

Viertes Kapitel: Ergänzung des Regulierungsmodells um einen kommunikativen Ansatz – von der passiven Medienöffentlichkeit des Verfahrens zur kooperativen Medienöffentlichkeit der Rechtsprechung

Mit den neu entwickelten Pressestellen und -büros hat die Justiz institutionelle Strukturen geschaffen, die es ihr erlauben, mit den Medien zu kooperieren, um eine Rechtsprechungsöffentlichkeit gezielt herzustellen und eine sachgerechte Berichterstattung sicherzustellen. Im Wege der Kooperation wirkt der kommunikative Ansatz, das heißt die eigenständige Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Justiz, im öffentlichen und im justiz eigenen Interesse als Ergänzung zum Regulierungsansatz der Medienöffentlichkeit (A).¹ Ein Vergleich mit der englischen und französischen Rechtsordnung zeigt allerdings, dass die institutionelle Justizkommunikation in Deutschland im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit noch Entwicklungspotential hat (B).

A. Das Modell justizieller Kommunikation

Die Strukturen institutioneller Justizkommunikation werden dort wirksam, wo die rechtliche Regulierung nicht greift: bei der Schaffung von Aufmerksamkeit für Entscheidungen von allgemeinem Interesse (I.), bei der Vermeidung und Richtigstellung von Fehlberichterstattung, von einer auf falsche Tatsachen gestützten Richter-, Urteils- oder Institutionenkritik und bei der Bereitstellung eigener Informationen im Fall von virulenten Pressekampagnen (II.). Die institutionellen Kommunikationsstrukturen bilden dabei eine intermediäre Ebene, die dafür geeignet ist, das Justizsystem vor einer Medialisierung zu bewahren. Die institutionellen Strukturen bewahren Richterinnen davor, selbst zum Zweck der Informationsvermitt-

1 Der folgende Abschnitt legt auf dieses justizielle Interesse seinen besonderen Fokus, nicht hingegen auf den Schutz der durch eine Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Justiz potentiell beeinträchtigten Belange.

lung oder Verteidigung in die Öffentlichkeit zu treten. Stattdessen werden Presserichter mit dieser Tätigkeit betraut (III.).

I. Informationsarbeit durch Pressestellen und -richter

Indem die Pressestellen überhaupt erst auf gesamtgesellschaftlich interessante Verfahren hinweisen, auf Anfrage oder proaktiv Informationen zu laufenden Verfahren weitergeben² oder zum Teil – im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit – das Rechtswesen oder gerichtliche Entscheidungen erklären, unterstützen sie die Medien darin, mit ihrer Berichterstattung das öffentliche Interesse an der Rechtsprechung bzw. den hierauf gerichteten Informationsanspruch³ zu befriedigen. Zugleich befriedigen die Pressestellen damit das justizielle Interesse daran, dass Entscheidungen von öffentlichem Interesse in den Prozess öffentlicher Meinungsbildung einbezogen werden.⁴

In den von den Landesjustizministerien erlassenen Richtlinien zur Zusammenarbeit zwischen Justiz und Medien werden die Aufgaben konkretisiert, verfahrensbegleitend Auskünfte zu erteilen und daneben auch proaktiv Information zu vermitteln, das heißt Informationen aus eigener Initiative zu verbreiten,⁵ wobei die Art der Vermittlung im Ermessen der Pressestellen steht.⁶ Generell sind die Pressestellen dazu angehalten, den interessierten Medienvertretern rechtzeitig und regelmäßig eine Übersicht über alle Verhandlungstermine der Schwurgerichte, der großen Strafkammern und der Schöffengerichte sowie über weitere Verhandlungstermine der für die Öffentlichkeit bedeutsamen Verfahren zu übermitteln. In umfangreichen oder rechtlich schwierigen Verfahren kann den Medien schon vor der Verhandlung eine Einführung in die Prozessmaterie gegeben werden. In Angelegenheiten von besonderem örtlichem oder allgemeinem Interesse, herausragender Bedeutung oder von besonderer Komplexität, zu denen die Nachfrage der Medien ungewöhnlich hoch ist, kann oder soll nach Maßgabe der Richtlinien zu einer Pressekonferenz geladen werden.⁷

2 Zur proaktiven Transparenz, s. o. Kap. 2, A. III. 2. a).

3 Zum auf Art. 5 Abs. 1 GG gestützten Anspruch auf proaktive Informationsvermittlung, s. Kap. 2, A. III. 2. a).

4 S. Kap. 2, A. I. 4. b) dd) (3).

5 RL NRW § 7 Abs. 1, RL Sachsen, Rn. 5(3); RL Berlin Rn. 4(1).

6 RL NRW § 7 Abs. 2.

7 RL NRW § 7 Abs. 3; RL Niedersachsen, Rn. 6.10; RL Sachsen, Rn. 5(5), RL Bayern, Rn. 3(1)4.

Überdies machen Pressestellen die für veröffentlichungswürdig erachteten⁸ Gerichtsurteile auf der Internetseite der Landesjustizportale, über die vom Justizministerium unterhaltene Suchmaschine „rechtsprechung-im-internet“ oder die Webseiten der höchsten Gerichte zugänglich. Pressestellen stellen zu den Gerichtsentscheidungen von allgemeinem Interesse Pressemitteilungen online bereit, in denen die Urteile in ihren wesentlichen Aussagen in verständlicher Fachsprache zusammengefasst werden. Teilweise werden vor die Pressemitteilung knappe zusammenfassende Sätze gestellt, die zitierfähig sind. Im NSU-Verfahren erklärte der Presserichter direkt im Anschluss an das Urteil des OLG München vor laufenden Kameras, was weshalb entschieden wurde, und stand sodann Rede und Antwort.

