

Das Berufsethos des Verwaltungsrichters im Vergleich ***(La déontologie du juge administratif – regards croisés)***

Marseille, Freitag 28. März 2025

Zweites Panel: Der Grundsatz der Unparteilichkeit ***(2ème table ronde: le principe d'impartialité)***

Bericht zu Deutschland
(Intervention allemande)
Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert

Thesen:

I.

1. Das deutsche Recht unterscheidet zwischen dem Grundsatz der Unparteilichkeit und dem Grundsatz der Unabhängigkeit des Richters. Der Grundsatz der Unparteilichkeit beherrscht das Verhältnis des Richters zu den Prozessbeteiligten; ihnen gegenüber soll der Richter neutraler Dritter sein. Der Grundsatz der Unabhängigkeit gilt für das Verhältnis des Richters – auch des Gerichts und der gesamten Gerichtsbarkeit – zu den anderen Staatsgewalten, insbesondere zur Exekutive; er ist Bestandteil des Grundsatzes der Gewaltenteilung. Weil im Verwaltungsprozess regelmäßig Behörden beteiligt sind, überschneiden sich hier beide Grundsätze.
2. Zwingende Rechtssätze werden in Deutschland durch Sätze des richterlichen Berufsethos ergänzt, die ihrerseits nicht zwingend sind, sondern berufspraktische Erfahrungen aufspeichern und Empfehlungscharakter tragen.

II.

3. Dem Grundsatz der Unparteilichkeit (Neutralität) wird im Vorfeld konkreter Prozesse nur am Rande Beachtung geschenkt. Viele Richter sind mit Rechtsanwälten verheiratet; die Personalpolitik der Justizministerien sucht dann eine Tätigkeit beider Ehegatten in demselben Gerichtsbezirk zu vermeiden. Das ist aber kein rechtliches Hindernis, sondern bloße Klugheitsregel. Eine spätere Eheschließung könnte ohnehin nicht verhindert werden.
4. Niemand darf Richter in eigener Sache sein. Ein Richter ist deshalb von der Mitwirkung in Sachen kraft Gesetzes ausgeschlossen, in denen er selbst Partei ist oder die ihm selbst einen unmittelbaren oder mittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann; ebenso in Sachen, in denen er in früherer Instanz oder als Organ einer Behörde oder der Staatsanwaltschaft oder als Schiedsrichter oder Mediator tätig geworden war; schließlich in Sachen, in denen er selbst als Zeuge oder Sachverständiger vernommen wurde oder werden soll.
5. Niemand darf ferner Richter in einer Sache sein, an der sein gegenwärtiger oder früherer Ehegatte oder Partner oder ein naher Angehöriger (Verwandter oder Verschwägerter bis zu einem bestimmten Grad) als Partei oder als Bevollmächtigter (insb. als Rechtsanwalt) beteiligt ist.
6. Darüber hinaus kann ein Richter wegen der Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden. Der Richter muss nicht tatsächlich befangen sein; genügend, aber auch erforderlich ist, dass ein Grund vorliegt, der geeignet ist, in den Augen eines verständigen Dritten Misstrauen gegen seine Unparteilichkeit zu rechtfertigen. Zu dieser mit Absicht weit gefassten Klausel besteht eine reichhaltige Rechtsprechung. Über das Ablehnungsgesuch einer Partei entscheidet das Gericht ohne Mitwirkung des abgelehnten Richters, sofern das Gesuch nicht offensichtlich missbräuchlich angebracht wird. Ein Richter kann einen Ablehnungsgrund auch selbst anzeigen.
7. Der Ausschluss als befangen gilt den meisten Richtern zugleich als ehrenrührig; sie suchen deshalb schon den fernliegenden Anschein der Befangenheit zu vermeiden. Manchmal schlägt das in eine Art negativer Befangenheit um.

8. Demgegenüber begründet eine offene Verfahrensführung – anders als in anderen Ländern – in Deutschland keine Zweifel an der Unparteilichkeit des Richters; wie etwa die telefonische Vorbereitung eines Verhandlungstermins mit einem Rechtsanwalt, sofern die Gegenseite sofort und vollständig informiert wird; wie ferner die Offenlegung der – selbstverständlich erst vorläufigen – Beurteilung der Sache im Verhandlungstermin; wie schließlich der Hinweis des Gerichts auf Punkte, die die Beteiligten offenbar übersehen haben, auch wenn von dem Hinweis nur die eine Seite profitiert (etwa der Hinweis auf eine bereits eingetretene Verjährung).

