ERLANGER SCHRIFTEN
ZUM ÖFFENTLICHEN RECHT

Herausgegeben von Max-Emanuel Geis, Heinrich de Wall,
Markus Krajewski und Bernhard W. Wegener

Band 2

Claudius Fischer

Disziplinarrecht und Richteramt

PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Disziplinarrecht und Richteramt

ERLANGER SCHRIFTEN ZUM ÖFFENTLICHEN RECHT

Herausgegeben von Max-Emanuel Geis, Heinrich de Wall, Markus Krajewski und Bernhard W. Wegener

Band 2

PETER LANG
Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Claudius Fischer

Disziplinarrecht und Richteramt

PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Erlangen-Nürnberg, Univ., Diss., 2012

Umschlaggestaltung:
© Olaf Gloeckler, Atelier Platen, Friedberg

Umschlagabbildung:
Historisches Siegel der Universität Erlangen-Nürnberg.

D 29 (n2)
ISSN 2192-8460
ISBN 978-3-631-61412-9 (Print)
ISBN 978-3-653-01392-4 (E-Book)
DOI 10.3726/978-3-653-01392-4

© Peter Lang GmbH
Internationaler Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2012
Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg im Wintersemester 2011/2012 zur Dissertation angenommen (D 29).

Die Materie des Disziplinarrechts wird häufig mit „Zucht“ als einer Bedeutung von „disciplina“ verbunden. Die Regelungen des Richterdisziplinarrechts haben in der Gesamtheit indes vor allem den Charakter eines Schutzrechts für die Richterinnen und Richter. Sie stecken den äußeren Rahmen ab, innerhalb dessen sich der Amtsinhaber sicher bewegen kann. Vor allem die weitgehende Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen von der Exekutive auf die Judikative zeigt die Wertschätzung der richterlichen Unabhängigkeit.

Die vorliegende Arbeit hat sich aus dem Antrieb ergeben, ein wenig bearbeitetes Gebiet zu erkunden und zugänglich zu machen.

Die Betreuung von Doktoranden, die sich schon relativ weit von ihrer Studienzeit entfernt haben, bedarf einer Offenheit für die Belange der Praxis, die ich bei Herrn Prof. Dr. Max-Emanuel Geis, meinem Doktorvater, gefunden habe. Sein hoher wissenschaftlicher Anspruch ist stetiger Ansporn gewesen. Für die freundliche Gestaltung des Promotionsverfahrens durch ihn und Herrn Prof. Dr. Hans Kudlich, den Zweitgutachter, sowie die Unterstützung durch die Mitarbeiterinnen des Fachbereichs bin ich sehr dankbar.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis 13

A. Die Bedeutung des Disziplinarrechts für das Richteramt 19

B. Das Disziplinarrecht der Berufsrichter 23
I. Die historische Entwicklung des Richterdisziplinarrechts 23
II. Die Rahmenbedingungen des Richterdisziplinarrechts 30
1. Der Zweck des Disziplinarrechts 30
2. Verfassungsrechtliche Grundlagen 32
a. Die Justiz als Garant des Rechtsstaates 32
b. Die richterliche Unabhängigkeit 33
c. Das Dienst- und Treueverhältnis 36
d. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums 38
e. Grundrechtsschutz 40
3. Disziplinarrecht und Dienstaufsicht 42
4. Disziplinarrecht und Strafrecht 45
5. Disziplinarrecht und Richteranklage 48
III. Disziplinargesetze 49
1. Richter im Bundesdienst 49
2. Richter des Bundesverfassungsgerichts 51
3. Richter im Landesdienst 53
IV. Besonderheiten für Staatsanwälte 57

C. Die Amtspflichtverletzung 61
I. Das gebotene Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes 61
II. Amtspflichten nach dem Richterdienstrecht 64
1. Die Pflicht zur Wahrung der Unabhängigkeit 64
2. Richteramt und politische Betätigung 65
3. Richteramt und öffentliche Meinungsäußerung 71
4. Nebentätigkeiten 73
a. Grundlagen des Nebentätigkeitsrechts der Richter 73
b. Die Tätigkeit als Schiedsrichter, Schiedsgutachter oder Schlichter 76
c. Rechtsgutachten und Rechtsauskünfte 77