II. Schließung der Schutzlücken des Regulierungsmodells

1. Sachgerechte Informationsvermittlung zur Vermeidung und Richtigstellung von Fehlberichterstattung oder unsachlicher Kritik

Mit der justiziellen Informationsvermittlung wird außerdem dem justiziellen Interesse entsprochen, das faire Verfahren und (das öffentliche Vertrauen in) die Unparteilichkeit der Richter zu schützen.⁹ Richter lassen sich von fehlerhafter persönlicher Kritik teilweise unter Druck setzen.¹⁰ Auch wenn das nicht ausreicht, um Einschränkungen der Berichterstattung zu rechtfertigen, ist eine gewisse Auswirkung auf die Rechtsfindung im Einzelfall nicht auszuschließen. Im Verfahren können Verfahrensparteien durch mediale Berichterstattung unter Druck geraten, wodurch ein faires Verfahren beeinträchtigt sein kann.

Die justizielle Informationstätigkeit ist geeignet, eine auf falsche Tatsachen gestützte Richter-, Urteils- oder Verfahrenskritik zu verringern. Die Presserichtlinien der Länder verfolgen das Ziel, die Berichterstattung über das Gerichtsverfahren zu verbessern, das heißt proaktiv erklärend tätig zu werden und Fehlberichterstattung zu vermeiden oder richtigzustellen. Ein

8 Dies wird von der Richterschaft selbst entschieden. Bei den höchsten Gerichten gelten alle Urteile als veröffentlichungswürdig. Ansonsten nur bei örtlich oder öffentlich relevanten Rechtsfragen. In den Presserichtlinien wird betont, dass Entscheidungen zu veröffentlichten sind, sofern an ihrer Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht.

9 Zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit s. a. *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, 191.

10 S. o. Kap. 2, B. I.

wesentlicher Beweggrund für die Einrichtung von Pressebüros und Presserichtern ist, dass sie fehlerhafter Kritik und dadurch erzeugtem Druck vorbeugen sollen. In der niedersächsischen Presserichtlinie heißt es: „Die Pressestellen sollen durch ihr Informationsverhalten dazu beitragen, Spekulationen in den Medien zum Nachteil des Verfahrens oder von beteiligten Personen zu verhindern.“¹¹ Um Fehlberichterstattung zu vermeiden, sind die Pressestellen dazu angehalten, die Information zu Verfahren und Gerichtsurteilen den Journalisten möglichst zügig und verständlich zu vermitteln.¹² Die Pressestellen fungieren als „Übersetzungsscharnier“, das Verfahrensentscheidungen und Urteilssprüche in eine Sprache überträgt, die der Presse zugänglich ist. In der niedersächsischen Presserichtlinie heißt es: „Soweit angebracht, sollen Kernaussagen in zitierfähiger Weise schriftlich mitgeteilt werden.“¹³ Auch die Vereinfachung von Gerichtsentscheidungen entspricht diesem Interesse der „Leserschaft“ nach komplexitätsreduzierten Texten, wie die Wirkungsforschung zeigt.¹⁴ Ferner geben Runden informellen Austauschs zwischen Richtern und Journalisten den Medien die Gelegenheit, den Justizvertretern und Presserichtern mitzuteilen, welche Verständnisschwierigkeiten oder Informationshindernisse bzw. -defizite bestehen. Auch hier kann das wachsende Verständnis der Journalisten zu einer weniger fehlerbehafteten Berichterstattung führen.

Außerdem ordnen die landesspezifischen Richtlinien zur Zusammenarbeit zwischen Justiz und Medien an, dass auf Angriffe oder verfälschende Darstellungen in der Presse zu Rechtsprechung, Verfahren oder Richtern

11 Medien- und Öffentlichkeitsarbeit der Justiz, AV d. MJ v. 12. 8. 2011, Nds. Rpfl. 2011, 289, Punkt 8.2.

12 Exemplarisch formuliert dies die sächsische Presserichtlinie: „Auskünfte sind so schnell und – im Rahmen des Zulässigen – so vollständig wie möglich, leicht verständlich und unter Hervorhebung des Wesentlichen zu erteilen. [...] Auskünfte und Informationen an die Presse sollen leicht verständlich und möglichst frei von nicht allgemein bekannten juristischen Begriffen sein. Unvermeidbare Fachausdrücke sind zu erläutern.“ RL Sachsen, Rn. 6(1); für einen Leserbrief, RL NRW § 9 Abs. 2. Damit Auskünfte zügig erteilt werden können, werden Presseangelegenheiten als Eilsachen behandelt, s. z. B. RL NRW §§ 4, 7 Abs. 1; RL Berlin, Rn. 2, 4(1); RL Bayern, Rn. 7(1); RL Brandenburg, Rn. 1(3); RL Sachsen, § 3(7); RL Niedersachsen, Rn. 3.1.

