

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau
Ehrevorsitzender der Deutschen Sektion der
Internationalen Juristen-Kommission e.V. und
der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe

6. Indonesienreise vom 17. bis 22. März 2011

Vortrag im Rahmen des Kolloquiums

Vortragsthema: „ Ethische Prinzipien des Verhaltens von Verfassungsrichtern in Deutschland (Code of Ethics)“

I. Vorbemerkung

1. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland keinen Code of Ethics speziell für die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts. Für sie gelten zunächst wie für alle Richterinnen und Richter in Deutschland die Bestimmungen des deutschen Richtergesetzes. Diese werden mittelbar ergänzt durch Vorschriften in den einzelnen Prozessordnungen über Inkompatibilitäten und Befangenheit. Aus dem so gebildeten Rahmen lassen sich dann auch ungeschriebene Verhaltensregeln ableiten. Ich habe mich mit der Entwicklung der Anforderungen an die Person von Richtern und ihr Verhalten in der

rechtsgeschichtlichen Entwicklung im Rahmen meiner Dissertation „Untersuchungen zu den Appellationsbestimmungen der Reichskammergerichtsordnung von 1495, Berlin 1973“ eingehend befasst. Aus diesem Grunde bevorzuge ich bei der Entwicklung ethischer Verhaltensregeln für Richterinnen und Richter einen umfassenden strategischen Ansatz, der im Rechtsstaats- und Demokratieprinzip wie auch den Menschen- und Grundrechten wurzelt.

Jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland, wo das Bundesverfassungsgericht ein Oberstes Verfassungsorgan und auf derselben Ebene mit dem Bundespräsidenten, dem Deutschen Bundestag (Parlament), der Bundeskanzlerin (nebst Bundesregierung) und Bundesrat angesiedelt ist, kann man ergänzend die Bestimmungen der Verfassung über die Bindungen und Pflichten dieser Obersten Repräsentanten unseres Staates betrachten. Allerdings darf man nicht erwarten, dass alle Verhaltensregeln als Vorbild für die richterlichen Verhaltensregeln herangezogen werden könnten, weil etwa der Status des Abgeordneten des Parlaments wenig gemeinsam mit der Funktion eines Richters hat (Ausnahme etwa Bestechung).

2. a) Unangefochten gilt für die Obersten Repräsentanten des Staatswesens in der Bundesrepublik Deutschland ein Berufs- und Gewerbeverbot. Der Bundespräsident darf weder der Bundesregierung (selbstverständlich auch keiner Landesregierung) noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes angehören (Art. 55 Abs. 1 GG). Zudem darf der Bundespräsident kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören (Art. 55 Abs. 2 GG).

Mit diesem und vergleichbaren Berufs- und Gewerbeverboten soll zum einen die volle Arbeitskraft des Bundespräsidenten für sein Staatsamt, aber auch seine Unabhängigkeit von Fremdeinflüssen abgesichert werden. Hinzu kommt, dass durch berufliche und vergleichbare gewerbliche Tätigkeiten auch Haftungsfragen entstehen können und es für einen Staat und so eine herausgehobene Funktion nicht hinnehmbar ist, wenn der Oberste Repräsentant in etwa Zivilrechts- oder Strafrechtsstreitigkeiten deshalb hineingezogen würde.

b) Vergleichbare Bestimmungen werden für den Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin und die Bundesminister/die Bundesministerinnen in Art. 66 GG getroffen. Ergänzende Bestimmungen sind im Gesetz über

die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl I S. 1166) enthalten. § 4 ordnet an, dass ein Mitglied der Bundesregierung nicht zugleich Mitglied einer Landesregierung sein darf. Des Weiteren fächert § 5 das Verbot in Art. 66 GG weiter auf und bringt etwa auch die Konstellation, dass eine Bundesministerin oder ein Bundesminister nicht gegen Entgelt als Schiedsrichter tätig werden und ebenso wenig ein außergerichtliches Gutachten abgeben dürfen. Allerdings kann der Bundestag für die Zugehörigkeit zu einem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat Ausnahmen zulassen. Eine weitere Absicherung des Status wird dadurch angestrebt, dass die Mitglieder der Bundesregierung während ihrer Amtszeit kein öffentliches Ehrenamt bekleiden „sollen“ (§ 5 Abs. 2 Satz 1). Dieses „sollen“ bedeutet in der deutschen Rechtspraxis nicht unbedingt ein „müssen“ oder „nicht dürfen“, allerdings geht die Erwartung des Gesetzgebers in diese Richtung. Dem entspricht die Regelung in § 5 Abs. 2 Satz 2, dass die Bundesregierung hiervon Ausnahmen zulassen kann.