d. Sonstige genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten 78
e. Anzeigepflichtige Nebentätigkeiten 80
f. Die Verpflichtung zu Nebentätigkeiten in der Rechtspflege ... 81
g. Tätigkeiten der Richter im Ruhestand 83
5. Beratungsgeheimnis und Amtsverschwiegenheit 83
6. Die Abstimmungsverpflichtung 86
III. Amtspflichten nach dem Beamtenrecht 86
1. Das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und Vergünstigungen 86
2. Die Verpflichtung zur Dienstleistung 87
3. Die Gesunderhaltungspflicht 89
4. Amtstracht und äußere Erscheinung 91
5. Sonstige Sachverhalte 94
IV. Ungeschriebene Richteramtspflichten 97
1. Grenzen der rechtlichen Auslegung und Würdigung 97
2. Das Verhalten im Kollegialgericht 99
3. Verhaltenspflichten im Gericht im Übrigen 101
a. Pflichten als Vorgesetzter 101
b. Verhaltenspflichten gegenüber Auszubildenden und Mitarbeitern 102
c. Verhaltenspflichten gegenüber den Verfahrensbeteiligten 102
4. Sonstige Dienstpflichten 103
5. Die Verwendung öffentlicher Mittel 105
V. Besonderheiten für Staatsanwälte 106

D. Disziplinarverfahren und Disziplinarmaßnahmen 109
I. Das behördliche Disziplinarverfahren 109
1. Die Aufgaben der Disziplinarbehörde 109
2. Die Einleitung des Verfahrens 110
3. Ermittlungen 112
4. Die Anhörung 113
5. Die Abschlussverfügung 114
a. Die Beendigung des behördlichen Disziplinarverfahrens 114
b. Die Einstellungsverfügung 115
c. Die Disziplinarverfügung 117
6. Das Widerspruchsverfahren 118
7. Besonderheiten für Richter kraft Auftrags und Richter auf Probe 119
8. Beteiligungspflichten 122
9. Besonderheiten für Staatsanwälte 124

II. Das gerichtliche Disziplinarverfahren 124
1. Die Aufgaben der Richterdienstgerichte 124
2. Die Richterdienstgerichtsbarkeit 125
a. Das Dienstgericht des Bundes 125
b. Die Richterdienstgerichtsbarkeit der Länder 126
c. Die Besetzung der Spruchkörper 129
d. Besonderheiten für Staatsanwälte 137
3. Das Klageverfahren 138
a. Das maßgebende Verfahrensrecht 138
b. Die Klageerhebung 139
c. Der Streitgegenstand des Gerichtsverfahrens 141
d. Die maßgebende Sach- und Rechtslage 142
e. Beweiserhebung 142
f. Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit der mündlichen Verhandlung 144
4. Die erstinstanzliche Entscheidung 145
5. Rechtsmittel 147
a. Berufung und Beschwerde 147
b. Revision und Nichtzulassungsbeschwerde 149
6. Disziplinarmaßnahmen 152
a. Geldbuße 152
b. Kürzung der Dienstbezüge oder des Ruhegehalts 153
c. Versetzung in ein Richteramt mit gleichem oder geringerem Endgrundgehalt 154
d. Entfernung aus dem Dienst 156
e. Aberkennung des Ruhegehalts 158
7. Die Verbindung mehrerer Disziplinarmaßnahmen 159
8. Vorläufige Entscheidungen 159
a. Vorläufige Dienstenthebung 159
b. Vorläufige Einbehaltung von Dienstbezügen 162
c. Abordnung 153
9. Nebenentscheidungen 164
a. Kosten und Rechtsanwaltsvergütung 164
b. Vollstreckung 166
III. Das Disziplinarmaß 167
1. Grundlagen 167
a. Opportunitätsprinzip 167
b. Schuld- und Verhältnismäßigkeitsprinzip 168
c. Steigerungsgrundsatz 169
2. Bemessungskriterien 169

a. Schwere des Dienstvergehens 170
b. Persönlichkeitsbild des Richters 172
c. Vertrauensbeeinträchtigung oder -verlust 173
3. Folgen eines vorausgegangenen Straf- oder Bußgeldverfahrens . 173
4. Die Ahndung bestimmter Dienstvergehen 174
IV. Nachfolgende Entscheidungen in Disziplinarsachen 178
1. Der Unterhaltsbeitrag 178
2. Akteneinsicht und Akteninhalt 179
3. Das Wiederaufnahmeverfahren 181
4. Die Begnadigung 181
5. Amtshaftung und Schadensersatz 182