13 RL Niedersachsen, Rn. 6.2. In verschiedenen Richtlinien heißt es, Presserichter sollten für die Pressearbeit aufgeschlossen sein und der journalistischen Tätigkeit Verständnis entgegenbringen, RL Sachsen, Rn. 3.5; in NRW wird von „Einfühlungsvermögen“ der Presserichterin gesprochen, RL NRW § 1 Abs. 5.

14 *Kepplinger*, *Medieneffekte*, 2010, 27-48, 44.

eine notwendige Gegenreaktion durch den Presserichter erfolgen soll.¹⁵ So formuliert die niedersächsische Presserichtlinie: „Soweit durch Veröffentlichungen in Medien gleichwohl unrichtige Tatsachen verbreitet, rechtlich geschützte Interessen von Beteiligten verletzt werden oder die verfassungsrechtliche Funktion der Rechtsprechung oder das Ansehen der Justiz im Allgemeinen beeinträchtigt wird, kann mit einer Gegenerklärung reagiert werden.“¹⁶ Um derartige Gegendarstellungen gar zu vermeiden, legen es die Richtlinien den Presserichtern nahe, die Medien an ihre „Verantwortung“ zu erinnern, nicht in einer Weise zu berichten, die geeignet ist, die Unbefangenheit des Gerichts, der Zeuginnen sowie der Sachverständigen, die Unschuldsvermutung oder sonst die Erforschung des wahren Sachverhalts zu beeinträchtigen.¹⁷

Die Entwicklung einer institutionellen Justizkommunikation ist vonseiten der Pressevertreter in England und Frankreich für sehr hilfreich erklärt worden.¹⁸ Das zeigt, dass die kooperative Zusammenarbeit zu einem besseren Verständnis seitens der Journalisten und damit zu einer besseren Berichterstattung führen kann.¹⁹ Richter *Pettiti* ist damit in seiner abweichenden Meinung in *Prager und Oberschlick gg. Österreich* beizupflichten, in der er äußerte: „The best way of ensuring that objective information is imparted to the public for its education is to secure fuller and franker co-operation between the judicial authorities and the press.“²⁰

15 RL Berlin, Rn. 4(5); RL Bayern, Rn. 5, RL Sachsen, Rn. 6.9; Die RL Niedersachsen, Rn. 8.2. Auch in der Literatur wird dieser Ansatz unterstützt, *Würtenberger*, in: Hof/Schulte (Hrsg.), *Wirkungsforschungen zum Recht*, 2001, 201, 206 mit Verweis auf *Lamprecht*, *Richter contra Richter*, 1992, 282.

16 RL Niedersachsen, Rn. 8.2.

17 S. RL NRW § 8. Der *CCJE* rät dazu, dass die Pressestellen eine sachbezogene Präzisierung oder Richtigstellung hinsichtlich der Fälle vornehmen, über die in den Medien falsch berichtet wurde, *CCJE* (2005) OP N°7, Rn. 34.

18 S. *Thomas*, *Communication & Organisation*, 35, Rn. 9; *HL Paper 151*, *Evidence* zu Abschnitt 3.

19 So auch *Wittreck*, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, 2006, 166-167; *Kissel*, *DRiZ* 1995, 125, 131; kritischer *Eberle ZRSoz.* 17 (1996), 300, 303 f.; *Mishra*, *Urteilschelte*, 1997, 295-298.

20 EGMR, Urt. v. 26.4.1995, Nr. 15974/90.

2. Entgegnung von Pressekampagnen zum Schutz des fairen Verfahrens und der Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege

Die Befugnisse der Presserichter erlauben es den Gerichten außerdem, den Bürgern ihre Funktionstüchtigkeit zu vermitteln. Der Belang der Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege wird hier dahingehend interpretiert, dass er wie das EMRK-Konzept der Autorität in seiner Auslegung durch den EGMR das Interesse der Justiz umfasst, das Vertrauen der Bürger in eine Justiz zu bewahren, die fähig ist, autonom, das heißt nach den Regeln des Rechts, Recht zu sprechen.²¹ Nur dadurch können nämlich ein faires Verfahren sowie eine unbeeinflusste Rechts- und Wahrheitsfindung sichergestellt werden. Das Ziel, die Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege zu schützen, verlangt in diesem Sinne eine für den Bürger sichtbare Abgrenzung des justiziellen Funktionsbereichs gegenüber den Medien.

