

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 86

Parteilpolitische Betätigung der Richter

Deutsches Recht und rechtsvergleichender Überblick

Von

Christiane Niethammer-Vonberg



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIANE NIETHAMMER-VONBERG

Parteilpolitische Betätigung der Richter

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 86

Parteipolitische Betätigung der Richter

Deutsches Recht und rechtsvergleichender Überblick

Von

Dr. Christiane Niethammer-Vonberg



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1969 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Vorbemerkung

Die vorliegende Untersuchung wurde im Herbst 1967 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Dissertation angenommen; Referenten waren die Professoren Dr. Karl Doehring und Dr. Hans Schneider. Die Überarbeitung des Manuskripts wurde im Sommer 1968 abgeschlossen.

Mein Dank gilt insbesondere Herrn Professor Doehring, der die Arbeit anregte und mit seiner Kritik förderte.

Bochum, im Dezember 1968

Christiane Niethammer-Vonberg

Inhaltsverzeichnis

Teil A: Einführung	9
<i>I. Fragestellung</i>	9
<i>II. Richter und Beamte</i>	14
1. Parteipolitische Betätigung von Beamten	14
2. Sonderstellung der Richter	18
<i>III. Gesetzliche Regelungen der parteipolitischen Betätigung der Richter in Deutschland</i>	21
1. 1848—1945	21
2. Seit 1945	23
<i>IV. Die Diskussion über parteipolitische Betätigung der Richter in Deutschland</i>	26
1. Vor dem Grundgesetz	27
a) 1871—1918	27
b) 1918—1949	31
2. Unter dem Grundgesetz	40
3. Zusammenfassung der Argumente	55
Teil B: Verfassungsrechtliche Untersuchung	59
<i>V. Grundrechte und Richteramt</i>	59
1. Das Recht auf freie Meinungsäußerung, Art. 5 GG	60
2. Art. 9 und Art. 21 GG	61
3. Die Wählbarkeitsbeschränkung des Art. 137 GG	63
4. Art. 33 Abs. 2 und 3 GG	64
5. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, Art. 33 Abs. 5 GG	65
6. Der Gleichheitssatz des Art. 3 GG	66
7. Das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis als persönliche Gewährleistungsschranke, Art. 33 Abs. 4 GG	67

VI. „Parteienstaat“ und „Rechtswegstaat“ — ihre Problematik für die Stellung der Richter in der Gewaltenteilung	75
1. Parteipolitische Betätigung der Richter und Gefährdung der politischen Willensbildung	75
a) Parlamentstätigkeit der Richter und Gewaltenteilung	76
b) Funktionen von Parteipolitik und Rechtsprechung in der Gewaltenteilung	77
c) Konsequenzen für die parteipolitische Tätigkeit der Richter	86
2. Parteipolitische Betätigung der Richter und Gefährdung von Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Rechtsprechung	90
a) Richterliche Unbefangenheit als Kriterium des Rechtsstaates	90
b) Konkrete Befangenheitsvermutung und Ablehnung aus Besorgnis der Befangenheit (§§ 24 StPO, 42 ZPO)	92
c) Generelle Befangenheitsvermutung auf Grund der Stellung von Rechtsprechung und politischen Parteien in der Gewaltenteilung	94
d) Konsequenzen für die parteipolitische Tätigkeit der Richter ..	100
e) Parteitätigkeit und Einflußnahmen politischer Parteien auf Einstellung und Beförderung der Richter	102
VII. Parteipolitische Betätigung der Bundesverfassungsrichter	103
VIII. Der generelle Gesetzesvorbehalt des Art. 2 Abs. 1 GG	108
IX. Parteipolitische Betätigung der Laienrichter	109
Teil C: Rechtsvergleichung	
X. Parteipolitische Betätigung der Richter in den Ländern des common law	114
1. England	114
2. Kanada	123
3. USA	126
a) Richter an Gerichten der Einzelstaaten	127
b) Richter an Bundesgerichten	137
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Einschränkungen der parteipolitischen Betätigung der Richter	140
XI. Parteipolitische Betätigung der Richter in kontinentaleuropäischen Ländern	142

Inhaltsverzeichnis	7
1. Schweiz	142
2. Österreich	146
3. Frankreich	148
Teil D: Ergebnisse	152
Literaturverzeichnis	155