E. Das Disziplinarrecht der ehrenamtlichen Richter 185
I. Aufgaben und Stellung des ehrenamtlichen Richters 185
II. Das Sanktionssystem bei Amtspflichtverletzungen 190
1. Keine allgemeine Anwendung des Disziplinarrechts der Berufsrichter oder Beamten 190
2. Die unterschiedliche Behandlung eines Fehlverhaltens bei Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern 192
3. Die Sanktionsnormen für die verschiedenen Gerichtszweige 194
4. Die Sanktionen für Amtspflichtverletzungen 194
III. Amtspflichten der ehrenamtlichen Richter 195
1. Gesetzliche Vorgaben für das gebotene Verhalten 195
2. Politische Betätigung und Meinungsäußerung 197
3. Rechtsgutachten und Rechtsauskünfte 198
4. Beratungsgeheimnis und Amtsverschwiegenheit 199
5. Die Abstimmungsverpflichtung 199
6. Das Verbot der Annahme von Vergünstigungen 200
7. Die Pflicht zum Erscheinen zur Sitzung 200
8. Grenzen der rechtlichen Auslegung und Würdigung 201
9. Das Verhalten im Gericht 202
10. Amtstracht und äußere Erscheinung 203
IV. Die Anwendung der Sanktionsnormen 204
1. Das Ordnungsgeld 204
a. Anwendungsbereich 204
b. Verfahren 205
2. Die Auferlegung von Kosten 208
3. Die Amtsenthebung des ehrenamtlichen Richters 209
a. Anwendungsbereich 209
b. Verfahren 213

c. Vorläufige Entbindung von der Richtertätigkeit 218
V. Auswahl und Bemessung der Maßnahme 219
VI. Fragen der ordnungsgemäßen Besetzung des Gerichts 221

F. Die Richteranklage 225
I. Rechtsgrundlagen, Maßnahmen und Verfahren 225
II. Verfassungsverstoß 228

G. Thesen und Ausblick 233
I. Ergebnisse der Arbeit in Thesen 233
II. De lege ferenda 236

Literaturverzeichnis 239

Abkürzungsverzeichnis

Allgemein geläufige Abkürzungen sind nicht erfasst. Im Übrigen wird auf *Kirchner*, Hildebert (Hrsg.), Abkürzungen in der Rechtssprache, 6. Aufl., Berlin/New York 2008, verwiesen.

a.A.	Anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenem Ort
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AnwBl	Anwaltsblatt
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbG	Arbeitsgericht
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz i.d.F. v. 2.7.1979 (BGBl. I S. 853, 1036), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes v. 24.11.2011 (BGBl. I S. 2302)
ArchtG	Architektengesetz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesarbeitsgerichts
BAnz.	Bundesanzeiger
Ba.-Wü.	Baden-Württemberg
Bay.	Bayern
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)

BBesG	Bundesbesoldungsgesetz i.d.F. v. 19.6.2009 (BGBl. I S. 1434), zuletzt geändert durch Art. 9a des Gesetzes v. 4.12.2011 (BGBl. I S. 2427)
Bbg	Brandenburg
BBG	Bundesbeamtengesetz v. 5.2.2009 (BGBl. I S. 160)
BDG	Bundesdisziplinargesetz v. 9.7.2001 (BGBl. I S. 1510), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 6.12.2011 (BGBl. I S. 2554)
BDH	Bundesdisziplinarhof
BDHE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesdisziplinarhofes
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern v. 17.6.2008 (BGBl. I S. 1010), geändert durch Art. 15 Abs. 16 des Gesetzes v. 5.2.2009 (BGBl. I S. 160)
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
Begr.	Begründer
Berl.	Berlin
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BNotO	Bundesnotarordnung
BPatG	Bundespatentgericht
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
Brem.	Bremen
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz i.d.F. v. 31.3.1999 (BGBl. I 654), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 14 des Gesetzes v. 5.2.2009 (BGBl. I S. 160)
BSG	Bundessozialgericht

BSGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfGGO	Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DG	Landesdisziplinargesetz (unter Beifügung des Bundeslandes)
DNeuG	Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts v. 5.2.2009 (BGBl. I S. 160, 462)
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiG	Deutsches Richtergesetz i.d.F. v. 19.4.1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes v. 6.12.2011 (BGBl. I S. 2515)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
Ebd.	Ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EMRK	Europäischen Menschenrechtskonvention
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FGO	Finanzgerichtsordnung i.d.F. v. 28.3.2001 (BGBl. I S. 442, 2262, BGBl. I 2002, S. 679), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes v. 24.11.2011 (BGBl. I S. 2302)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Goltdammer´s Archiv für Strafrecht (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
GKG	Gerichtskostengesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz i.d.F. v. 9.5.1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 6.12.2011 (BGBl. I S. 2554)

