

## Eine Bühne für den Rechtsstaat

Sehr geehrte Frau Ministerin Martin, sehr geehrter Herr Benclowitz, lieber Joachim, sehr geehrte Frau Lemm, sehr geehrte Damen und Herren,

Vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Mitgliederversammlung des Landesverbands Nord einen kleinen inhaltlichen Impuls zu geben.

Der „Rechtsstaat“ als Begriff, als zentrale und schützenswerte demokratische Errungenschaft, begegnet uns aktuell in einer Vielzahl von Reden, Artikeln und Stellungnahmen. Der Tenor ist hierbei, dass der Rechtsstaat in Gefahr sei, dass wir ihn resilient ausgestalten müssen, dass sie ihn verteidigen müssen.

Gemeinsam mit Ihnen möchte ich zunächst einen Blick darauf werfen, was „Rechtsstaat“ eigentlich bedeutet. Als Juristin steige ich erwartbar mit der Definition im Grundgesetz ein. Art. 20 Abs. 3 unserer Verfassung bestimmt:

*„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“*

Die zentrale Aussage des Grundgesetzes zum Rechtsstaatsprinzip bestimmt also in formaler Hinsicht, dass alles staatliche Handeln demokratisch gesetztem Recht entsprechen muss und dass das geltende Recht durch die Rechtsprechung durchgesetzt wird.

Eine Entsprechung hat der Rechtsstaat in den vergangenen Jahrzehnten in der regelbasierten internationalen Ordnung gefunden. Diese internationale Ordnung beruht zunächst auf dem Völkerrecht, stärker und konkreter jedoch auf internationalen Verträgen; es wird durch internationale Organisationen umgesetzt und von internationalen Gerichtshöfen kontrolliert.

Worin eigentlich besteht nun eigentlich der Vorteil einer regelbasierten Ordnung für eine Gesellschaft, für die internationale Staatengemeinschaft? Ausgangspunkt für ihre Existenz ist, dass es beim menschlichen Zusammenleben eine Vielzahl von unterschiedlichen, oft einander zuwiderlaufenden Interessen gibt. Regeln legen generell-abstrakt fest, bis zu welcher Grenze welches Interesse, welches Recht ausgeübt werden darf. Nehmen wir beispielsweise die Arbeitswelt, die mir als Arbeitsrichterin natürlich nahe liegt: Arbeitgeber möchten möglichst flexibel über die Zeit ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügen können, um sie einsetzen zu können, wenn die Arbeit anfällt; Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer möchten ihr Privatleben und die Arbeit miteinander in Einklang bringen und berechenbar wissen, wann sie arbeitsfrei haben und sich um andere Dinge kümmern können. Auf diesen Grundkonflikt reagiert zum einen das Arbeitszeitgesetz, das Arbeitszeithöchstgrenzen und

Mindestruhezeiten festsetzt. Es wird flankiert durch Regelungen in der Betriebsverfassung, die den gewählten Beschäftigtenvertretungen ein Mitbestimmungsrecht bei der Festlegung der Arbeitszeit geben. Auch im Umweltrecht oder Immissionsschutzrecht werden Interessen miteinander in Ausgleich gebracht: Unternehmen müssen wettbewerbsfähig sein und dafür ihre Kosten im Griff haben. Dem Klimaschutz und der Gesundheit der Menschen dient eine energiesparende, ressourcenschonende Produktion von Waren, die oft teurer ist. Die Regelungen im Klimaschutzgesetz oder Immissionsschutzgesetz dienen dazu, umwelt- und klimaschonende Produktionsbedingungen durchzusetzen. In einem Rechtsstaat werden die Regeln, die dem Ausgleich der Interessen dienen, von unabhängigen Richterinnen und Richtern angewandt, die diesen Interessenausgleich im Einzelfall durchsetzen. Recht begrenzt also Macht und verhindert, dass Interessenkonflikte durch Gewalt gelöst werden.

Das Gegenteil einer regelbasierten Ordnung ist eine, in der die Stärksten, die Gewalttätigsten, die Skrupellosesten ihre Interessen durchsetzen. Die wirtschaftlich stärksten Unternehmen bestimmen die Arbeits- und die Marktbedingungen, diejenigen, die ihre eigenen Interessen rücksichtslos und mit Mitteln der Gewalt, der Täuschung und der Manipulation verfolgen, sind erfolgreich – jedenfalls kurzfristig. Dort, wo es keine Regeln, keinen Rechtsstaat gibt, regiert Brutalität und körperliche Stärke auch im Privaten – was das beispielsweise für die gesellschaftliche Rolle der Frauen bedeutet, ist unmittelbar eingängig.