Dieses Ziel kennt die deutsche Rechtsordnung im Zusammenhang mit der Gewaltenhemmung und -kontrolle zwischen den drei Staatsgewalten. Dieses Prinzip gibt vor, dass die Gewalten sich gegenseitig vor einer Funktionsüberschreitung bewahren.²² Dadurch soll eine Ausübung von Pressionen zwischen den Gewalten unterbunden und zugleich verhindert werden, dass rechtliche Maßnahmen gegeneinander in Anwendung gebracht werden müssen.²³ So kontrollieren sich die Gewalten gegenseitig in der Befolgung des Zugeständnisses eigener Handlungsräume. Werden die Medien als „Vierte Gewalt“²⁴ konzipiert, ist die Schlussfolgerung schlüssig, dass auch sie nicht in den der Dritten Gewalt zugewiesenen Funktionsbereich eindringen dürfen. Der EGMR begreift die Presse als *public watchdog*. Damit überträgt er das liberale Gewaltenparadigma in gewisser Weise auf das Verhältnis von Medien und staatlichen Gewalten.²⁵ Bei dieser Begrifflichkeit ist dem EGMR auch die deutsche Rechtsprechung gefolgt.²⁶

Bei der Abgrenzung des justiziellen Funktionsbereichs von den Medien wird vor allem die öffentliche Wahrnehmung relevant. Kommunikationswissenschaftliche Erkenntnisse legen nämlich nahe, dass die mediale Dar-

21 EGMR, *Worm gg. Österreich*, UrT. v. 29.08.1997, Nr. 22714/93, § 40.

22 *Voßkuhle*, NJW 1997, 2216 f.

23 *Ibid.*

24 *Sarcinelli*, Politische Kommunikation, 2011, 122-123.

25 Vgl. *ibid.*

26 BGH, UrT. v. 15.11.2005, NJW 2006, 599, 601, mit Bezug zu EGMR, *Caroline von Hannover gg. Deutschland*, UrT. v. 24.06.2004, Nr. 59320/00, §§ 63-64; vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.06.2006 - 1 BvR 565/06 - Rn. 15 („demokratische Transparenz und Kontrolle“).

stellung die Wahrnehmung der Wirklichkeit prägt.²⁷ Pressekampagnen sind der Anwendungsfall, bei dem der EGMR die Problematik der sichtbaren Abgrenzung von Funktionsbereichen bereits angesprochen hat.²⁸ Der Gerichtshof deutete an, dass die Autorität der Rechtsprechung leiden könnte, wenn sich die Medien in systematischer Weise die Rechtsprechung im Rahmen von Pressekampagnen anmaßen würden.²⁹ Auf Dauer könnten virulente Pressekampagnen die Autorität der Gerichte seines Erachtens unterminieren.³⁰ Dieser Zustand könnte die öffentlich respektierte und für bestehend gehaltene Entscheidungs- und Deutungshoheit der Gerichte infrage stellen.³¹ Dem Zweck, der Schwächung der Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege durch mediale Justizkritik und druckausübende Pressekampagnen vorzubeugen, dienten in England seit jeher die *Contempt-of-Court*-Regeln.³² Sie sollen dem Gericht ein Werkzeug an die Hand geben, mit dem es sich vor zu starkem Druck schützen und dem Volk gegenüber vermitteln kann, dass das Recht sich nicht von den Medien bestimmen lässt.³³ Die darin zum Ausdruck kommende „Wehrhaftigkeit“ der Justiz gegen äußere Einflüsse soll zugleich ihre Robustheit gegenüber äußeren Einflüssen verdeutlichen. Auch in der deutschen Literatur ist formuliert worden, dass ein faires Verfahren für die Verfahrensbeteiligten eine Atmosphäre ohne Druck voraussetzt.³⁴ Auf die Bewahrung des öffentlichen Vertrauens in die Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege und ein faires Verfahren sind in Deutschland bislang allerdings zu Recht keine regulatorischen

27 S. o. Kap. 2., A. I. 4. b) aa).

28 S. EGMR, *Worm gg. Österreich*, Urt. v. 29.08.1997, Nr. 22714/93, § 40.

29 S. *ibid.*

30 *Ibid.*

31 Dieser Gedanke kommt auch in dem Grundsatz zum Ausdruck, „justice must not only be done, but must be seen to be done“, EGMR, *Delcourt gg. Belgien*, Urt. v. 17.01.1970, Nr. 2689/65, § 31; hergeleitet von *R v Sussex Justices, ex parte McCarthy* [1924] 1 KB 256.

32 S. Rec(2010)12, § 13 und Rn. 21 der Erklärung; vgl. a. CCJE, Op N°1 (2001), Rn. 63.

33 *Ibid.*; s. hierzu den Bericht Law Commission, *Contempt of Court: Scandalising the Court*, 18.12.2012, LawCom No 335, Rn. 57.

34 *Kissel/Mayer*, GVG Kommentar, 10. Aufl. 2021, Einleitung Rn. 227. *Kissel/Mayer* zählt unter das faire Verfahren vor allem auch das Klima des Verfahrens. Alle Verfahrensbeteiligten müssen sich ohne Zwang, Angst und Druck in vollem (sachbezogenem) Umfang äußern können und durch die Verhandlungsweise der Richter das Gefühl bekommen, dass diese ihnen unvoreingenommen gegenüberstehen, dass sie in jeder Hinsicht unabhängig und frei von Druck und Beeinflussung entscheiden. Die Verhandlung darf nicht zum „Tribunal“ werden. Vgl. a. *Schilken*, Gerichtsverfassungsrecht, 4. Aufl. 2007, Rn. 114.