Hess.	Hessen
Hmb.	Hamburg
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KfH	Kammer für Handelssachen
KG	Kammergericht
LAG	Landesarbeitsgericht
LG	Landgericht
LSA	Sachsen-Anhalt
LwVfG	Gesetz über des gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen
MBl.	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nds.	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PatAnwO	Patentanwaltsordnung
PatG	Patentgesetz
PersV	Die Personalvertretung (Zeitschrift)
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RdErl.	Runderlass
RDG	Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen
RDStO	Reichsdienststrafordnung
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RhP	Rheinland-Pfalz
RiG	Landesrichtergesetz (unter Beifügung des Bundeslandes)

Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung
RVG	Rechtsanwaltsvergütungsgesetz
Saarl.	Saarland
Sachs.	Sachsen
SchwbG	Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft
SG	Sozialgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz i.d.F. v. 23.9.1975 (BGBl. I S. 2535), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 24.11.2011 (BGBl. I S. 2302)
SH	Schleswig-Holstein
StBerG	Steuerberatungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
Thür.	Thüringen
Urt.	Urteil
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung i.d.F. v. 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes v. 24.11.2011 (BGBl. I S. 2302)
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz i.d.F. v. 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes v. 14.8.2009 (BGBl. I S. 2827)
WDO	Wehrdisziplinarordnung v. 16.8.2001 (BGBl. I S. 2093), zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes v. 24.11.2011 (BGBl. I S. 2302)
WiPrO	Wirtschaftsprüferordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

ZPO	Zivilprozessordnung i.d.F. v. 5.12.2005 (BGBl. I S. 3202, BGBl. I 2006, S. 431, BGBl. 2007, S. 1781), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes v. 24.11.2011 (BGBl. I S. 2302)

A. Die Bedeutung des Disziplinarrechts der Richter

Die Besonderheiten, die sich in der Justiz insbesondere aus der Unabhängigkeit der Richter[1] für das Disziplinarrecht ergeben, sind bisher nicht Gegenstand einer monografischen Darstellung gewesen.[2] Unbestreitbar ist die Bedeutung disziplinarischer Verfehlungen von Richtern nach ihrem zahlenmäßigen Gewicht zu vernachlässigen. Dies ist u.U. auch der Präventivwirkung des Disziplinarrechts[3] geschuldet, die auch die vertiefte Befassung mit diesem Thema rechtfertigt.

Während die Grundprinzipien des Disziplinarrechts für Berufsrichter und Beamte weitgehend übereinstimmen,[4] sind die maßgebenden Sachverhalte für ein disziplinarisches Tätigwerden des Dienstherrn besonders gelagert. Insbesondere kommen verschiedene Dienstpflichtverletzungen nur für Richter in Betracht. Einzelne Besonderheiten, die für das Disziplinarrecht der Staatsanwälte gelten, machen diese Unterschiede plastischer und werden deshalb in der Arbeit angesprochen.

Der Gesamtzahl der betroffenen Personen von 20.101 Berufsrichtern (458 im Bundesdienst, 19643 im Landesdienst) und 5.122 Staatsanwälten[5] ist der große Ansehensverlust für die Justiz bei Verfehlungen dieser Amtsinhaber gegenüberzustellen. Die Dienstaufsicht und das Disziplinarrecht sind auf Grund der verfassungsrechtlich geschützten Unabhängigkeit der Richter besonders sensible Bereiche, da die rechtsprechende Gewalt den Richtern nach Art. 92 GG „anvertraut“ ist. Die Unabhängigkeit des Richters und sein Berufsethos verlangen in einigen Bereichen vom allgemeinen Disziplinarrecht der Beamten abweichende Sondervorschriften.[6] Der Rechtsstaat kann indes nicht funktionieren, wenn seine

---

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung für die jeweiligen Amtsbezeichnungen verzichtet.

2 Einen Überblick über das Disziplinarrecht der Richter gab in den Jahren 1961/1962 *Schumacher*, DRiZ 1961, 72 ff., 350 ff. und DRiZ 1962, 114 ff. Der Aufsatz von *Wagner*, DRiZ 1957, 211 ff., behandelt die Rechtslage vor In-Kraft-Treten des DRiG.

