

Recht und Gerechtigkeit - ein Widerspruch?

Rede - Ort Basel - Land Schweiz - Datum 01/12/2017

Guten Tag, meine Damen und Herren, und Danke für die Einladung, heute Nachmittag hier zu Ihnen zu sprechen.

Als Beatrice mich vor einiger Zeit zu dieser Veranstaltung einlud, habe ich sofort zugesagt, da das Thema auf den Kern meines Verständnisses der Rolle eines Bürgerbeauftragten abhebt. Wir sind kein Gericht, viele von uns sind keine Juristen, und dies aus gutem Grund, denn wir geben den Menschen etwas, was ihnen ein Gericht manchmal nicht gibt oder geben kann.

Ein Gericht wird immer Recht sprechen, weil das seine Aufgabe ist, und sehr häufig, wenn auch nicht immer, wird das Gericht auch für Gerechtigkeit sorgen. Ein guter Bürgerbeauftragter wird sich stets bemühen, beides zu erreichen, und in vielen Fällen wird er für Gerechtigkeit sorgen, auch wenn gar keine Straftat vorliegt, aber trotzdem gegen das Gerechtigkeitsempfinden verstoßen wurde.

Wir sind natürlich dem Bereich des Rechts zuzuordnen, aber unsere eigentliche Heimat ist die Gerechtigkeit, wo wir versuchen, sicherzustellen, dass Dinge, die mitunter über das Gesetz hinausgehen, an die höhere Stelle gelangen, wo Menschen noch mehr erhalten, wo ihnen ihre Rechte und ihre Würde als Menschen zurückgegeben werden.

Edmund Burke, ein Philosoph und Staatsmann im 18. Jahrhundert, sprach zwar nicht zu Bürgerbeauftragten oder über sie, als er folgenden Ausspruch tat, aber seine Anweisung sollten wir uns alle vielleicht zur Richtschnur machen, wenn wir in unserer Arbeit Entscheidungen treffen, die das Leben anderer Menschen stark beeinflussen können. Er sagte: „Es ist nicht, was mir ein Jurist sagt, was ich tun könnte, sondern was Menschlichkeit, Verstand und Gerechtigkeit mir sagen, was ich tun sollte.“

Um dies zu verstehen, muss man kein Philosoph sein. Wenn Sie sich wirklich unsicher sind, ob etwas fair oder gerecht ist, fragen Sie einfach ein Kind. Meine Erfahrung ist, und Sie werden Ähnliches beobachtet haben, dass Kinder ein angeborenes Gefühl nicht nur dafür haben, was objektiv richtig oder falsch ist, sondern auch dafür, was gerecht oder, wie sie es ausdrücken, „fair“ ist.

Ein Kind kann instinktiv sagen, ob etwas fair oder unfair ist. Es kann dies vielleicht nicht ganz zum Ausdruck bringen, aber es weiß einfach, dass etwas gegen ein moralisches Gebot



verstößt; dies ist ein Gespür für die Welt, mit dem wir alle geboren wurden, das uns aber im Laufe der Zeit vielleicht verloren gegangen ist.

Ein Kind hat noch nicht gelernt, moralische Kompromisse einzugehen, das Graue zwischen dem Schwarzen und dem Weißen zu sehen, an die pragmatische Verschleierung des Erwachsenen zu glauben. Wie der kleine Junge, der ganz klar sah, dass der Kaiser keine Kleider trug - im Gegensatz zu den Erwachsenen, die den Schnitt und die Farben der nicht vorhandenen Kleidungsstücke priesen -, wird ein Kind einfach die Dinge oder seine Gefühle beim Namen nennen. Ein Kind wird offen aussprechen, wenn es Gesetzen an Gerechtigkeit fehlt.

Falls Sie Bürgerbeauftragter oder Anwalt sind, testen Sie das einfach mal in einem Ihrer Fälle. Das Kind versteht vielleicht nicht das Gesetz, aber ich garantiere Ihnen, dass es ins Schwarze treffen wird, wenn es um die Gerechtigkeit in der Sache geht.