Wichtig ist und das ist auch für die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts relevant, das Problem der Annahme von Geschenken. Die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder der Bundesregierung haben dieser über Geschenke Mitteilung zu machen, die sie in Bezug auf ihr

Amt erhalten (§ 5 Abs. 3 Satz 1). Die Bundesregierung entscheidet sonach über die Verwendung der Geschenke (§ 5 Abs. 3 Satz 2). Bei diesem Verbot geht es nicht darum, dass ein Mitglied der Bundesregierung etwa eine Krawatte mit besonderem Bezug zum schenkenden Staat erhält oder sonst ein Andenken. Es geht ganz konkret um Geschenke „in Bezug auf das Amt“, das heißt, das Geschenk muss in der Erwartung gemacht oder aber seinem Wert und der Ausgestaltung nach geeignet sein, als Beeinflussung oder Belohnung verstanden zu werden. Das wäre also zum Beispiel bei einem wertvollen Teppich oder einer Vase und dergleichen ohne Weiteres der Fall.

c) Für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages besteht die Besonderheit, dass sie nach den Regelungen der Art. 38 ff. GG keinem Berufs- und Gewerbeverbot unterliegen. Es ist die Vorstellung, dass die Mitgliedschaft im Parlament kein Beruf, sondern ein Mandat ist. Ein Mandat wird nicht zum Bestreiten des Lebensunterhalts für sich und seine Familie (Frau und Kinder) wahrgenommen, sondern im öffentlichen Interesse und kann deshalb zu einer Berufs- oder Gewerbebetätigung hinzutreten. Das ist die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert, war in den davorliegenden

feudalen Zeiten, sofern es überhaupt „Parlamente“ gab, die gängige Erscheinungsform. Art. 38 Abs. 2 GG verhält sich hierzu wie folgt:

Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben. Eine Kündigung oder Entlassung aus diesem Grunde ist unzulässig.

Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Sie haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel.

aa) Wir haben in Bezug auf die Mitglieder des Deutschen Bundestages vor allem aufgrund leidvoller Erfahrungen (aktive Bestechung in Bezug auf konkrete Gesetzesvorhaben zur Steuerersparnis) eine erfreuliche Entwicklung dahin, dass die reichlich vagen Vorschriften des Grundgesetzes, die ich Ihnen vorgestellt habe, näher präzisiert werden. Diese finden sich im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl I S. 326). Die vorstehend mitgeteilte freie Benutzung der staatlichen Verkehrs-

mittel wird in § 16 näher dahin konturiert, dass für die Dauer der Berechtigung zur Freifahrt ein Mitglied des Deutschen Bundestages die Erstattung von Fahrtkosten der Deutschen Bahn AG für Reisen im Inland von anderer Seite nicht annehmen darf. Dies gilt auch für Teilstrecken im Inland anlässlich einer Auslandsreise und wenn Kosten für die Benutzung von Flugzeugen oder Schlafwagen erstattet werden. Sie sehen also hier schon die Sorge des Gesetzgebers, dass durch die unentgeltliche Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel eine Versuchung geschaffen werden könnte, trotzdem Fahrtkosten abzurechnen, etwa wenn das Mitglied des Deutschen Bundestages zu einer Veranstaltung eingeladen wird.

bb) Die neueste Entwicklung vor dem geschilderten Hintergrund vergangener Jahrzehnte ist in §§ 44a, 44b und 44d niedergelegt. Es geht darum, dass trotz der Freiheit des Mandats und keinem bestehenden Berufs- und Gewerbeverbot den Abgeordneten trotzdem auferlegt wird, nicht eine Berufs- oder Gewerbetätigkeit in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten zu stellen, sondern die Ausübung des Mandats im Deutschen Bundestag (§ 44a Abs. 1 Satz 1). Gleichwohl bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig (§ 44a Abs. 1 Satz 2).