3 Vgl. *Sträter*, ZBR 1992, 289, 297.

4 Vgl. *Schmidt-Räntsch*, DRiG, Vor § 63 Rn. 1.

5 Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland (Stand 2011/Stichtag 31.12.2008) www.destatis.de/Weitere Themen/Rechtspflege/Gerichte und Personal/Das richterliche Personal teilt sich auf die Gerichtsbarkeiten wie folgt auf: ordentliche Gerichtsbarkeit 14.811, Arbeitsgerichtsbarkeit 986, Verwaltungsgerichtsbarkeit 1.928, Finanzgerichtsbarkeit 595, Sozialgerichtsbarkeit 1.638 Richter.

6 Vgl. die amtliche Begründung des Regierungsentwurfs zum DRiG, BR-Drucks. 40/58, S. 54.

Spielregeln schon von den Funktionsträgern, welche die Verantwortung für die Rechtsauslegung und -anwendung tragen, nicht beachtet werden. In der Finanz-, Sozial-, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit nehmen Richter auch die Aufgaben einer Kontrollinstanz gegenüber der Verwaltung wahr. Die richterliche Unabhängigkeit darf bereits deshalb nicht zu einem über dem Gesetz stehenden Machtbereich führen. Richter stehen – wie Beamte und Soldaten – in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis[7] und partizipieren dadurch an denselben Privilegien wie der Beamtenstand.[8] Auf Grund der förmlichen Einstellungskriterien ist in der Regel von einem hohen Maß an Leistungsdisziplin auszugehen, der es bedarf, um die erforderlichen Zugangsvoraussetzungen für den Richterdienst zu erwerben. Demgegenüber ist die Forderung so genannter „Soft skills", die das Verhalten im Gericht und das Auftreten gegenüber den Verfahrensbeteiligten prägen, nach den einschlägigen Landesgesetzen relativ neu.

Die Einbeziehung der ehrenamtlichen Richter in die Bearbeitung des Themas wird bereits durch ihre zahlenmäßige Präsenz in der Judikative gerechtfertigt. Die Gesamtzahl der ehrenamtlichen Richter übersteigt die der Berufsrichter um ein Vielfaches.[9] In mehreren Gerichtszweigen haben die ehrenamtlichen Richter bei der Entscheidung auf Grund mündlicher Verhandlung das zahlenmäßige Übergewicht in den Spruchkörpern und können damit den Berufsrichter überstimmen, d.h. die Entscheidung festlegen.[10] Eine ähnlich starke Stellung verleiht die StPO den Schöffen, soweit diese über eine Art Sperrminorität verfügen.[11]

Während die ehrenamtlichen Richter bezüglich der Entscheidungsfindung richterliche Unabhängigkeit genießen, ist das Recht über die Sanktionierung von Pflichtverletzungen für diese Richter nur rudimentär angelegt. Die Richtergesetze

---

7 Vgl. zu diesem in Art. 33 Abs. 4 GG festgelegten besonderen Verhältnis unten B II 2.

8 Vgl. zu diesen Privilegien als Voraussetzung einer bestmöglichen staatlichen Aufgabenerfüllung *Schmidt-Jortzig*, NJW 1991, 2377, 2378.

9 Für den Bereich der Sozialgerichtsbarkeit liegt das Verhältnis von Berufsrichtern zu ehrenamtlichen Richter bei ca. 1:11; allein in dieser Gerichtsbarkeit waren 1992 über 11.000 ehrenamtliche Richter tätig; vgl. *Sommer*, DRiZ 1992, 135, 136, 138. Aus den für den Zeitraum von 1979 bis 1982 für die verschiedenen Gerichtszweige erhobenen Daten ergab sich eine Gesamtzahl von damals ca. 75.000 ehrenamtlichen Richtern; vgl. *Wassermann*, Die richterliche Gewalt, S. 111. Für das Jahr 1999 wurden allein 61.000 Schöffen angegeben; vgl. *Brusten* in: *Lieber/Sens*, S. 74.

10 Verfassungsrechtlich ist dieses Stimmgewicht der ehrenamtlichen Richter nicht zu beanstanden; vgl. BVerfG (Kammer), Beschl. v. 6.5.2008 – 2 BvR 337/08 – NZA 2008, 962, 964. Veröffentlichte Gerichtsentscheidungen sind ein Mal mit Datum und Aktenzeichen bezeichnet, um das Auffinden in Datenbanken zu erleichtern bzw. eine Anforderung der Entscheidung zu ermöglichen.