Aber die Orientierung in dieser Welt kann trotzdem eine Herausforderung darstellen. Gute Anwälte werden natürlich nach Gerechtigkeit streben, können aber am Gesetz selber scheitern, wenn das Gesetz - selbst in bester Absicht - so formuliert wurde, dass es in einem konkreten Fall keine Gerechtigkeit herbeiführen kann, mitunter für den Beklagten, manchmal für das Opfer einer Straftat.

In einem bestimmten Fall kann eine Strafe zu gering oder auch, sofern vorgeschrieben, zu hoch sein. Ein cleverer Anwalt findet möglicherweise ein Schlupfloch, aufgrund dessen eine Person, die offensichtlich einer entsetzlichen Tat schuldig ist - beispielsweise Tötung eines Menschen durch Alkohol am Steuer - mit einer Strafe davonkommt, die der Schwere der Tat nicht gerecht wird, oder gar nicht bestraft wird. Wie oft sehen wir von solchen Straftaten heimgesuchte Familien nach der Verhandlung im Gericht, die sagen, sie hätten sich nie vorstellen können, dass ein von ihnen geliebter Mensch vom Gesetz mit so offensichtlicher, völliger Gleichgültigkeit behandelt würde, wo doch das Gesetz dafür da sei, für Gerechtigkeit zu sorgen.

Manchmal, und wir haben dies während der Wirtschaftskrise überall in der EU erlebt, gibt es in bestimmten Rechtsordnungen tatsächlich keine Gesetze für die Bestrafung von Personen, die Taten begangen haben, die nach Wahrnehmung vieler Bürger Wirtschaftskriminalität sind, von Personen, die Finanzinstitute gegründet oder geleitet oder sogar reguliert haben und deren Handlungen für so viele Menschen verheerende Folgen hatten.

In meinem eigenen Land haben viele Menschen ihren Arbeitsplatz und ihren Lebensunterhalt, ihre Häuser und Ihre Zukunft verloren, und viele von ihnen haben sich aus reiner Verzweiflung das Leben genommen. Dennoch erwarten diese Menschen noch immer Gerechtigkeit von einer Rechtsordnung, die einfach nicht geeignet war, mit Menschen und Institutionen umzugehen, die nie zuvor der Begehung von Straftaten im herkömmlichen Sinn für fähig gehalten worden waren, weshalb Gesetze gegen Handlungen, die derartiges Leid hervorrufen, niemals in Erwägung gezogen wurden. Aber trotzdem ist ein Todesfall ein Todesfall, und der Verlust eines Hauses und damit des Traums von einer Zukunft für eine Familie ist noch immer ein Verlust, unabhängig davon, wie er zustande kam.



Bürgerbeauftragte stehen vor ähnlichen Problemen, aber in der entgegengesetzten Richtung. Wir haben es häufig mit Fällen zu tun, in denen gegen kein Gesetz verstoßen wurde, in denen jedoch Gerechtigkeit mit Sicherheit verweigert wurde. Für uns besteht nun die Herausforderung darin, den betreffenden Beamten oder die betreffende Einrichtung dazu zu veranlassen, das Gesetzbuch beiseite zu legen - das häufig ein gutes Ruhekissen für Beamte darstellt, die nicht bereit sind, ihren Ermessensspielraum auszuschöpfen oder ein Risiko einzugehen - und sich den Fall von allen Seiten zu betrachten, alle seine Elemente prüfen und sich zu fragen: Ist das wirklich fair?

Ich darf Ihnen zwei Beispiele schildern, eines aus meiner Tätigkeit als Bürgerbeauftragte in Irland, eines aus meiner Arbeit als Europäische Bürgerbeauftragte.