Gerade wegen aufgetretener Bestechungsfälle ordnet § 44a Abs. 2 ausdrücklich an, dass für die Ausübung des Mandats ein Mitglied des Deutschen Bundestages keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen darf. Andere Vermögensvorteile sind zum Beispiel kostenlose (Luxus-)Urlaubsreisen, kostenlose Luxuswagen für eine bestimmte Zeit und ähnliches. Unzulässig ist insbesondere die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen (zum Beispiel teure Uhren oder auch Schmuck für die Frau oder aufwendige Computer, Fernseh- und CD-Geräte), die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird. Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Deutschen Bundestages gewährt wird. Insoweit ist an eine hohe Dotierung für eine in der Wirklichkeit nicht stattfindende Beratungstätigkeit gedacht oder aber an unvertretbar hohe Honorare für Vorträge (schwer zu bestimmen, aber zehn-, fünfzehn- oder zwanzigtausend Euro und mehr für einen Abendvortrag ist in diesem Sinne unangemessen).

Allerdings ist die Entgegennahme von Spenden zulässig (§ 44a Abs. 2 Satz 4). Sie müssen aber angezeigt werden. Danach steht der

Überführung in die Parteikasse nichts im Wege. Welche Probleme insoweit entstehen können, wird an der 100.000 DM Spende des Waffenlobbyisten Schreiber deutlich, die nach meiner Erinnerung nunmehr etwa 20 Jahre zurückliegen dürfte und bis heute nicht ohne Einfluss auf den politischen Alltag in Deutschland ist. Derzeit ist aus diesem Komplex immer noch ein Strafverfahren in Augsburg anhängig. Diese gesetzlichen Regelungen werden durch Verhaltensregeln des Parlaments und seines Präsidenten ergänzt. Zu dem Gesamtkomplex verweise ich auf BVerfGE 118, 277. Auch in diesem Streitfall war ich als Berichterstatter zuständig.

d) Nach meiner jahrzehntelangen Beobachtung aufgrund meiner verschiedensten Funktionen im deutschen öffentlichen Dienst als Richter oder Beamter bin ich inzwischen zu der Einsicht gekommen, dass jedenfalls seit den Neuregelungen der letzten zehn, 15 Jahre, die auch durch verschärfte strafrechtliche Bestimmungen ergänzt werden, sich das Problem des Verhaltens in Bezug auf mögliche unredliche Einflussnahmen zu einem nicht unbeträchtlichen Teil in die Phase nach der Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes oder einer sonstigen Funktion im öffentlichen Dienst verschoben hat. Hier fehlt es noch an entsprechenden Bestimmungen, von Verboten ganz zu schweigen.

Beispielhaft möchte ich nur darauf hinweisen, dass diese Lobby-Tätigkeiten ganz beträchtlich zugenommen haben dergestalt, dass etwa frühere Mitglieder oder höchste Beamte auf Regierungsebene nach ihrem Ausscheiden in die Wirtschaft abgewandert sind, nicht selten in die Bereiche, für die sie vorher kraft Amtes zuständig waren. Es mutet auch merkwürdig an, wenn ein früherer Bundeskanzler und ein Bundesaußenminister und Vizekanzler in die Dienste ausländischer Wirtschaftsunternehmen treten, wie auch zahlreiche EU-Kommissare, die aufgrund des erreichten Standes der Europäischen Integration mit in den Blick genommen werden müssen. Die Verhaltensregeln sind auch dort sehr lax und haben erst jüngst wieder zu heftigen Diskussionen auf der europäischen Ebene geführt (Verhaltensregeln für Mitglieder der EU-Kommission).