11 Für den Angeklagten nachteilige Festlegungen zur Schuldfrage und Rechtsfolgen der Tat können nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Spruchkörpers getroffen werden, § 263 Abs. 1 und 2 StPO.

finden nur sehr beschränkt und das für Berufsrichter geltende Disziplinarrecht, wie zu zeigen sein wird, keine Anwendung. Erst bei einer Gegenüberstellung der bereichsspezifischen Regelungen für die Berufsrichter und die ehrenamtlichen Richter drängt sich die Frage auf, durch welche Umstände die dabei zu Tage tretenden erheblichen Abweichungen zu rechtfertigen sind. Die ausführlichen Erläuterungen für die Berufsrichter dienen insoweit teils als Referenz, teils als Grundlage für eine vergleichende Betrachtung.

In der Arbeit wird nachfolgend im Teil B. zunächst die historische Entwicklung des Richterdisziplinarrechts dargestellt. Daran schließt sich ein Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen des Disziplinarrechts der Berufsrichter an. Es folgt (C.) eine Übersicht über die einschlägigen Amtspflichten und mögliche Amtspflichtverletzungen. Sodann werden im Teil D. die Einzelheiten des behördlichen und gerichtlichen Disziplinarverfahrens, einschließlich der Disziplinarmaßnahmen und ihrer Bemessung, behandelt. Daran schließt sich (E.) eine Darstellung der Sanktionsmechanismen für Amtspflichtverletzungen ehrenamtlicher Richter an. Nachfolgend wird im Teil F. die Richteranklage, als besonderes Rechtsinstitut zur Ahndung von Pflichtverstößen von Richtern, angesprochen. Im letzten Teil der Arbeit (G.) werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und Vorschläge für die Anpassung einzelner gesetzlicher Bestimmungen unterbreitet.

B. Das Disziplinarrecht der Berufsrichter

I. Die historische Entwicklung des Richterdisziplinarrechts

Die von der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit geprägte Stellung des Richters im öffentlichen Dienstrecht, die besondere Richtergesetze in Bund und Ländern notwendig gemacht hat, ist erst mit dem Grundgesetz geschaffen worden.[12] Die in Art. 97 Abs. 1 GG statuierte richterliche Unabhängigkeit stellt den Richter im Rahmen der Gewaltenteilung von Weisungen der Exekutive frei.[13] Auch das Disziplinarrecht muss diese Stellung berücksichtigen. Insbesondere ist die Regelung des Richterdisziplinarrechts in einem besonderen Gesetz erforderlich. Darin kann aber auf die für Beamte geltenden Regelungen verwiesen werden.[14]

Im Kaiserreich und der Weimarer Republik wurden die Richter als Beamte angesehen und damit dem Beamtenrecht unmittelbar unterworfen.[15] Ein gewisser Sonderstatus der Richter innerhalb der Beamtenschaft war aber vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung seit Beginn der konstitutionellen Monarchie anerkannt.[16] Die Bedeutung des Richters im öffentlichen Dienst wurde für die damalige Zeit – anders als es dem heutigen Verständnis entspricht – als gegenüber derjenigen von Verwaltung und Militär untergeordnet angesehen.[17] Die persönliche und sachliche Unabhängigkeit wurde den Richtern durch das am 27. Januar 1877 einheitlich für die ordentliche Gerichtsbarkeit im gesamten Reich verkün-

12 Siehe zu den maßgebenden Gesetzen Abschnitt VI. In Art. 60 Abs. 1, 96 Abs. 3, 132 Abs. 1 Satz 1 und 137 Abs. 1 GG differenziert die Verfassung jeweils zwischen Beamten und Richtern. Die Regelungen in Art. 97 und Art. 98 GG nehmen den Richter aus dem hierarchisch gestaffelten Weisungsverhältnis der Beamten heraus.

13 Vgl. *Hillgruber* in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 97 Rn. 1, 2 und 4; *Papier*, NJW 2001, 1089; *Niethammer-Vonberg*, Parteipolitische Betätigung, S. 14.

14 Vgl. für die Richterbesoldung BVerfG, Urt. v. 15.11.1971 – 2 BvF 1/70 – BVerfGE 32, 199, 229; BVerfG, Beschl. v. 4.6.1969 – 2 BvR 343, 377, 333, 323/66 – BVerfGE 26, 141, 154 f.