Einschränkungen der Pressefreiheit gestützt worden.³⁵ Ein so allgemein formulierter Regulierungsansatz zum Schutz dieser Belange wäre in Anbetracht der *Sunday Times*-Rechtsprechung des EGMR konventionswidrig³⁶ sowie nach verfassungsrechtlichen Maßstäben als zu unbestimmt und vor allem wegen des potentiell abschreckenden Effekts als unverhältnismäßig zu bewerten.

Dennoch ist es justizeigenes Interesse, auch im öffentlichen Kommunikationsraum deutlich vermitteln zu können, dass Entscheidungen vom Gericht und nicht vom „*court of public opinion*“ gefällt werden.³⁷ Im Gegensatz zu *Scherers*³⁸ und *Mishras*³⁹ Konzeptualisierung wird hier jedoch keine „kommunikative Waffengleichheit“ im „Tribunal der Öffentlichkeit“ gefordert. Ließen sich die Gerichte auf das öffentliche Tribunal ein und versuchten sie ihre Ordnungshoheit auch im öffentlichen Kommunikationsraum „wiederherzustellen“, liefen sie Gefahr, genau das zu gefährden, was sie eigentlich bewahren wollen – das Vertrauen in ihre Funktionstüchtigkeit. Hierdurch könnte vor allem das Vertrauen in eine unbefangene Rechtsprechung verloren gehen, wenn das Gericht im öffentlichen Kommunikationsraum einer Seite zur Hilfe schritte. Entscheidend ist vielmehr, dass die Gerichte die Strukturen und die Befugnisse haben, um im Falle von fehlerhafter oder einflussnehmender Berichterstattung über Gerichtsverfahren Gegendarstellungen vorzunehmen oder sachgerechte Informationen an (andere) Medienvertreter zu vermitteln. Möglich ist beispielsweise auch ein allgemeiner und neutral formulierter Hinweis auf die Wahrung der Unschuldsvermutung. Diese Maßnahmen können einer öffentli-

35 S. o. Kap. 1, A. I. 1.

36 S. Kap. 3, B. I. 1. b) aa)

37 Zum Begriff s. *Haggerty*, in: Rademacher/Schmitt-Geiger (Hrsg.), *Litigation PR*, 2012, 41, 44; der *Kachelmann-* und *Mannesmann-Prozess* sowie andere medienwirksame Strafverfahren haben gezeigt, dass *Litigation PR* für die Darstellung der Justiz und ihre ungestörte Rechtsfindung problematisch sein kann, s. hierzu den Sammelband von *Boehme-Neßler* (Hrsg.), *Die Öffentlichkeit als Richter?*, 2010.

38 *Scherer*, *Gerichtsöffentlichkeit als Medienöffentlichkeit*, 1979, 178-179. Er meint, Gerichtsentscheidungen müssten zwecks inter-subjektiver Nachvollziehbarkeit in der Öffentlichkeit gerechtfertigt werden.

39 *Mishra*, *Urteilsschelte*, 1997, 290 ff. Mit kommunikativer Waffengleichheit meint er, dass Gerichtsurteile im Tribunal der Öffentlichkeit rechtfertigt werden können, *ibid.*, 293. Dabei bezieht er sich auf die Rechtsprechung des BVerfG, die im Rahmen der Kommunikationsfreiheiten eine Chancen- und Waffengleichheit voraussetzt.

chen Rüge durch den Spruchkörper⁴⁰ vorgeschaltet werden, die nur in seltenen Fällen virulenter Pressekampagnen vorgenommen wird.

III. Die Bewahrung richterlicher Unabhängigkeit und Unparteilichkeit in struktureller Hinsicht

Schließlich vermag die Institutionalisierung der Informationsvermittlung den Risiken zu begegnen, die eine Informationsvermittlung zu laufenden oder anstehenden Verfahren durch die Richter selbst für die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit in sich birgt. Die Bildung einer intermediären Ebene zur Kommunikation zwischen Justiz und Medien erweist sich als effektives Mittel, um eine Medialisierung der Justiz zu verhindern. In der Kommunikationswissenschaft ist hervorgehoben worden, dass das politische System weniger anfällig für die Anpassung an die Bedürfnisse medialer Berichterstattung ist, wenn es eine intermediäre Kommunikationsstruktur gibt (1.). Diese Erkenntnis lässt sich auf das Justizsystem übertragen. Die Schaffung einer formalisierten und professionalisierten „intermediären“ Kommunikationsebene hält die erkennenden Richter zum Schutz ihrer Unabhängigkeit von einer zu intensiven Interaktion mit den Medien fern (2.). Außerdem vermeidet sie durch das institutionelle Auftreten auch, dass einzelne Richterinnen durch ihr öffentliches Auftreten den Eindruck der Voreingenommenheit vermitteln (3.).