II. Besondere Verhaltensregeln für Richter einschließlich Bundesverfassungsrichter

1. Allgemeine Bestimmungen für Richter

a) Die grundlegende Bestimmung über das Bundesverfassungsgericht und seine Zusammensetzung bringt Art. 94 GG. Nach Art. 94 Abs. 1 Satz 3 GG dürfen die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts weder dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundes-

regierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören. Dem entspricht Art. 137 Abs. 1 GG, der die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes, Berufssoldaten, freiwilligen Soldaten auf Zeit und Richtern im Bund, in den Ländern und den Gemeinden regelt. Sie kann gesetzlich beschränkt werden. Mit der Annahme der Wahl zum Deutschen Bundestag, aber auch regelmäßig allen Landtagen in den Ländern, treten sie in den Ruhestand. Es handelt sich hier nicht um ein Berufs- oder Gewerbeverbot, über das vorstehend gesprochen wurde, sondern es handelt sich hier um eine sogenannte Inkompatibilität, weil zwei Funktionen im öffentlichen Bereich gegenläufig wahrgenommen würden: Parlamentarische Kontrolle und Ausübung der zu kontrollierenden Tätigkeit.

Art. 98 GG beauftragt den Gesetzgeber, die Rechtstellung der Bundesrichter, zu denen auch die Bundesverfassungsrichter gehören, durch besonderes Bundesgesetz zu regeln. Art. 98 Abs. 2 GG trifft eine Verhaltensregelung selbst, wenn ein Bundesrichter im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt. Dann kann das Bundesverfassungsgericht mit Zwei-Drittel-Mehrheit auf Antrag des Deutschen Bundestages anordnen, dass der Richter in ein

anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Bei einem vorsätzlichen Verstoß kann auf Entlassung mit vollständigem Verlust der Versorgungsbezüge erkannt werden.

Was das Verhalten nun der Richter betrifft, kann man der Verfassung unmittelbar nur entnehmen, dass sie unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen sind. Diese Regelung des Art. 97 Abs. 1 GG darf aber nicht so verstanden werden, dass es sich hierbei auch um die Pflicht des Staates, die Richter angemessen zu entlohnen und damit ihre Unabhängigkeit zu sichern, meint, sondern auch, dass sie unabhängig und frei von Fremdeinflüssen „gehalten werden müssen“.

b) Das Deutsche Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl I S. 713) gilt für alle Richter aller Gerichtsbarkeiten in der Bundesrepublik Deutschland und nach Maßgabe der Vorschriften der §§ 69 und 70 auch für die Richter des Bundesverfassungsgerichts (hierzu c).

aa) § 4 regelt Inkompatibilitäten, das heißt, mit dem Richteramt unvereinbare oder kraft Gesetzes vereinbare Aufgaben. Ein Richter darf Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und Aufgaben der gesetzge-

benden oder der vollziehenden Gewalt nicht zugleich wahrnehmen. Es handelt sich hierbei um eine Ausprägung des schon erwähnten Art. 137 Abs. 1 GG im Besonderen für Richter. Neben den Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt darf ein Richter jedoch Aufgaben der Gerichtsverwaltung, andere Aufgaben, die aufgrund eines Gesetzes Gerichten oder Richtern zugewiesen sind, Aufgaben der Forschung und Lehre an einer wissenschaftlichen Hochschule, öffentlichen Unterrichtsanstalt oder amtlichen Unterrichtseinrichtung, Prüfungsangelegenheiten sowie den Vorsitz in Einigungsstellen und entsprechenden unabhängigen Stellen im Sinne des § 104 Satz 2 des Bundespersonalvertretungsgesetzes wahrnehmen. Zur Erläuterung möchte ich darauf hinweisen, dass meine Stellung als Honorarprofessor ohne Dotierung ist. Ich erhalte keine Lehrvergütung, während meiner Dienstzeit am Bundesverfassungsgericht war es ein Dienstgeschäft, so dass das Bundesverfassungsgericht die Reisekosten getragen hat. Nunmehr werden mir die Reisekosten erstattet, wenn ich sie beantragen sollte. Eine Lehrvergütung entfällt auch im Ruhestand.