In Irland wandte sich eine Familie an mich. Der Vater war schwer erkrankt und als Ergebnis dessen nicht länger mobil. Die Familie lebte in einem zweistöckigen Haus und musste den Wohnbereich im Erdgeschoss so umbauen, dass der Vater nicht mehr die Treppe bewältigen musste. Für die Umbauarbeiten wurde ein staatlicher Zuschuss gewährt. Die Familie beauftragte einen Bauunternehmer, und die Arbeiten wurden abgeschlossen. Leider verstarb der Mann zum Zeitpunkt des Abschlusses des Bauarbeiten. Die Familie beantragte dann die Auszahlung des Zuschusses durch die örtliche Behörde. Die Behörde verweigerte die Zahlung. Die Beamten argumentierten, die Familie hätte nach dem Gesetz von dem Bauunternehmer vor Beginn der Arbeiten eine steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung verlangen müssen; da sie dies nicht getan habe, hätte sie keinen Anspruch auf den Zuschuss.

Die Beamten hatten Recht. Die Vorschrift gab es, schwarz auf weiß, doch hatte die Familie gutgläubig behandelt, war aus Sorge um den Vater etwas voreilig gewesen und hatte nun nicht nur ihren unermesslichen Verlust zu bewältigen, sondern auch noch eine riesige Rechnung zu bezahlen.

Wir schalteten uns ein, wiesen auf die große Ungerechtigkeit in diesem Fall hin, trugen vor, es sollte in dieser Regelung nicht Aufgabe der Antragsteller sein, zu kontrollieren, ob der Bauunternehmer seinen steuerlichen Verpflichtungen nachkommt, und baten um eine erneute Prüfung des Falls. Glücklicherweise erfolgte eine solche erneute Prüfung und die Familie erhielt das Geld; viel wichtiger war jedoch, dass auch die Vorschriften geändert wurden. Nunmehr ist es Sache des Bauunternehmers, die Erfüllung seiner Steuerpflicht nachzuweisen.

Als Europäische Bürgerbeauftragte erhielt ich eine Beschwerde betreffend das Versäumnis des Europäischen Auswärtigen Dienstes, also eigentlich des Außenministeriums und des diplomatischen Corps der EU, seine Praktikanten in seinen verschiedenen Missionen weltweit zu bezahlen. Es lag kein Gesetzesverstoß vor, doch bedeutete dies nach Auffassung des Beschwerdeführers, eines ehemaligen Praktikanten, dass diese Stellen damit auf privilegierte junge Menschen beschränkt sind, die - oder deren Eltern - es sich leisten können, die Reise-, Unterbringungs- und Unterhaltskosten aufzubringen.

Wir vertraten die Auffassung, dass es hier nicht um eine Frage des Rechts ging (denn es gab ja



kein Gesetz, das den Dienst zur Bezahlung seiner Praktikanten verpflichtete), sondern um Gerechtigkeit, und dass die Praxis, Praktikanten nicht zu bezahlen, gegen die Grundwerte der EU verstieß, zu denen auch Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung gehören. Diese Vorgehensweise bedeutet, dass ein Privilegium Privilegien nach sich zieht, dass die Praktikanten, die sich ein Praktikum leisten können, in Zukunft bessere Beschäftigungsaussichten haben als die jungen Menschen, die es sich nicht leisten können, und sich damit ein bekannter Kreislauf fortsetzt.

Dankenswerterweise reagierte der EAD positiv und beantragte beim Rat der EU zusätzliche Haushaltsmittel für die Bezahlung künftiger Praktikanten; wir hoffen auf einen glücklichen Ausgang dieser Sache.

In den letzten Wochen haben wir jedoch ein noch krasserer Beispiel dafür erlebt, wie Recht und Gerechtigkeit mit Sicherheit kollidieren; ich beziehe mich hier auf die Enthüllung der sogenannten „Paradise Papers“, eines Berges von 13,4 Millionen geheimen elektronischen Dokumenten über Offshore-Investitionen, die einer deutschen Tageszeitung zugespielt und dann der Welt mit Hilfe des Internationalen Konsortiums für investigativen Journalismus zugänglich gemacht wurden.

Dieser Dokumentenschatz hat uns einen bis dato nicht erlebten Einblick in die Art und Weise gegeben, in der es absolut legale regulatorische und andere Praktiken den Superreichen, Einzelpersonen wie auch Großunternehmen, erlauben, noch superreicher zu werden, indem sie ihr Einkommen in Investitionsvehikel stecken, die auf Steuervermeidung angelegt sind. Ich denke, wir haben alle die berühmten Namen gelesen und im Detail die Riesenbeträge gesehen, die um den Globus kreisen, weit weg von den Steuerbehörden.