Auf internationaler Ebene gerät die regelbasierte Ordnung derzeit mit atemberaubender Geschwindigkeit ins Wanken. Neben der russischen Expansionspolitik spielt die aktuelle Politik der amerikanischen Regierung, die internationale Abkommen verlässt und sich aus internationalen Organisationen zurückzieht, eine wesentliche Rolle.

Aber auch dann, wenn man die innerstaatliche Situation betrachtet, kann man derzeit in einer Reihe von Staaten beobachten, was passiert, wenn die Regeln nicht mehr beachtet werden, die Institutionen und damit die regelbasierte Ordnung verlassen werden und Einzelne ihre Interessen oder die Interessen ihrer Gruppen mit Gewalt oder dem skrupellosen Einsatz wirtschaftlicher Stärke verfolgen.

So beobachten wir beispielsweise in den USA, dass sich die aktuelle Regierung nicht an Gesetz und Recht gebunden sieht, sondern das, was sie aus ihrer eigenen machtpolitischen Sicht für geboten hält, ohne Rücksicht auf bestehende Regeln durchsetzt. Solange die Justiz unabhängig agiert, werden solchem Tun an der einen oder anderen Stelle Grenzen gesetzt. Da Gerichte aber nur dort entscheiden können, wo die Verfahren zu ihnen getragen werden, gibt es große Bereiche, in denen die Exekutive durch schlichtes Handeln zumindest zunächst gesetzwidrige Fakten schafft. Dennoch wird in den USA deutlich, dass unabhängige Gerichte Garanten der rechtsstaatlichen Ordnung sind.

Es ist kein Zufall, dass die autoritär ausgerichtete PiS-Regierung in Polen, die Netanjahu-Regierung in Israel und Regierungen Viktor Orbans in Ungarn die personelle Ausstattung und damit die Unabhängigkeit der Justiz in den Blick genommen haben. So erließ die Regierung der PiS eine Disziplinarordnung für Richterinnen und Richter und besetzte das Verfassungsgericht mit Personen, die ihr politisch gewogen waren. An der Beseitigung der Folgen dieser Politik arbeitet die aktuelle polnische Regierung heute noch. Auch die Regierung Orban nahm über eine Erhöhung der Zahl der Verfassungsrichter und die Besetzung des Verfassungsgerichts Einfluss auf dessen Rechtsprechung. Über die Besetzung der Verfassungsgerichte und die Richterauswahl im Übrigen wurde die Unabhängigkeit der Rechtsprechung, die an die Unabhängigkeit der einzelnen Richterpersönlichkeiten anknüpft, ausgehebelt; die Positionen wurden durch linientreue Personen ersetzt. In Israel hat die Regierung Netanjahu in diesem Jahr eine Justizreform durchgesetzt, die der Exekutive unmittelbaren Einfluss auf die Ernennung von Richterinnen und Richtern gibt, und sich damit gegen die große Protestbewegung in der israelischen Gesellschaft durchgesetzt.

Die Beispiele zeigen: Institutionenschutz, insbesondere der Schutz der Gerichte, ist wesentlich, um jedenfalls für einen gewissen Zeitraum sicherstellen zu können, dass Regierungen ihre Interessen nicht gegen bestehendes Recht durchsetzen können.

Dafür, dass der Schutz der rechtsstaatlichen Institutionen eine breite gesellschaftliche Unterstützung erfährt, ist erforderlich, dass die Menschen den Wert des Rechtsstaats anerkennen. Dies ist aber ersichtlich nicht flächendeckend der Fall. Die Gründe hierfür sind sicherlich vielfältig. Sie liegen meiner Meinung nach auf jeden Fall in der Art und Weise, wie der Rechtsstaat aktuell gelebt wird. Und sie ergeben sich möglicherweise auch aus einer allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung - die von innen kommen, auf die wir also Einfluss haben.

Zum ersten Punkt: Unser Recht hat einen unglaublich hohen Detaillierungsgrad erreicht, der von Jahr zu Jahr weitersteigt. Die Zahl der Normen nimmt in beeindruckender Geschwindigkeit zu. Weil Regelungen nicht nur Macht, sondern auch Handlungsfreiheit einschränken, erleben Menschen den Rechtsstaat als Gängelei. Wieder ein Beispiel aus dem Arbeitsrecht: Die gute Idee, dass sich Arbeitgeber um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kümmern sollen, die häufig krank sind, um zu schauen, ob ihnen durch eine Veränderung der Arbeitsbedingungen geholfen werden kann, ist durch Regelungen zum betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) umgesetzt worden. Diese Regeln beinhalten Fristen, Informationsschreiben, Formvorgaben, die viel Arbeit machen und das gute Ziel in den Hintergrund treten lassen. Werden Gesetze, werden rechtliche Regelungen nicht mehr als positiv empfunden, sinkt die Begeisterung für den Rechtsstaat rapide.