Einen Bezug zu einem Code of Ethics hat eine versteckte Vorschrift im Deutschen Richtergesetz. In § 9 Nr. 4 wird als persönliche Eigenschaft gefordert, allerdings erst ab 1. Juli 2003, dass in das Richter Verhältnis nur berufen werden darf, wer über die erforderliche sozia-

le Kompetenz verfügt (§ 9 Nr. 4 gegenüber der bis 30. Juni 2003 geltenden Fassung, bei der diese Nr. 4 noch gefehlt hat). Ebenfalls hat § 19 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 sowie Abs. 2 einen unmittelbaren Bezug zu einem Code of Ethics. Nach § 19 Abs. 1 Nr. 3 ist (zwingend!) eine Ernennung zurückzunehmen, wenn die Ernennung durch Zwang, arglistige Täuschung oder Bestechung herbeigeführt wurde oder Nr. 4, wenn nicht bekannt war, dass der Ernannte ein Verbrechen oder Vergehen begangen hatte, das ihn der Berufung in das Richterverhältnis unwürdig erscheinen lässt, und er deswegen rechtskräftig zu einer Strafe verurteilt war oder wird. Des Weiteren kann eine Ernennung zurückgenommen werden (Abs. 2), wenn nicht bekannt war, dass der Ernannte in einem gerichtlichen Verfahren aus dem Dienst oder Beruf entfernt oder zum Verlust der Versorgungsbezüge verurteilt worden war.

Schließlich wiederholt § 25 die Regel des Art. 97 Abs. 1 GG, wonach der Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist. Hiermit sind alle Verhaltensweisen auch des Richters selbst erfasst - nicht nur das Verbot staatlicher Einflussnahme auf seine richterliche Tätigkeit - , die ihn beeinflussbar oder gar abhängig machen. § 25 korrespondiert sonach mit der erläuterten Vorschrift des § 4 über unver-

einbare Aufgaben. Allerdings besteht auch ein Bezug zu § 19 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 und Abs. 2. Es geht dort zunächst und zentral darum, dass solche Personen dem Ansehen des Richterstandes in der Bundesrepublik Deutschland und damit dem Ansehen des Staates schaden. Zugleich wird dadurch aber auch die Unabhängigkeit beeinträchtigt, weil ein so vorbelasteter Richter in seinen Entscheidungen nicht mehr innerlich frei ist.

bb) § 36 Abs. 2 korrespondiert mit der Inkompatibilität des Richteramtes mit einer anderen öffentlichen Funktion mit Art. 137 Abs. 1 GG. Nimmt ein Richter die Wahl in den Deutschen Bundestag oder in die gesetzgebende Körperschaft eines Landes an oder wird ein Richter mit seiner Zustimmung zum Mitglied der Bundesregierung oder der Regierung eines Landes ernannt, so enden das Recht und die Pflicht zur Wahrnehmung des Richteramtes ohne gerichtliche Entscheidung nach näherer Bestimmung der Gesetze.

cc) In den §§ 38 bis 43 sind besondere Pflichten der Richter geregelt. Für den vorliegenden Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung § 39. Er bestimmt, dass der Richter sich innerhalb und außerhalb seines Amtes, auch bei politischer Betätigung, so zu verhalten hat,

dass das Vertrauen in seine Unabhängigkeit nicht gefährdet wird. Das heißt, er darf etwa bei politischen Stellungnahmen nicht einseitig und in scharfem Ton für eine bestimmte Partei Stellung nehmen und andere etwa schroff ablehnen. Sie können sich vorstellen, dass ich in den vergangenen Jahren hierauf besonders Bedacht nehmen musste, weil ich offensiv für den Sozialstaat in Deutschland und die christliche Soziallehre und die hieraus zu ziehenden Folgerungen in anderen Staaten und gegen die Politik von IWF, Weltbank, WTO und Europäischer Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik Stellung bezogen habe. Aufmerksamkeit verdient § 40, wonach eine Nebentätigkeit als Schiedsrichter oder Schiedsgutachter dem Richter nur genehmigt werden darf, wenn die Parteien des Schiedsvertrags ihn gemeinsam beauftragen oder wenn er von einer unbeteiligten Stelle benannt ist (zum Beispiel staatliche Behörde oder gemeinnützige Einrichtung). Die Genehmigung ist immer dann zu versagen, wenn der Richter zur Zeit der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung mit der Sache befasst ist oder nach der Geschäftsverteilung befasst werden kann. Es ist nicht unproblematisch, wenn Richter im aktiven Dienst so tätig werden, weil in Deutschland je nach dem Gegenstand des Schiedsgerichts, jedenfalls aber regelmäßig, beträchtliche Honorare bezahlt werden. Von daher

halte ich diese Regelung wegen der Unabhängigkeit der Richter für nicht unbedenklich.