15 Nach dem 30-jährigen Krieg etablierte sich zunächst ein Sondersystem für die Berufsgruppe der Richter auf Grund ihrer festen Eingliederung in den Ständestaat und der Loyalitätsbindung des einzelnen Richters zum Landesherrn nicht; vgl. *Döhring*, Geschichte, S. 46 ff.

16 Vgl. *Wagner*, DÖV, 1955, 167, 168 ff.

17 Vgl. *Steinlechner*, Der Richter im Dritten Reich, S. 21 m.w.N.

dete GVG in § 1 dieses Gesetzes zugestanden[18] und nachfolgend durch Art. 102 WRV (sachliche Unabhängigkeit) und Art. 104 Abs. 1 bis 3 WRV (persönliche Unabhängigkeit) in der Weimarer Republik auf Verfassungsrang gehoben.[19] Die Frage der grundsätzlichen Notwendigkeit einer Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit von Richtern – bezogen auf die Richter anderer Gerichtszweige – wurde (nur) diskutiert.[20]

Aus der früheren Stellung des Richters als richterlicher Beamter ergeben sich die historischen Wurzeln des Richterdisziplinarrechts. Für die Beamten gehen die Grundlagen des Disziplinarrechts auf die Ausführungen zur „Tugendlehre" im 16. Jahrhundert zurück. Der idealtypische Amtsträger soll danach neben Erfahrung u.a. Präzision, Verschwiegenheit, einen guten Ruf, Fleiß, Charakterstärke und Uneigennützigkeit zeigen.[21] Diesem Katalog ist bis heute nichts Wesentliches hinzugefügt worden. Bezogen auf die Richterschaft müssen Distanz und Fairness ergänzt werden.[22] Es konnte ein internationaler Konsens erzielt werden, dass die zentralen Werte der Richterschaft in Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Integrität, Anstand, Gleichbehandlung und Fachkunde bestehen.[23]

---

18 Diese enthält auch im Wesentlichen den heutigen Gerichtsaufbau und beseitigt die geistliche Gerichtsbarkeit in weltlichen Fragen; vgl. *Köbler*, Rechtsgeschichte, S. 210.

19 Die Regelung lehnte sich an nachfolgend genannte verfassungsrechtliche Garantien in Art. X der „Paulskirchenverfassung" v. 28.3.1849 (RGBl. S. 101) an. § 175 Abs. 1: Die richterliche Gewalt wird selbständig von den Gerichten ausgeübt. § 177 Abs. 1: Kein Richter darf, außer durch Urtheil und Recht, von seinem Amt entfernt oder in Rang und Gehalt beeinträchtigt werden. § 177 Abs. 2: Suspension darf nicht ohne gerichtlichen Beschluß erfolgen. § 177 Abs. 3: Kein Richter darf wider seinen Willen, außer durch Beschluß in den durch das Gesetz bestimmten Fällen und Formen, zu einer anderen Stelle versetzt oder in Ruhestand gesetzt werden. § 181 Abs. 1: Rechtspflege und Verwaltung sollen getrennt und voneinander unabhängig sein.

20 Vgl. *Steinlechner*, Der Richter im Dritten Reich, S. 20 m.w.N. Bereits Titel VIII § 3 der Verfassung für das Königreich Bayern vom 26. Mai 1818 und Titel III Art. 34 der Verfassung des Großherzogtums Hessen vom 17.12.1820 sahen vor, dass Richter nur durch einen „Rechtsspruch" (Bayern) bzw. durch „gerichtliches Erkenntniß" (Hessen) von ihren Stellen mit Verlust des damit verbundenen Gehalts entlassen werden können; vgl. *Huber*, Verfassungsgeschichte Bd. 1, S. 355.

21 Vgl. *Johannes Althusius*, Politica methodice digesta, 3. Aufl. (1614) Cap. XXVII nach *Hattenhauer*, Geschichte, S. 87. Die hier formulierten Anforderungen sind vor dem Hintergrund der wenigen Amtsträger – vor allem Geistliche und Doctores der Rechte – zu sehen. Das Berufsbeamtentum, das im Wesentlichen dem heutigen Verständnis entspricht, wurde erst im 18. Jahrhundert unter dem „Soldatenkönig" Friedrich Wilhelm I geprägt und unter Friedrich II (dem Großen) weitergeführt. Da sich letzterer selbst als Diener des Staates sah, wurde hierdurch die Treuepflicht der Beamten nun auch teilweise auf den Staat übergeleitet; vgl. hierzu z.B. BVerfG, Beschl. v. 22.5.1975 – 2 BvL 13/73 – BVerfGE 39, 336, 346 ff.; *Weiß*, Das Dienstvergehen, S. 16.