Schwierig sind auch Normen, die aufgrund ihrer Komplexität schlicht nicht oder nur herausgreifend in Einzelfällen angewendet werden – ein gutes Beispiel für ein Gesetz mit einem großen Umsetzungsdefizit (oder einer Umsetzungsunmöglichkeit) ist das Bundesdatenschutzgesetz bzw. das europäische Pendant, die Datenschutzgrundverordnung.

Und dann gibt seit einigen Jahren eine gesellschaftliche Entwicklung, die der regelbasierten Ordnung zuwiderläuft: das Konzept der Bedürfnisorientierung. Für den Ausgleich der Interessen der Menschen zunehmend nicht mehr auf Regeln, sondern an Einzelfallabwägungen angeknüpft, um die Interessen der beteiligten Menschen in einer konkreten Situation möglichst optimal zum Ausgleich zu bringen: Einzelfallgerechtigkeit bzw. Einfallangemessenheit versus pauschale, abstrakte Regeln.

So gibt es die Entwicklung, Konflikte nicht durch die Anwendung von Regeln durch Gerichte entscheiden zu lassen, sondern in Mediationsverfahren einer Lösung zuzuführen. An dieser Stelle möchte ich deutlich machen: Dies führt aus meiner Sicht sehr oft zu besseren Ergebnissen als die Entscheidung eines Konflikts auf der Basis abstrakt-generelle Regeln. Dennoch bedeutet dies eine Abkehr vom Rechtsstaat in Reinkultur.

Eine ähnliche Entwicklung ist auch auf anderen Ebenen zu erkennen: Während die Boomer ihre Kinder noch nach den Vorgaben des Bestsellers von Jan-Uwe Rogge „Kinder brauchen Grenzen“ erzogen haben, gilt heute die bedürfnisorientierte Erziehung, die auf das einzelne Kind und seine spezifischen Bedürfnisse eingeht, als der angesagte und angemessene Erziehungsstil.

Auch im Bereich des Umgangs der verschiedenen Geschlechter miteinander gibt es eine Tendenz dahin, die Bedürfnisse, die Erwartungen des oder der Einzelnen als maßgeblich dafür anzusehen, wann Verhaltensgrenzen durch Annäherung, Berührungen oder Worte überschritten sind.

Sind aber die Bedürfnisse des oder der Einzelnen die Richtschnur für das, wie andere agieren müssen, dann orientiert sich Verhalten nicht mehr an abstrakten, generellen Regeln. Entscheidend ist ein Ausgleich der beteiligten Bedürfnisse im Einzelfall. Das funktioniert nur dann fair, wenn es eine neutrale Moderation gibt oder alle Beteiligte in gleicher Weise die Bedürfnisse der jeweils anderen akzeptieren – sonst setzt sich der oder die Stärkere durch. Zugleich weckt das Konzept der Bedürfnisorientierung die Erwartung der Menschen, dass ihren eigenen Bedürfnissen in den unterschiedlichsten Situationen Rechnung getragen wird. Dadurch sinkt zugleich die Akzeptanz für abstrakt-generelle Regeln, die immer auch Zumutungen für diejenigen beinhalten, deren Macht und Handlungsspielraum begrenzt wird.

Erwarten Sie nicht von mir, dass ich insbesondere zu diesem zuletzt aufgerufenen Thema eine Lösung präsentieren kann. Ich möchte Sie nur dafür sensibilisieren, dass es diese gesellschaftliche Entwicklung, für die es viele gute Gründe gibt, der regelbasierten Ordnung schwerer macht.

Die Erkenntnis, dass die Menschen unterschiedlich sind und unterschiedliche Bedürfnisse und Interessen haben – und dass Konflikte besser gelöst werden, wenn die Lösungen dies berücksichtigen – möchte ich nicht aufgeben. Doch sollten wir zugleich den Wert klarer Regeln, die einen der Gemeinschaft dienenden Zweck verfolgen, die für alle gleichermaßen gelten und die wegen ihrer Klarheit Konflikte von vornherein vermeiden, für das gesellschaftliche Zusammenleben nicht aus dem Blick verlieren.

Vielen Dank!