Aus demselben Bereich möchte ich darauf hinweisen, dass ein Richter weder ausserdienstlich Rechtsgutachten erstatten noch entgeltliche Rechtsauskünfte erteilen darf (§ 41 Abs. 1). Hiervon ausgenommen sind beamtete Professoren der Rechte oder der politischen Wissenschaften, die gleichzeitig Richter im Nebenamt sind. Sie bedürfen einer Genehmigung (§ 41 Abs. 2 Satz 1). Auch diese Sondervorschrift ist nicht frei von Bedenken.

Hingegen ist ein Richter zu einer Nebentätigkeit (Nebenamt, Nebenbeschäftigung) nur in der Rechtspflege und in der Gerichtsverwaltung verpflichtet. Das können zum Beispiel Aufgaben in der Ausbildung oder Fortbildung des juristischen Nachwuchses in der Rechtspflege sein. Gerichtsverwaltung betrifft etwa die Bearbeitung von Personalangelegenheiten und dergleichen. Ich war zum Beispiel über viele Jahre in der Gerichtsverwaltung des Bundesgerichtshofes für die Neubauvorhaben von Bundesgerichtshof und Bundesanwaltschaft neben meinem Richteramt zuständig.

c) Diese Vorschriften gelten für die Richter des Bundesverfassungsgerichts nur, soweit sie mit der besonderen Rechtsstellung dieser Richter nach dem Grundgesetz und nach dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vereinbar sind (§ 69). Da ich zuvor über zwölf Jahre Richter am Bundesgerichtshof, dem Obersten Gerichtshof in der Bundesrepublik Deutschland für Zivil- und Strafsachen war, bedarf es auch einer Regelung dieses Dienstverhältnisses insoweit. § 70 Abs. 1 bestimmt, dass die Rechte und Pflichten insoweit ruhen, solange die Mitgliedschaft beim Bundesverfassungsgericht besteht.

2. Richter des Bundesverfassungsgerichts

Die vorstehend genannten Regeln für Richter gelten in ihrem generellen Gehalt auch für die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts, weil sich insoweit keine Besonderheiten aus ihrer Stellung ergeben. Die genannten Ge- und Verbote des Gesetzgebers verdeutlichen die spezielle Kultur der Richterstellung in Deutschland und spiegeln auch die Erwartungshaltung der Bevölkerung wieder. Sie prägen deshalb unmittelbar die rechtsstaatliche Demokratie aus. Man muss bei der Beurteilung dieser Vorschriften und ihrer Reichweite immer das objektive Rechtsstaatsprinzip im Auge behalten.

a) Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) regelt in § 3 Abs. 3 und 4 die Inkompatibilitäten des Amtes. Die Richter des Bundesverfassungsgerichts dürfen weder dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch den entsprechenden Organen eines Landes angehören. Mit ihrer Ernennung scheidet sie aus solchen Organen aus. Es handelt sich also noch einmal um eine spezielle Ausprägung des Grundsatzes des mehrfach erwähnten Art. 137 Abs. 1 GG. In § 3 Abs. 4 Satz 1 wird eine andere berufliche Tätigkeit als die eines Lehrers des Rechts an einer deutschen Hochschule für unvereinbar erklärt. Es handelt sich im ersten Teil der Vorschrift also um eine spezielle Ausprägung des Berufs- und Gewerbeverbots in umfassendem Sinne, wie wir es schon für den Bundespräsidenten, die Mitglieder der Bundesregierung und die Richter gesehen haben. Allerdings wird hier eine nicht unwichtige Ausnahme für Lehrer des Rechts an einer deutschen Hochschule geschaffen. Diese ist unter mehrfachen Gesichtspunkten nicht unproblematisch. Zum einen ist eine, wenn auch geringfügigere, Tätigkeit als Hochschullehrer im Hinblick auf die enorme Arbeitsbelastung beim Bundesverfassungsgericht nicht unproblematisch. Die Vorschrift entbehrt der inneren Rechtfertigung in einer Zeit, in der

