationale Organisationen wie Volkshochschulen, GTZ, Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigungen etc...

3. Bereich – Schiedsrichterliche Tätigkeit gegen Entgelt

Hierunter fallen zivile Schiedsgerichte und Schiedsstellen nach der ZPO oder unabhängig von ihr, wie z.B. des Fußballbundes oder auch des Bühnengerichts, Schiedsgerichte der Handwerks- oder Handelskammern, anderer Berufsverbände etc..., Einigungsstellen nach dem BetrVG oder den Personalvertretungsgesetzen, Tarifliche Schlichtungskommissionen, Mediationsverfahren.

4. Bereich – Wissenschaftliche Tätigkeiten gegen Entgelt

Hierunter fallen wissenschaftliche Aufsätze, Monographien, Bearbeitung von Gesetzeskommentaren, wissenschaftliche Vorträge.

5. Bereich – entgeltliche Tätigkeiten allgemeiner Art

Hierunter fallen Aufsichtsratsmandate und ähnliche Funktionen, Treuhänderfunktionen (z.B. bei Banken nach dem Bankenaufsichtsgesetz), Vorträge allge-

meiner Art, Tätigkeiten in den Medien, Gerichtsshows, Zeitungsartikel, Hörfunkbeiträge, kulturell-künstlerische Betätigung.

Diese Aufzählung lässt sich problemlos erweitern, was unterstreicht, in welchem Umfang Nebentätigkeiten ausgeübt werden bzw. werden können. Möglicherweise ist auch das vorgeschlagene Raster nach 5 Bereichen zu erweitern.

Einordnung

Im Folgenden soll eine eher stichwortartige Einschätzung zu den einzelnen Bereichen gegeben und auf mögliche Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Justiz in einer demokratischen Gesellschaft hingewiesen werden.

Zu Bereich 1

Gegenüber insbesondere ehrenamtlichen Tätigkeiten von Richterinnen und Richtern in gesellschaftlichen Organisationen spricht grundsätzlich nicht nur nichts, sie sind vielmehr zu begrüßen. Jedes ehrenamtliche Engagement trägt zur Selbstorganisation der Gesellschaft bei und entlastet damit tendenziell auch die staatliche Organisation, evtl. auch die Gerichte.

Gleichwohl können sehr herausgehobene Positionen besonders in Parteien oder Großorganisationen, wie Rotes Kreuz, Fußballvereinen, Verbänden auch dann von Relevanz für die Justiz sein, wenn sie unentgeltlich wahrgenommen werden. Denn zum einen können solche Organisationen selbst in Rechtsstreitigkeiten vor Gerichten verwickelt sein, in denen „ihr“ Vorstandsmitglied arbeitet, d.h. das Problem der Befangenheit kann auftreten. Zum anderen ist auch grundsätzlich zu beachten, dass hervorgehobene Positionen von Richtern besonders in politischen Parteien eine Rückwirkung auf die Wahrnehmung der Justiz als solcher haben können.

Will man solche Tätigkeiten nicht bereits grundsätzlich verbieten, wie dies z.B. angelsächsische Tradition bei parteipolitischer Betätigung von Richtern ist, muss absolute Transparenz das oberste

und wichtigste Gebot sein. Die Wahrnehmung derartiger Funktionen durch Richterinnen oder Richter sollte der Allgemeinheit grundsätzlich bekannt gemacht werden.

In einem code of conduct sollte darüber hinaus der offene und bereitwillige Umgang mit dem Mittel der Selbstablehnung im Falle der richterlichen Befassung mit Angelegenheiten von Organisationen, in denen man selbst aktiv ist, nahegelegt werden.

Die im direkten Interesse des Dienstherren liegenden Tätigkeiten, wie Wahrnehmung von Prüfungsaufgaben, werden aus meiner Sicht nur dann zu einem Problem, wenn die zeitliche Inanspruchnahme negative Auswirkungen auf die Hauptfunktion als Richter hat. Die kumulierten Nebentätigkeiten sollten, um den Rahmen einer Nebenbeschäftigung (neben den notwendigen Erholungszeiten) nicht zu sprengen, nicht mehr als 25 bis 30% der regelmäßigen zeitlichen Inanspruchnahme für die Haupttätigkeiten ausmachen.

Dieser zeitliche Rahmen gilt auch für die folgenden vier Bereiche. Er hat auch deshalb grundsätzliche Bedeutung, weil es der Öffentlichkeit kaum mehr zu vermitteln ist, dass zwar laut über Unterbesetzung der Gerichte mit der Folge überlanger Prozessdauer lamentiert wird, in den gleichen Fällen aber häufig in nicht unerheblichem Maße Nebentätigkeiten wahrgenommen werden.