III.

9. Der Grundsatz der Unabhängigkeit des Richters – auch des Gerichts und der Gerichtsbarkeit – ist Ausfluss des Verfassungsprinzips der Gewaltenteilung.
10. In Deutschland liegt die Personalhoheit über die Richterschaft bei den „politischen“ Gewalten, nämlich bei den Justizministern des Bundes und der Länder (Exekutive), oft im Zusammenwirken mit Richterwahlausschüssen des jeweiligen Parlaments (Bundestag oder Landtag). Ist ein Richter einmal ernannt, so wird seine Unabhängigkeit durch die Verfassungssätze der Unversetzbarkeit und der Unabsetzbarkeit sowie durch das Lebenszeitprinzip geschützt, bei den auf Zeit (zwölf Jahre) gewählten Bundesverfassungsrichtern durch das Verbot der Wiederwahl. Der Einfluss der „politischen“ Gewalten bei der Richterernennung ist demgegenüber erwünscht, um die demokratische Legitimation der Richterschaft zu vermitteln; dass hierbei nicht nur politische, sondern auch und vor allem fachliche Gesichtspunkte ausschlaggebend sind, soll das Verfassungsgebot der Bestenauslese gewährleisten. Bei Verwaltungsrichtern (und insb. bei Finanzrichtern) ist Verwaltungserfahrung erwünscht; hier gibt es herkömmlich einen Personalaustausch mit der Exekutive, wenngleich mit abnehmender Tendenz.
11. Richter dürfen politischen Parteien angehören und dort auch aktiv werden. Allerdings wird von ihnen Zurückhaltung im öffentlichen Auftreten erwartet, nicht anders als von Beamten. In der Praxis bedeutsam ist die parteiinterne Beratertätigkeit.

12. Es gelten aber Inkompatibilitäten, die sich nicht nur, aber besonders bei Verwaltungsrichtern auswirken. Kein Richter darf zugleich ein Mandat in einem Parlament oder ein öffentliches Amt in einer Behörde ausüben; die Ansicht des Bundesgerichtshofs, dass ein Kommunalmandat ausgeübt werden dürfe, ist nachdrücklich zu kritisieren. Kein Richter darf ein Gutachten oder eine bezahlte gutachtliche Stellungnahme erteilen, auch nicht dem Gesetzgeber oder der Regierung. Unbezahlte Stellungnahmen sind hingegen nicht verboten. Sie sollten aber – entgegen verbreiteter Praxis – nicht von einzelnen Richtern, sondern – als dienstliche Äußerungen – nur von dem Gericht als solchem, vertreten durch seinen Präsidenten, erstattet werden.

13. Das Nebentätigkeitsrecht soll nicht nur die Arbeitskraft des Richters auf das Richteramt konzentrieren, sondern auch verhindern, dass der Richter in fremde Abhängigkeiten gerät. Bestimmte Nebentätigkeiten sind erlaubt, einige sogar erwünscht (wie etwa Tätigkeiten in der Juristenausbildung oder als Gesetzeskommentator), andere sind verboten oder bedürfen der Genehmigung.

14. Der Richter ist auch von anderen Richtern unabhängig. Das gilt zunächst innerhalb des eigenen Spruchkörpers (der Kammer oder des Senats), auch gegenüber dessen Vorsitzendem; so hat jedes Mitglied des Spruchkörpers gleiches Rede- und Stimmrecht, der Vorsitzende ist nur „primus inter pares“. Es gilt ferner innerhalb des Gerichts, auch gegenüber dem Gerichtspräsidenten; dieser darf deshalb die Rechtsauffassung eines Richters nicht kritisieren, auch nicht im Rahmen einer dienstlichen Beurteilung. Es gilt schließlich auch innerhalb der eigenen Gerichtsbarkeit, besonders gegenüber der höheren Instanz; jeder Richter ist deshalb frei, der Rechtsauffassung der höheren Instanz zu folgen oder ihr zu widersprechen (muss bei Dissens aber ein gesetzlich statthaftes Rechtsmittel zulassen).