verstärkt über die Entlastung des Bundesverfassungsgerichts und sogar über eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesverfassungsgericht mittels Verfassungsbeschwerde nachgedacht wird. Die Vorschrift ist auch nicht unproblematisch, weil Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts, die noch so tätig sind, aus ihrem Hochschullehreramt weiter - wenn auch verminderte - Bezüge erhalten. Ihr Amtsgehalt als Richter des Bundesverfassungsgerichts besteht daneben ungeschmälert fort. Schließlich konnte man immer wieder beobachten, dass Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts zuvor als Hochschullehrer lukrative Prozessvertretungen vor Gerichten einschließlich des Bundesverfassungsgerichts, hochdotierte Vortragstätigkeiten, Gutachtenerstellung wahrgenommen haben, gegebenenfalls auch Schiedsrichtertätigkeiten, so dass nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass innere Befangenheit entstanden sein könnte. Es ist auch daran zu denken, dass Vorwirkungen aus der zwölfjährigen Dienstzeit am Bundesverfassungsgericht für die Zeit danach sich entwickeln können. Endlich ist auch zu bedenken, ob in Anbetracht der hohen Zahl der Eingänge beim Bundesverfassungsgericht und eines bestehenden Rückstands von unerledigten Verfahren von über 3.000 und einer zum Teil unvertretbar langen Verfahrensdauer an dieser Regelung noch festgehalten werden kann, auch wenn der Gesetzgeber in

§ 3 Abs. 4 Satz 2 angeordnet hat, dass die Tätigkeit als Richter des Bundesverfassungsgerichts der Tätigkeit als Hochschullehrer vorgeht.

b) § 18 regelt den Ausschluss eines Richters von der Ausübung seines Richteramtes, wenn er zum Beispiel an der Sache beteiligt oder mit einem Beteiligten verheiratet ist oder war oder in derselben Sache bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist. Letzteres könnte der Fall sein bei einem Berufsrichter wie mir, wenn Verfassungsbeschwerde gegen eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs, an der ich beteiligt war, erhoben worden wäre. Hingegen gilt kraft gesetzlicher Definition in § 18 Abs. 3 die Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren sowie die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage, die für das Verfahren bedeutsam sein kann, nicht als Ausschlussgrund. Das ist nahe liegend, weil man als Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts auch Abgeordnete wegen ihrer speziellen Parlamentserfahrung gewinnen möchte und die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage deshalb nicht fern liegt, weil man als Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts vor allem auch Persönlichkeiten gewinnen möchte, die nicht nur über eine herausragende berufliche Qualifikation, sondern auch über eine wissenschaftliche verfügen. So habe ich, wie der Präsident des Bundesver-

fassungsgerichts anlässlich meiner Verabschiedung am 14. Januar dieses Jahres erwähnt hat, bisher nahezu 200 wissenschaftliche Veröffentlichungen vorzuweisen.

Ergänzt wird die Regelung über den Ausschluss von der Ausübung des Richteramtes durch die Möglichkeit der Verfahrensbeteiligten, einen Richter wegen Besorgnis der Befangenheit abzulehnen (§ 19). Insofern ergeben sich gegenüber den Fachgerichtsbarkeiten und den in den dortigen Prozessordnungen vorgesehenen Bestimmungen und Verfahren keine Besonderheiten mit Ausnahme des § 18 Abs. 3. Die dort als nicht hinderlich angesehenen Tätigkeiten können nicht zur Grundlage eines Befangenheitsgesuchs gemacht werden. Die Wertung des Gesetzgebers in § 18 geht insoweit vor.