Abkürzungsverzeichnis

AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ArbGG	= Arbeitsgerichtsgesetz
BBG	= Bundesbeamtengesetz
BGBL	= Bundesgesetzblatt
BGHSt.	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
DDB	= Der Deutsche Beamte
DJZ	= Deutsche Juristenzeitung
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	= Deutsches Richtergesetz
DRZ	= Deutsche Rechtszeitschrift
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
GG	= Grundgesetz
GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz
HLR	= Harvard Law Review
JMBInRW	= Justizministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristenzeitung
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
N.F.	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
OLG	= Oberlandesgericht
PrOVG	= Preußisches Oberverwaltungsgericht
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
SchiHA	= Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SCLR	= South Californian Law Review
StGG	= Sozialgerichtsgesetz
StPO	= Strafprozeßordnung
VerwRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VOBl.	= Verordnungsblatt
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
WV	= Weimarer Verfassung
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZPO	= Zivilprozeßordnung

Teil A

Einführung

I. Fragestellung

Am 8. September 1961 ist das Deutsche Richtergesetz in Kraft getreten. Sein § 39 lautet: „Der Richter hat sich innerhalb und außerhalb seines Amtes, auch bei politischer Betätigung, so zu verhalten, daß das Vertrauen in seine Unabhängigkeit nicht gefährdet wird.“

Die Diskussion, die jahrzehntelang — außer im Dritten Reich — über die Zulässigkeit parteipolitischer Betätigung von Richtern geführt wurde, hat sich nun wesentlich beruhigt. Man scheint mit dieser Regelung zufrieden zu sein, die nach allgemeiner Ansicht den Richtern grundsätzlich parteipolitische Betätigung gestattet. Auch sind die Erfahrungen mit der Justiz des Dritten Reichs und der Reaktion der angloamerikanischen Besatzungsmächte, die auf ein generelles Verbot parteipolitischer Betätigung von Richtern und Beamten drängten, im konsolidierten freiheitlichen Rechtsstaat offenbar nicht mehr aktuell. Der überwiegende Teil der deutschen Richter engagiert sich zudem nicht offen in politischen Parteien, so daß es an konkreten Anlässen zu fehlen scheint, sich gegen ein solches Verhalten zu wehren.

Daß hier trotzdem die Frage der Zulässigkeit parteipolitischer Betätigung von Richtern noch einmal untersucht wird, hat im wesentlichen folgende Gründe:

Im Zuge der Anerkennung des pluralistischen Grundcharakters unserer Gesellschaft und in dem Maße, wie aus sozial und ideologisch eng fixierten Interessenparteien ein System weniger großer Plattformparteien entstand, die sich alle im Sinne Grewes am Gemeinwohl orientieren¹, kann auch das individuelle Engagement von Richtern in ihnen wachsen. Gerade in letzter Zeit hat sich gezeigt, daß die Richter aus ihrer traditionellen Reserve herauszutreten beginnen und sich in der Öffentlichkeit für die Sicherung ihrer Eigenständigkeit und Unabhängigkeit einsetzen. Es ist nicht auszuschließen, daß die Bindung an

¹ *Wilhelm Grewe*, Zum Begriff der politischen Partei, in: Festgabe für Erich Kaufmann, Stuttgart und Köln 1950, S. 65 ff. (78).

eine politische Partei zur Durchsetzung dieser Forderung zunehmend attraktiver wird.

Vor allem kann aber nicht mit Sicherheit von einer dauerhaften Konsolidierung des sozialen Rechtsstaates ausgegangen werden. Wirtschaftliche Krisen oder Zuspitzungen der „deutschen Frage“ könnten ohne weiteres zu einem Wiederaufleben von Vorwürfen gegen eine Politisierung der Justiz und damit zu einer erneuten Diskussion über parteipolitische Betätigung von Richtern führen². Wie leicht so mancher Bestandteil unserer staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung in Frage gestellt werden kann, haben die Unruhen unter der Jugend in der jüngsten Vergangenheit bewiesen. Es ist eigentlich erstaunlich, daß die an den juristischen Nachspielen dieser Unruhen beteiligten Richter derartigen Vorwürfen bisher noch nicht ausgesetzt worden sind. Neben solchen mehr theoretischen Erwägungen war vor allem die Überlegung ausschlaggebend, daß das Grundgesetz den Richtern die Befugnis gegeben hat, weite Gebiete des politischen und sozialen Lebens als letzte verbindliche Instanz zu kontrollieren und zu konkretisieren; das Gewicht der Rechtsprechung innerhalb des Systems der den Staat gestaltenden Kräfte scheint so stark zu werden, daß sich daraus Konsequenzen für die Beziehungen von Richtern zu politischen Parteien ergeben könnten.