Natürlich haben alle mit Bedacht darauf hingewiesen oder eingeräumt, dass die Systeme LEGAL sind. Aber einige engagierte Gruppen, und hier vor allem diejenigen, die im Bereich der an Profil gewinnenden Steuergerechtigkeit arbeiten, haben ebenso schnell die inhärente Ungerechtigkeit dieser Systeme unterstrichen. Die Systeme und ihre Nutzer mögen nicht strafbar oder Kriminelle sein, aber Steuervermeidung in großem Maßstab ist auch keine wertfreie Handlung, die keine Opfer fordert.

In einer Welt, die sich zunehmend wegen politischer Turbulenzen unbehaglich fühlt, hervorgerufen durch die wachsende Beunruhigung wegen der Ungleichheit, lenkt das Zuspielen dieser Dokumente die Scheinwerfer auf eine konkrete Ursache dieser politisch explosiven Angelegenheit. Die Schätzungen des entgangenen Betrags an Steuern fallen unterschiedlich aus; irgendjemand hat den Betrag an vermiedenen Steuern auf 200 Milliarden US-Dollar beziffert.

Und genau hier tut sich eine Schere zwischen Gerechtigkeit und Recht auf. Machen wir wieder den Kinder-Test. Ist es fair, dass es Menschen, die von den Steuerzahlungen anderer profitieren - in Form von grundlegender Infrastruktur wie Straßen und Dienstleistungen, Polizei und anderen Kräften, die die Öffentlichkeit schützen, in Form von Bildungswesen und Gesundheitsversorgung -, dass es diesen Menschen also gelingt, ihren angemessenen Beitrag



zu vermeiden, und dies aus dem einfachen Grund, dass sie das Geld hierfür haben? Geld kommt immer dahin, wo schon Geld ist. Es ist wie bei den Praktikanten des EAD: Wer es sich leisten kann, hat die Möglichkeit, sich noch größere Privilegien zu sichern, und die Kluft zwischen ihnen und den weniger gut gestellten Kollegen - die genauso klug und fähig sind - wird immer breiter.

Es geht aber nicht nur darum, für die Anderen das Richtige zu tun, wohlätig zu sein, rechtschaffen zu sein. Diejenigen, die diese Systeme beaufsichtigen oder von diesen rechtlichen Regelungen profitieren, müssen erkennen, dass sie ein erhebliches Eigeninteresse daran haben, spürbar fairere und gerechtere Bedingungen zu schaffen. Ich habe keine Zweifel daran, dass viele der an diesen Systemen Beteiligten entsetzt sind über Donald Trump, entsetzt sind über die Rückschritte, die es bereits gegeben hat, bei der Gleichstellung der Geschlechter, bei der Eindämmung des Klimawandels, bei Minderheitenrechten, ja sogar bei der Rechtsstaatlichkeit selbst.

Dennoch müssen sie unbedingt eine Verbindung herstellen zwischen ihrem Handeln und dem Hochkommen eines cleveren, aber zutiefst zynischen und manipulativen Mannes wie Donald Trump und seines Umfelds. Er und andere - beispielsweise einige derjenigen, die sich für den Brexit stark gemacht haben - können auf wachsende Ungleichheit verweisen, das Leiden derer feststellen, deren Stimmen sie gewinnen wollen, passende Sündenböcke für dieses Leiden finden, und die Ergebnisse all dessen zeigen sich nun gut sichtbar daran, dass die USA vieles von dem zunichte machen, was in ihren Gesetzen und Vorschriften fair und fortschrittlich war, und dass sich das Vereinigte Königreich einer politischen Zerreißprobe aussetzt. Ironischerweise wird am Ende noch mehr Ungleichheit und Leiden für die Menschen stehen, die sich von den Populisten verführen ließen, die - wiederum ironischerweise - von genau den Leuten hierzu in die Lage versetzt wurden, die verachten, was sie getan haben.