1. Eine intermediäre Kommunikationsebene als Schutz vor der Medialisierung gesellschaftlicher Teilsysteme

Eine intermediäre Kommunikationsebene ist förderlich, um eine Medialisierung der Justiz zu verhindern. Diese Erkenntnis folgt aus der vergleichenden Analyse kommunikationswissenschaftlicher Erkenntnisse zum politischen Bereich. Viele Stimmen gehen hier davon aus, dass die unterschiedlichen Teilsysteme der Gesellschaft aufgrund einer gegenseitigen Abhängigkeit einander in ihrer Funktionsweise verändern können (Interdependenzparadigma). Der Prozess der Medialisierung beschreibt einen Prozess, in dem die Medienlogik als institutionelle Regel in andere Teilsysteme der Gesellschaft eindringt und andere verhaltensleitende Logiken über-

40 S. Kap. 3, D. III. 3. a).

lagert.⁴¹ Dieser Prozess ist im Bereich der öffentlichen Kommunikation besonders wirksam, da die Vertreter des jeweiligen Teilsystems der Gesellschaft in der Regel dafür anfällig sind, sich an den Handlungsvorgaben der medialen Berichterstattung zu orientieren.

Grundlage für die Annahme einer Interdependenz zwischen den Medien und einem anderen Teilsystem der Gesellschaft ist eine Tauschbeziehung, in der Information gegen Publizität getauscht wird. Obzwar bereits festgestellt worden ist, dass für die Richterschaften keine vergleichbare Interdependenz mit den Medien besteht wie für Politiker, die ihrer Wählerschaft über die Medien ihre persönliche Verantwortlichkeit und Responsivität spiegeln, ist diese Problematik an dieser Stelle erneut aufzugreifen, da ein kommunikativer Ansatz für die Justiz befürwortet wird, der die Interaktion von Justiz und Medien intensiviert. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch Richter/Gerichte mit den Medien Information gegen Publizität tauschen. Es liegt sogar im justiziellen Interesse, die öffentliche Aufmerksamkeit auf Entscheidungen von besonderer öffentlicher Relevanz zu richten und zugleich über gesellschaftliche Auseinandersetzungen und Entwicklungen im Bilde zu sein. Presserichtlinien geben daher vor, dass Presserichter die Medienberichterstattung auswerten und eine Presseschau fürs Gericht zusammenstellen sollen.⁴²

Damit das mediale System ein anderes Teilsystem der Gesellschaft nicht zu dominieren beginnt, hält *Münch* eine intersystemische Kooperation für erforderlich.⁴³ Im politischen System haben sich *Public-Relations*-Strukturen als verlässliche Kooperationsstrukturen erwiesen.⁴⁴ Auch für das Rechtssystem erscheint *Münchs* systemtheoretisch verankerter Erklärungsansatz plausibel zu sein, dass die Ausbildung von peripheren „kommunikativen Subsystemen“ die Autonomie des „Muttersystems“ zu bewahren hilft.⁴⁵ Die Subsysteme fungieren als Schaltstellen der intersystemischen Kommunikation; sie wenden das direkte Eindringen der medialen Logik in das „Muttersystem“ ab, wodurch diesem ein Höchstmaß an Autonomie erhalten bleibt.⁴⁶

41 S. Kap. 2, B. II. 2. a).

42 S. bspw. RL NRW § 3.

43 *Münch*, Dialektik der Kommunikationsgesellschaft, 1991, 341 f.

44 *Schulz*, Politische Kommunikation, 2011, 51.

45 Vgl. *Münch*, Dialektik der Kommunikationsgesellschaft, 1991, 341 f.; *Löffelholz*, in: Kreyher (Hrsg.), Handbuch politisches Marketing, 2004, 365-376; *Hoffmann*, Inszenierung und Interpenetration, 2003, 53 f.

46 *Münch*, Dialektik der Kommunikationsgesellschaft, 1991, 341 f. Der derzeitige Diskussionsstand versteht PR nicht als gesellschaftliches Teilsystem, da es funk-

2. Eine intermediäre Kommunikationsebene als Schutz vor der Medialisierung der Justiz

Eine institutionalisierte, formalisierte und professionalisierte Justizkommunikation kann ein solches Subsystem bilden. Für eine direkte Beeinflussung fehlt es durch die Zwischenschaltung der institutionalisierten Kommunikationsstruktur nämlich an einem unmittelbaren Zugang zum erkennenden Richter. Der einzelne Richter wird davor bewahrt, durch den regelmäßigen Kontakt mit bestimmten Medienvertretern einseitig beeinflusst zu werden. Die einseitige Rezeption von Medienberichterstattung wird ebenso unterbunden, indem Pressesprecher regelmäßig Presseschauen erstellen, die ein möglichst pluralistisches Meinungsspektrum abbilden. Vor der Sichtung der Presseschau durch den einzelnen Richter wird der Gerichtspräsident damit befasst, der unter Umständen bestimmte Berichte vom erkennenden Richter fernhält.⁴⁷ Ferner vermeidet die Übernahme der öffentlichen Kommunikation durch die Pressestellen, dass sich der Richter mit der Vermittelbarkeit seiner spruchrichterlichen Tätigkeit befassen muss und dass eine solche Befassung auf die spruchrichterliche Tätigkeit zurückwirkt. Formalisierte Kommunikationswege unterbinden zudem das Entstehen von zu engen informellen Beziehungen zwischen Justiz und Medienvertretern. Der gelernte, professionelle Umgang zwischen Medien und Pressestellen und die Regelbindung dieses Umgangs verringern schließlich das Risiko, dass die Medienlogik in der Aufnahme und Weitergabe von Informationen einseitig dominiert.