Zu Bereich 2

Diese Nebentätigkeiten, die heute schon sämtlich unter das Gebot der Anzeige und zumeist auch der Genehmigung des Dienstherrn fallen, werfen vor allem drei Probleme auf :

Die Höhe und Bedeutung des Entgelts für die richterliche Lebensführung (Bindung an die „gewährende“ Organisation), den Umfang der Tätigkeit im Verhältnis zur Hauptfunktion und die Wahrnehmung der Unabhängigkeit des Richters.

Diese Probleme stellen sich nicht für alle der aufgeführten Aktivitäten mit gleicher Intensität. Die Wahrnehmung von Lehraufträgen z.B. tangiert in aller Regel weder die Unabhängigkeit als Richter noch

ist die Vergütung in irgendeiner Weise geeignet, unerwünschte subjektive Bindungen eintreten zu lassen.

Allerdings kann bei zu intensiver Fortbildungstätigkeit die Arbeit als Richter zeitlich in Mitleidenschaft gezogen werden. Dieser Gesichtspunkt verdient häufiger Erwähnung, weil es angesichts der Dauer der Prozesse nur schwer nachzuvollziehen ist, in welchem Umfang gleichzeitig Nebentätigkeiten wahrgenommen werden, wie bereits unter 1. angesprochen.

Was die Fortbildung bspw. von Rechtsanwälten betrifft, kommen Zweifel im Hinblick auf die langfristige Sicherung der richterlichen Grundtugenden Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Unbefangenheit auf, wenn derartige Veranstaltungen sehr hoch honoriert werden und/oder in reizvollen Gegenden weitab vom Gerichtsallday in der Toskana z.B. stattfinden und damit „eine Leimspur“ gelegt wird, die gerne wiederbetreten sein will.

Auch hier ist das erste Gebot Transparenz – auch hinsichtlich des Entgelts und der immateriellen Vorteile. Ebenso erscheint eine Begrenzung der Höhe nach angezeigt. § 7 i des hessischen Richtergesetzes (30% der Jahresvergütung nach R2 in der Endstufe pro Jahr) gibt dazu einen recht plausiblen Anhaltspunkt.

Zu Bereich 3

Dieser Bereich ist deshalb besonders interessant, weil er zweifellos auch zu einer Entlastung der Gerichte beiträgt. Die Tatsache, dass man sich in all diesen Fällen gerne der Berufserfahrung der Richter bedient, ist naheliegend und objektiv berechtigt.

Probleme können sich m.E. zum einen und nicht unwesentlich aus der Höhe der Vergütung ergeben, zum anderen aus dem „Gewöhnungseffekt“, wenn solche Schiedsgerichte dauerhaft mit den gleichen Richtern besetzt sind und gleichzeitig hohe Entgelte bezahlt werden. Letzteres ist i.d.R. bei Dauerchiedsstellen weniger der Fall. Die Höhe spielt aber ganz eindeutig eine problematische Rolle bei den betriebli-

chen Einigungsstellen und tariflichen Schlichtungskommissionen.

Es ist besonders bei betrieblichen Einigungsstellen nicht von der Hand zu weisen, dass „Gewöhnungseffekte“ Auswirkungen auf die richterliche Tätigkeit haben können, um im Geschäft zu bleiben.

Auch insofern steht die Transparenz an erster Stelle der Forderungen. Darüber hinaus halte ich zwei Maßnahmen für nötig:

Eine Begrenzung der Höhe des Nebenverdienstes, s.o., zum anderen eine „Besetzungssperre“ innerhalb des eigenen Gerichtsbezirks, bei betrieblichen Einigungsstellen evtl. auch grundsätzlich innerhalb der Grenzen des jeweiligen Landesarbeitsgerichtsbezirks. Diese Forderungen stehen zwar in einem gewissen Widerspruch zu der Notwendigkeit für Richter, die Lebensrealität, über die sie urteilen, aus eigener Anschauung zu kennen. Das Prinzip unbedingter Unabhängigkeit und Neutralität und die Freiheit besonders von materiellen Einflüssen ist dem jedoch überzuordnen.

Es ist – außerhalb von Teilen der Arbeitsgerichtsbarkeit, den dort spezialisierten Anwälten und den Verbänden – niemandem mehr klarzumachen, dass Nebeneinkünfte von Richtern, die an die Jahresvergütungen im Hauptamt heranreichen, keine Auswirkungen auf das Verhalten als Richter, aber auch auf das Ansehen der Justiz haben sollen.

Zu Bereich 4

Diese Tätigkeit dient naturgemäß auch der Fortbildung des Rechtes. Und es macht viel Sinn, dass sich die Gerichtspraktiker par excellence, die Richterinnen und Richter, daran beteiligen.

In diesem Kontext werfen die Honorare als solche nur geringere Probleme auf. Von größerer Bedeutung erscheint dagegen die informelle Einflussnahme auf die Rechtsprechung und Rechtsfortentwicklung durch Zitierkartelle innerhalb des juristischen Mainstreams.