Und nicht einmal die Superreichen können die Ergebnisse all dessen verhindern, schon gar nicht diejenigen unter ihnen, die sich für Meister der sozialen Gerechtigkeit halten und es in vielen Fällen auch sind. Zumindest haben sie Gewissensbisse.

Aber nichts davon darf die Rolle der Rechtsstaatlichkeit in einer Demokratie verunglimpfen oder herunterspielen. Wenn sie gut funktioniert, wenn sich das Gesetz so eng wie möglich an die Gebote der Gerechtigkeit hält, dann ist die Rechtsstaatlichkeit ein Mantel, der uns alle schützt, der unserer Welt Ordnung verleiht, der – und das ist vielleicht das Wichtigste – nicht nur die Rechte der Mehrheit, sondern auch die der Minderheit schützt.

Aber es kann eine fragile Angelegenheit sein. Viele Grausamkeiten wurden und werden von Regimen begangen, die sich auf Rechtsstaatlichkeit berufen. Als im Nazi-Deutschland die Verfolgung der Juden und anderer begann, geschah nichts ohne eine entsprechende Verordnung oder ein entsprechendes Gesetz. Die Abweichung von dem, was unter Rechtsstaatlichkeit verstanden werden sollte, beginnt natürlich dann, wenn das Gesetz nur bestimmte Gruppen schützen oder bestrafen soll, wenn es also nicht mehr für alle gilt.

Von besonderer Bedeutung ist die Rechtsstaatlichkeit natürlich im Zusammenhang mit der



Europäischen Union, und diese Bedeutung wird auch immer wieder beschworen. Wo Kulturen und Geschichte und politische Präferenzen sich häufig unterscheiden, muss das, was die Union zusammenhält, ein gemeinsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit sein, wie es sich letztlich aus den Verträgen und der Charta der Grundrechte ergibt. Deshalb könnte so Vieles von dem, was die Union zusammenhält, in Frage gestellt werden, wenn einzelne Mitgliedstaaten anfangen, davon abzuweichen, wenn Recht und Gerechtigkeit auseinanderdriften, wenn erste Gesetze selektiv angewandt werden.

Und deshalb muss der Geist der Rechtsstaatlichkeit dynamisch sein, muss er sich anpassen, muss die Räume ausleuchten, in denen Recht und Gerechtigkeit nicht zueinander passen, wenn das Gesetz nicht der Gerechtigkeit dient, sondern lediglich der Umsetzung von Vorschriften. Denn letztendlich beurteilt der Bürger die Fairness, die Legitimität der Gerichtsbarkeit, der er unterliegt, daran, inwieweit sie als gerecht, als fair gesehen wird.

Und genau hier kommt der Bürgerbeauftragte ins Spiel. Durch die Beschwerden, mit denen wir zu tun haben, können wir der Behörde oder Verwaltung nicht nur vermitteln, wie ihre Gesetze und Verordnungen umgesetzt werden, sondern auch, wie sie sich anfühlen für die Menschen, die sich daran halten müssen, wie sie sich anfühlen für einen Praktikanten, dem eine Chance verbaut wird, die für seine Karriere entscheidend sein kann, wie sie sich anfühlen für eine Familie, denen eine für ihr Wohlergehen entscheidende Leistung verweigert wird. Wir prüfen nicht nur, ob eine Handlung rechtmäßig ist - das ist Routine und meist recht einfach -, sondern wir gehen auch der Frage nach, ob die Gesetze und Verordnungen und Vorschriften den Werten entsprechen, denen sich der Staat verpflichtet hat - ob er es ernst meint, wenn er sagt, er wolle jedermann mit Würde behandeln, mit Mitgefühl, und vor allem unter umfänglicher Wahrung der Rechte, die dem Einzelnen allein in seiner Eigenschaft als Mensch zustehen.

Und wenn eine Behörde oder Verwaltung zuhört, wenn sie entscheidet, genau das zu tun, wozu sie sich aufgrund der Verfassung oder der unterzeichneten internationalen Verträge verpflichtet hat, dann gehen Recht und Gerechtigkeit zum Nutzen aller, Reicher und Armer gleichermaßen, nahtlos ineinander über.