3. Die Bewahrung des öffentlichen Vertrauens in eine unabhängige und unparteiliche Rechtsprechung

Vor allem in der Außendarstellung vermeidet die institutionell organisierte intermediäre Kommunikationsebene, dass sich die medialen Strategien der Personalisierung, Politisierung und Popularisierung durchsetzen können. Die institutionellen Strukturen vermeiden nämlich, dass Richter selbst die Informationstätigkeit übernehmen und dadurch riskieren, für befangen erklärt zu werden (a). Sie verhindern außerdem, dass Richter sich

tional von anderen Systemen abhängig ist bzw. eines eigenen Codes entbehrt, s. *Donges*, Medialisierung politischer Organisationen, 2008, 233-234.

47 RL Sachsen, Rn. 5(1). In besonderen Fällen ist der Pressespiegel ganz und gar nur an den Behördenleiter zu richten, RL Berlin, Rn. 4(8).

dazu gezwungen sehen, zu ihrer eigenen Verteidigung in die Öffentlichkeit zu treten (b). Die Presserichterinnen sind dazu angehalten, in möglichst objektiver und sachlicher Form die wesentlichen Informationen zu vermitteln (c).

a) Vermeidung der individuellen Informationsvermittlung durch Richter

Der Vorrang institutioneller vor individueller Kommunikation, der in den Presserichtlinien der Länder zu finden ist, führt zu einer weitgehend objektiven – „entpersonalisierten“ – Kommunikation.⁴⁸ Die Presserichtlinien der Länder weisen den Pressestellen und -richtern die Aufgabe der amtsbezogenen Informationsvermittlung zu. Äußerst selten ordnen die Richtlinien den Richtern selbst eine öffentliche Rolle zu.⁴⁹ Die Pressestellen oder -richter berichten nicht über ihr eigenes Verfahren und sie kommen auch nicht in Versuchung, Elemente der Stellungnahme zu formulieren, da sie nicht ihre eigene Meinung kundtun, sondern die Behörde bzw. den Spruchkörper repräsentieren. Damit vermeidet es die institutionelle Informationsvermittlung, dass einzelne Richter wegen der Besorgnis der Befangenheit aus Verfahren ausscheiden müssen. Richter können nämlich auch bei reiner Informationsvermittlung ohne Meinungsbezug wegen der Auswahl und Präsentation der Information für befangen erklärt werden. Die Befangenheit eines Richters wurde beispielsweise angenommen, als dieser als Vorsitzender des Spruchkörpers in einem Pressegespräch vor Urteilsverkündung das Ergebnis der Vorberatung mitteilte.⁵⁰ Den Grundsätzen der Objektivität und Neutralität würde es ebenfalls widersprechen, wenn ein Richter Informationen an Pressevertreter übermittelt oder Interviews in Presse und Fernsehen gibt, die den Eindruck vermitteln, dass der Richter eine einseitig festgelegte Sichtweise auf die Verfahrensbeteiligten oder den Verfahrensgegenstand hat.⁵¹ Auf diese Weise werden Richter davor bewahrt, sich dem Vorwurf auszusetzen, einer Informationstätigkeit nachzugehen, die in der Öffentlichkeit als prinzipiell unangemessen wahrgenommen wird. Dies geschah, als der ehemalige Verfassungsgerichtspräsident

48 In der Media Guidance for den Judiciary, 2012, 7 und dem Recueil des Obligations, 2010, f.10 wird hier explizit von Depersonalisierung der Kommunikation gesprochen.

49 RL Bayern, § 3(1)1.

50 OLG Celle, Urt. v. 05.04.2001, MDR 2001, 767.

51 S. Scheuten, in: Hannich (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zur StPO, 8. Aufl. 2019, § 24 Rn. 22.

Voßkuhle die Bundespressekonferenz in Berlin besuchte, um über anstehende Verfahren zu informieren.⁵²

b) Vermeidung der Selbstverteidigung von Richtern

Das Gebot richterlicher Zurückhaltung und Mäßigung soll persönliche Kritik an Richtern vermeiden.⁵³ In der EGMR-Rechtsprechung findet sich im Vergleich der Grundsatz, dass die Medien Richterinnen nicht so harsch kritisieren dürfen, weil sich diese nicht verteidigen können.⁵⁴ In beiden Grundsätzen kommt die Zielvorstellung zum Ausdruck, dass im öffentlichen Kommunikationsraum zwischen Richtern und Medien ein Gleichgewicht kommunikativer Zurückhaltung bestehen sollte.⁵⁵ Als Hintergrund dieser Zielvorstellung wird vorliegend die darin liegende Verdeutlichung der Trennung von Recht einerseits und Gesellschaft sowie streitbarer Politik andererseits verstanden. Die gerichtlichen Entscheidungen werden im Gericht und nicht außerhalb getroffen. Respekt und Vertrauen in die Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege sowie die nach rechtsstaatlichen Grundsätzen vollzogene Rechtsprechung knüpfen dementsprechend an die Kontrollierbarkeit des richterlichen Verhaltens im Gerichtssaal an. Verfahrensbezogene Kommunikation in den Medien, so der Gedanke, könnte dieses Vertrauen nur erschüttern. Das Gleichgewicht kommunikativer Zurückhaltung würde durch eine wachsende Richteröffentlichkeit und eine daran anknüpfende personalisierte Berichterstattung destabilisiert. Rich-terkritik wird in Deutschland nämlich nicht speziell unterbunden. Da