c) Schließlich ist noch auf § 105 hinzuweisen. Hierbei geht es um die Entlassung von Richtern des Bundesverfassungsgerichts, zum Beispiel wenn sie eine entehrende Handlung begangen haben oder zu einer Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten rechtskräftig verurteilt sind oder wenn sie sich sonst einer so groben Pflichtverletzung schuldig gemacht haben, dass das Verbleiben im Amt ausgeschlossen

ist. Über die Einleitung des Verfahrens entscheidet das Plenum des Bundesverfassungsgerichts (§ 105 Abs. 2).

d) Sonach können wir festhalten, dass es keinen in sich geschlossenen Code of Ethics für die Richter des Bundesverfassungsgerichts gibt, sondern hierfür die Wertentscheidungen aus vielerlei Regelungen für die Richter in der Bundesrepublik Deutschland allgemein, aus Vorschriften des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und solchen auch der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland für die höchsten Repräsentanten des Staates gewonnen werden müssen. Die Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts schweigt hierzu ebenfalls. Vor allem obliegt es allein der Entscheidung eines Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts, ob es eine Tätigkeit außerhalb des Gerichts als dienstliche ausweist und eine Dienstreise anzeigt (§ 10). Es mag wenig überraschend sein, dass es über die genannten Vorschriften hinaus sensible Bereiche gibt, die aber in den zuvor vorgestellten Vorschriften direkt angesprochen werden oder zumindest aufscheinen, auch wenn sie nicht in das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht aufgenommen worden sind. Hierzu rechnen unangemessen hohe Vortragshonorare, die Annahme von Geschenken wie auch die Behandlung von Tätigkeiten als Dienstreise, obwohl zum Beispiel für ei-

nen Vortrag ein Honorar vereinbart wurde. Bei den Dienstreisen ist darauf zu achten, dass wegen der Freifahrt mit allen öffentlichen Verkehrsmitteln in Deutschland (mit Ausnahme des Flugzeugs), die auch den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts eingeräumt ist, nicht zusätzlich Fahrtkosten abgerechnet werden dürfen (auch nicht gegenüber der einladenden Institution). Sehr viel wird in der Bundesrepublik Deutschland der Verantwortung und der eigenen Entscheidung der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts in diesem Bereich überlassen. Vielleicht hilft es etwas zur Aufhellung der Wirklichkeit, wenn ich ihnen meine Handhabung schildere.

aa) Ich habe weder im In- noch im Ausland Honorare angenommen noch irgendwelche Nebenkosten abgerechnet, sondern alle Vortragstätigkeiten und Begegnungen mit den Verfassungsgerichten und staatlichen Institutionen anderer Länder als Dienstreise ausgewiesen. Ebenso bin ich bei Vorträgen im Inland verfahren. Wenn eine inländische Institution, zum Beispiel die Anwaltsvereinigung im Rahmen einer für die Teilnehmer gebührenpflichtigen Fortbildungsveranstaltung auf der Zahlung eines Honorars bestanden hat, habe ich dieses einer gemeinnützigen Einrichtung gespendet, entweder für die Unterhaltung der katholischen Kirche in dem Ort, in dem meine Frau und ich leben,

oder einem Altenpflegeheim der evangelischen Diakonie für die bedürftigen dort wohnenden Menschen.

bb) Schwierig ist die Zeit nach der Beendigung des Amtes „einzufangen“. Ein früheres Mitglied des Bundesverfassungsgerichts ist in der Gestaltung seiner beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit nach Beendigung der Dienstzeit ziemlich frei. Es hat im Grunde genommen nur das Mäßigungsgebot zu beachten. Es begegnet aber keinerlei Bedenken, wenn Gutachten erstellt werden, schiedsrichterliche Tätigkeit wahrgenommen oder gar eine Tätigkeit in einer Rechtsanwaltskanzlei aufgenommen wird. Auch entgeltliche Beratung ist nicht verboten, ebenso wenig die Aufnahme einer Tätigkeit in einem Wirtschaftsunternehmen. Insoweit bleibt die Bewertung, ob man im Ruhestand in dieser Richtung trotz eines ansprechenden Versorgungsbezuges tätig werden möchte, jedem allein überlassen.