22 Vgl. *Scheuerle*, Vierzehn Tugenden, S. 27 f.

23 Vgl. The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002 i.d.F. v. 25/26.11.2002 und zu den internationalen Grundsätzen der richterlichen Ethik im Übrigen *Titz*, DRiZ 2009, 34 ff.

Die Verhängung der sog. „Dienststrafen“ gegenüber Richtern oblag seit In-Kraft-Treten des GVG allein den Gerichten.[24] Mitglieder des RG, die zu einer Strafe wegen einer entehrenden Handlung oder einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr rechtskräftig verurteilt worden waren, konnten ihres Amtes und Gehalts für verlustig erklärt werden.[25] Ähnliche Regelungen galten für die Gerichte der Länder.[26] Die Ausgestaltung des Verfahrens ging über das heute geltende Recht im Hinblick auf die „Selbstreinigung“ der Richterschaft hinaus, da de lege lata die Disziplinarmaßnahme des Verweises zunächst ohne Beteiligung der Richterdienstgerichte ausgesprochen werden kann. Eine gegenüber dem heutigen Recht stärkere Betonung der Eigenständigkeit der Richterstellung kam seit Mitte des vorletzten Jahrhunderts auch dadurch zum Ausdruck, dass für die Richter ein eigenes Gesetz zur Regelung von Disziplinarverhältnissen erlassen wurde.[27] Bereits dort findet sich der Tatbestand des Dienstvergehens in Form einer Generalklausel.[28] Das nach diesem Vorbild gestaltete „Gesetz betreffend die Dienstvergehen der Richter“ vom 7. Mai 1851[29] blieb bis in die Weimarer Republik in Kraft.[30]

Im Dritten Reich wurde auch der Inhalt der richterlichen Unabhängigkeit durch die nationalsozialistische Ideologie umgeprägt.[31] Durch die Diskussion über das „Führertum in der Rechtspflege“ und gesetzestechnische Maßnahmen wurde versucht, auch die Richterschaft in die politische Machtstruktur einzubinden.[32] Aus heutiger Sicht als Grundtugenden eines Richters anzusehende Charaktereigenschaften wie die Unbestechlichkeit wurden auch als „Schwäche“ gesehen und damit negativ belegt; das Streben nach Objektivität als „Wahn“ gegeißelt.[33] In der Praxis wurde die Ideologisierung durch eine obligatorische weltanschauliche Schulung sowohl der Rechtsreferendare als auch der Richter

---

24 Vgl. hierzu *Baur*, Justizaufsicht, S. 70; *Wagner*, DÖV 1955, 166, 169.

25 Die Entscheidung über diese Maßnahmen oblag nach § 126 i.V.m. § 129 GVG dem Plenum des RG; vgl. *Baur*, Justizaufsicht, S. 70 und *Wagner*, DÖV 1955, 166, 169.

26 Vgl. *van Husen*, DVBl. 1953, 525, 528.

27 Verordnung betreffend die Dienstvergehen der Richter v. 10.7.1848, Preußische Gesetzessammlung S. 253.

28 Vgl. *Weiß*, Das Dienstvergehen, S. 49.

29 Preußische Gesetzessammlung, S. 218.

30 Vgl. *Weiß*, Das Dienstvergehen, S. 49. Vgl. zu den Änderungen im Hinblick auf die Regelung der Dienstaufsicht durch das Gesetz betreffend die Abänderung von Bestimmungen der Disziplinargesetze v. 9.4.1879 (Preußische Gesetzessammlung S. 345), das auch eine gerichtliche Überprüfung von Maßnahmen der Dienstaufsicht vorsah; vgl. *Nedden*, Die hergebrachten Grundsätze, S. 43 ff.

31 Vgl. *Steinlechner*, Der Richter im Dritten Reich, S. 9.

32 Der Richter habe bei der Auslegung und analogen Anwendung des Gesetzes im Geiste des Führers und gem. der im Volk lebendigen gesunden Rechtsanschauung zu verfahren; vgl. *Steinlechner*, Der Richter im Dritten Reich, S. 9 und 75 m.w.N.

33 Vgl. *Steinlechner*, Der Richter im Dritten Reich, S. 21 f.