Dies muss allerdings hingenommen werden, da grundsätzlich in einer Privatrechtsordnung alle Meinungen vertreten werden können. Die Frage des Umgangs mit Zitierkartellen und Ausgren-



Foto: Guido Kirchhoff

NRV-Kabarett

Die Bananenaftaire

ein Justizdrama, nicht aus der
Provinz,
dargestellt von RichterInnen
und StaatsanwältInnen

für dieselben
am 31. Oktober 2003 beim Richterratsstag

zungen abweichender Meinungen ist eine, die unter der Rubrik „Ethik in der Rechtsfindung“ zu diskutieren wäre.

Zu Bereich 5

Dieser letzte Bereich fasst alles übrig gebliebene zusammen. Nicht zuletzt deshalb nimmt er immer mehr zu.

Hier besteht heute und in Zukunft besonders großer Gesprächsbedarf. Denn es geht zum einen darum, wie weit sich Richterinnen und Richter eindeutigen Partikularinteressenten entgeltlich „zur Verfügung stellen“ dürfen, zum anderen um die Frage, ob es der Justiz und ihrem Ansehen schadet oder nutzt, wenn sie durch Angehörige ihres Berufsstandes in den Medien dargestellt wird.

In diesem Zusammenhang ist wie bei allen vorangegangenen Bereichen Transparenz zu fordern, zum anderen gilt hier wie bei 2 und 3 die Notwendigkeit der Beschränkung der Höhe der Nebeneinkommen, u.a. auch zur Sicherung der zeitlichen Arbeitsfähigkeit in der Hauptfunktion.

Bei einigen Tätigkeiten, wie z.B. der des Treuhänders nach Bankenaufsichtsgesetz bei einer Großbank, wird man grundsätzlich fragen müssen, ob Richter für solche Positionen in Betracht kommen, besonders, wenn sie leitenden Funktionen tätig sind.

Die Tatsache des Ablehnungsantrags gegen alle Richter eines OLG in einem Verfahren unter Beteiligung einer Großbank, weil dessen Präsident die hoch-

dotierte Aufgabe des Treuhänders dieser Bank übernommen hatte, macht auf diese Probleme aufmerksam.

Bei Vorträgen vor Verbänden und Vereinigungen mit hohen Honoraren und/oder „fürstlicher“ Bewirtung und Unterbringung wird man sicher nicht auf die rechtlich zulässige Annahme von Geschenken nach Dienstrecht, z.B. in Hessen etwa 15 Euro, rekurrieren können. Dies würde jede Sozialadäquanz sprengen. Gleichwohl sind besonders in diesen vor allem für Bundesrichter lukrativen Nebentätigkeiten absolute Transparenz und eine Begrenzung der Höhe des Entgelts inklusive der sonstigen „Vergünstigungen“ zu fordern, um die Unabhängigkeit des Einzelnen zu sichern und das Ansehen der Justiz nicht zu gefährden.

Soweit Richterinnen oder Richter entgeltlich Funktionen in Vorständen oder Aufsichtsräten wahrnehmen, sollte dies außer im Falle von familiären Zusammenhängen unter den o.g. strengen Voraussetzungen von Transparenz und Vergütungsbegrenzung erfolgen. Weitgehende Zurückhaltung ist allerdings als eigenständige richterliche Selbstbeschränkung zu empfehlen. Eine Vorstandstätigkeit in Vereinigungen, die explizit wirtschaftliche Ausrichtung haben, (im Banken oder Baubereich z.B.) sollte Richterinnen und Richtern, die in entsprechenden Spruchkörpern sitzen, nicht erlaubt sein. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Tätigkeit entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt.

Schlussbetrachtung

Die Justiz und damit die Richterinnen und Richter leben glücklicherweise nicht außerhalb der Gesellschaft. Sie sind daher von allgemeinen Entwicklungen, die uns alle beschäftigen, betroffen wie andere Teile der Gesellschaft auch. Das Problem unangemessen hoher Vergütungen bei Vorständen oder bei deren Abschied ist ebenso Realität, wie die Frage der Transparenz und Vergütungshöhe im Bereich politischer und sonstiger Beratung. Bundespräsident Rau hat kürzlich für den ersten Bereich mehr Zurückhaltung gefordert, für den zweiten gibt es spannende Diskussionen um einen code of conduct auch in Deutschland. Die USA z.B. sind da schon erheblich weiter.

In allen Fällen geht es um einen Ausgleich zwischen Individualinteressen und einer Ethik, die so etwas wie den sozialen Kitt der Gesellschaft darstellt.

Es ist gut und begrüßenswert, dass sich auch Richterinnen und Richter im eigenen Bereich dieser Diskussion stellen.

Der Autor:

Hartmut Bäumer war Richter am Arbeitsgericht, Regierungspräsident in Gießen, Landtagsabgeordneter und ist jetzt unabhängiger Politikberater