Da nach Art. 21 GG die politischen Parteien nunmehr offen dazu legitimiert sind, „um die Ausübung der staatlichen Entscheidungsgewalt unter ihrer eigenen Verantwortung zu kämpfen“³, wurde diese Untersuchung, soweit es möglich war, auf die parteipolitische Betätigung begrenzt. Damit soll nicht behauptet werden, daß sich davon nicht eine schlichte politische Tätigkeit scheiden ließe⁴, wie z. B. die Mitwirkung in Interessenverbänden, die Äußerung in Presse und Rundfunk oder auch die Mitarbeit an der Bildung herrschender Lehren in

² Soweit in der Literatur der DDR Angriffe gegen eine Politisierung der Richterschaft der Bundesrepublik gerichtet werden, zielen sie weniger gegen die Zugehörigkeit der Richter zu bestimmten politischen Parteien der Gegenwart als vielmehr in erster Linie gegen den angeblichen Terror der ehemaligen „NS-Blutrichter“ und gegen die „Klassenjustiz“ der regierungstreuen westdeutschen Richter (vgl. z. B. *Helmut Ostmann*, Politische Willkür westdeutscher Zivilgerichte, Neue Justiz, 1961, S. 173; *Kurt Görner*, Einige Gedanken zum Entwurf des westzonalen Richtergesetzes, Neue Justiz 1961, S. 27 ff.; *B.M.*, System und Umfang des gerichtlichen Terrors unter dem Adenauer-Regime, Neue Justiz 1959, S. 526; *I. Lekschas* u. *J. Renneberg*, Rechtsgutachten über die Verantwortlichkeit der Richter und Staatsanwälte der Sonderjustiz des Nazistaates sowie über die Rechtswidrigkeit ihrer Rehabilitierung und Wiedereinsetzung in der Bundesrepublik, Staat und Recht 1961, S. 1642 ff.).

³ *Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956, S. 42.

⁴ So *Arndt*, Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 3. Wahlperiode 1960, Band 4, 12. Ausschuß, Protokoll Nr. 109.

Wissenschaft und Rechtsprechung. Die Analyse der Einwirkungen solcher allgemeinen sozialen Verhaltensweisen von Richtern und deren Gebundenheit an Eigentümlichkeiten wie Herkunft, soziale Schichtung, Ständestraktionen, Ausbildung oder Konfession ist jedoch eine soziologische Aufgabe, die mit juristischen Mitteln nicht gelöst werden kann. Dieser allgemeine Zusammenhang zwischen Politik und Rechtsprechung liegt deshalb außerhalb des Untersuchungsbereichs dieser Arbeit; solche Bindungen können hier nur zur Relativierung der Auffassung herangezogen werden, wonach allein parteipolitische Tätigkeit den Richter befangen machen könne. Die eigentliche Problematik der vorliegenden Arbeit besteht vielmehr in der verfassungsrechtlichen Analyse des Spannungsverhältnisses zwischen Parteienstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit als zweier konstituierender Elemente unserer Verfassungsordnung und ihrer praktischen Bedeutung für die Regelung der öffentlich-rechtlichen Stellung der Richter. — Wenn in der Diskussion über parteipolitische Betätigung von Richtern vielfach ein Unterschied zwischen Politik und Parteipolitik in dem Sinne gemacht wird, daß ein Richter wohl politisch im Sinne von „staatspolitisch“ sein dürfe und solle, nicht aber aus den Höhen seines „über den Parteien stehenden“ Amtes in die Niederungen des „parteipolitischen Haders“ hinabsteigen dürfe, dann kann dieser Differenzierung allerdings nicht gefolgt werden. Da die politischen Parteien heute die „wichtigsten Träger der ständigen Auseinandersetzung um die Festlegung der politischen Gesamtrichtung“ sind⁵, ist ein qualifizierter Begriff der Staatspolitik von dem der Parteipolitik nicht mehr zu trennen⁶.

Unter politischen Parteien werden hier nur diejenigen Parteien verstanden, die nach h. M. dem Parteibegriff des Art. 21 GG entsprechen. Damit scheiden also die nur auf kommunaler Ebene organisierten sog. Rathausparteien und Wählervereinigungen aus⁷.

Parteipolitische Betätigung kann in den verschiedensten Formen erfolgen, beginnend bei der nur passiven „Zahl-Mitgliedschaft“ und endend bei den Spitzenfunktionen auf Bundesebene. Im Verlauf der Arbeit wird es darauf ankommen, diese verschiedenen Stufen in ihrer Effektivität für den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes zu bewerten⁸.

⁵ Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Auflage, Frankfurt—Berlin 1958, S. 128.

⁶ Ein typischer Versuch einer solchen Trennung findet sich bei *Helffritz*, Allgemeines Staatsrecht, 5. Auflage 1949, S. 29.

⁷ *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964, S. 20.

⁸ Daß die Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts keine parteipolitische Betätigung darstellt, versteht sich von selbst; wenn sie hier erwähnt wird,