

Unabhängigkeitssicherung mit Lücken

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim

Das Bundesverfassungsgericht hat sich vor kurzem Verhaltensleitlinien gegeben. Sie sollen die Unabhängigkeit und Integrität der Richter fördern. Der Ethik-Kodex reicht aber nicht aus. Zudem sollte durch die Geschäftsverteilung und eine strengere Handhabe der Befangenheitsvorschriften der Einfluss der politischen Parteien minimiert werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich vor kurzem einen Ethik-Kodex gegeben. Er soll die Unabhängigkeit und Integrität der Richter fördern. Danach sollen amtierende Richter Vorträge oder sonstige Nebentätigkeiten nur übernehmen, wenn dies dem Ansehen des Gerichts nicht schadet, und Einnahmen daraus transparent machen. Ehemalige Richter sollen zu Themen, die ihre früheren richterlichen Entscheidungen betreffen, nicht als Gutachter oder Prozessvertreter tätig werden und für die Übernahme anderer heikler Aufgaben eine Karenzzeit von mindestens einem Jahr einhalten.

In einer Hinsicht sind diese Regeln jedoch völlig unzureichend: Sie betreffen nur die mögliche Beeinflussung von außen während des Amtes oder nach seiner Beendigung, nicht aber die gezielte Auswahl der Richter bei Begründung des Amtes durch die Parteien. Ebenso wenig heben sie auf die Handhabung der Ressortverteilung und der Befangenheitsvorschriften innerhalb des Gerichts ab.

Sog von Parteiinteressen

Formal werden die Richter je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt. Dahinter aber stehen die politischen Parteien, die – begünstigt durch das Fehlen öffentlicher Aussprache – faktisch die Personen bestimmen. Problematisch wird das besonders in solchen Bereichen, in denen sich die Parteien keine Konkurrenz machen, sondern am selben Strang ziehen, etwa wenn Politiker aller Lager von der Regelung profitieren. Die Zweidrittelmehrheit, mit der die Richter gewählt werden müssen, um Einseitigkeiten vorzubeugen, verhindert lediglich, dass vornehmlich rote oder schwarze Parteigänger gewählt werden. Nicht aber wirkt sie gegen die Berufung von Befürwortern einer möglichst unbegrenzten Vereinnahmung des Staates durch die Parteien, und daran haben diese eben ein gemeinsames Interesse. Wird einem derart befangenen Richter auch noch die Schlüsselstellung des Berichterstatters in einschlägigen Verfahren überlassen, droht das Bundesverfassungsgericht erst recht in den Sog von Parteiinteressen zu geraten. Solch sensible Verfahren betreffen etwa die staatliche Finanzierung von Parteien, Fraktionen, Stiftungen und Abgeordneten.

Beispiele hierfür waren etwa Gerhard Leibholz, der, gestützt auf seine extreme Parteienstaatslehre, 1958 die Zulassung von staatlicher Parteienfinanzierung durchsetzte, oder Hans Hugo Klein, der 1986, zunächst erfolgreich, für eine unbegrenzte steuerliche Begünstigung von Parteispenden eintrat, nachdem er sich vorher mit entsprechenden Vorschlägen für die Wahl empfohlen hatte. Einen aktuellen Fall stellt der Richter Peter Müller dar. Er bereitete als Berichterstatter die beschwichtigenden Beschlüsse des Zweiten Senats über verdeckte Parteienfinanzierung von 2015 und 2017 vor, war allerdings nach normalen Maßstäben befangen. Denn während seiner Zeit als Ministerpräsident des Saarlands waren seine Regierung und seine Fraktion vom Landesverfassungsgericht wegen verdeckter Parteienfinanzierung verurteilt und vom Landesrechnungshof gerügt worden. Zudem hatte er im Saarland ein Fraktionsgesetz mitinitiiert und beschlossen, das genau die Merkmale enthält, die Gegenstand der bundesverfassungsgerichtlichen Verfahren waren. Gleichwohl hielt Müller sich für unbefangene, und das wurde von seinen Kollegen auch abgenickt.

Die Herrschaft der politischen Parteien über die personelle Besetzung des Gerichts und die außerordentlich laxen Interpretation der Befangenheitsvorschriften durch das Gericht selbst sowie die Übertragung der Berichterstattung auf einschlägig belastete Richter erleichtern es also den Parteien, die Rechtsprechung gerade in den Bereichen in ihrem Sinne zu steuern, in denen eine wirksame gerichtliche Kontrolle besonders wichtig wäre. Hier bleiben empfindliche Schwachstellen bei der Sicherung der Integrität der Richter, zu denen die neuen Ethik-Regeln nichts sagen.

Zur Abhilfe müsste das Gericht die in eigener Sache allzu großzügig ausgelegten Befangenheitsvorschriften neu interpretieren und dürfte bei der Verteilung der Ressorts nicht den Bock zum Gärtner machen. Zugleich müsste man über Änderungen der Richterwahl nachdenken. •

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim lehrt an der Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer; er hat zwei Verfahren wegen verdeckter Parteienfinanzierung beim BVerfG betrieben