52 Zum allgemein negativen Medienecho, s. *Gelinsky*, Voßkuhle und die Presse: Stimmungsumschwung oder Manipulation?, 24.03.2013, verfassungsblog.de.

53 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 97 Rn. 47; *Kiener*, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, 58 ff., 185 ff.

54 EGMR, *Prager und Oberschlick gg. Österreich*, Urt. v. 26.04.1995, Nr. 15974/90, § 34; *De Haes und Gijssels gg. Belgien* Urt. v. 24.02.1997, Nr. 19983/92, § 38; als Grundsatz aufgenommen, *Grote/Wenzel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Aufl. 2013, Kap. 18 Rn. 114.

55 Vgl. zum Gleichgewichtsgedanken auch *Grote/Wenzel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), Art. 10 EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Aufl. 2013, Kap. 18 Rn. 116. *Scherer* spricht von der kommunikativen Waffengleichheit zwischen Medien und Richtern, id., Gerichtsöffentlichkeit als Medienöffentlichkeit, 1979, 178-179. Die Begriffswahl scheint allerdings etwas unglücklich, ist der Begriff doch an den Verfahrensgrundsatz angelehnt, der dem Schutz der Parteien und nicht dem Gericht dient und der in der öffentlichen Kommunikation keinen Platz findet.

Richter und ihre Amtsausübung als Teil der Rechtsprechungsöffentlichkeit zu verstehen sind, müssen sie im Rahmen der demokratisch interpretierten Medienöffentlichkeit der Rechtsprechung mediale Kritik ertragen, die erst bei den Persönlichkeitsrechten des Richters Halt macht.⁵⁶

Nähme eine persönliche Kritik durch eine gesteigert öffentliche Informationstätigkeit von Richtern zu und bliebe diese aufgrund der Pflicht, sich bei der eigenen Verteidigung zurückzuhalten, unbeantwortet, könnte dies einerseits zur inneren Anpassung des Richters, andererseits zum öffentlichen Vertrauensverlust in die Geeignetheit einzelner Richter führen, fair und unparteiisch Recht zu sprechen. Träte dieses Problem regelmäßig auf, könnte dies zu einem allgemeinen Vertrauensverlust in die Richterschaft führen. Die ständige Verteidigung gegen Medienkritik könnte jedoch ebenfalls zu einem Vertrauensverlust in die Unabhängigkeit der Richterschaft führen und im Einzelfall eine Verletzung nach § 39 DRiG darstellen.

Aus diesem Dilemma führt die institutionelle Justizkommunikation heraus. Presserichter können bei sachwidriger Richterkritik auf eine Richtigstellung hinwirken oder diese selber durch eine Pressemitteilung vornehmen. So gefährdet weder der einzelne Richter durch seine Selbstverteidigung das öffentliche Vertrauen in seine Unabhängigkeit, noch entsteht der Eindruck, dass die Medien in ihrer Einschätzung richtig liegen, weil es keine Widerrede gibt. Diese Form der Verteidigung des Richters kann einer Verteidigung durch den Dienstherrn oder Gerichtspräsidenten vorgeschaltet werden, die nur in seltenen Fällen harscher Richterkritik erfolgt.⁵⁷

56 Für den EGMR war Grundlage des „kommunikativen Gleichgewichts dass öffentliche Kritik an Richtern nur in geringem Maß zulässig war, weil sich Richter nicht verteidigen durften, EGMR, Urt. v. 29.03.2001, *Thoma gg. Luxemburg*, Nr. 38432/97, §§ 47, 53; *Lesnik gg. Slowakei*; Urt. v. 11.03.2003, No. 57829/00, § 40c), *Vides Aizsardzibas Klubs gg. Lettland*, Urt. v. 27.05.2004, Nr. 57829/00. Diesen Grundsatz hat der EGMR auf Seiten der Medienfreiheit modifiziert; Richter hat er in ihrer Kritikfähigkeit den Politikern weitgehend gleichgestellt. EGMR, *De Haes und Gijssels gg. Belgien* Urt. v. 24.02.1997, Nr. 19983/92, §§ 44 ff. EGMR, *July und Sarl Liberation gg. Frankreich*, Urt. v. 14.02.2008, Nr. 20893/03, § 74.

57 S. Kap. 3, D. III. 3. b).

c) Objektivität und Neutralität der presserichterlichen Informationsvermittlung

Schließlich sind Pressestellen und -richter in den Richtlinien dazu angehalten, Objektivität und Neutralität walten zu lassen. Zwar sind sie weder selbst in der Sache spruchrichterlich tätig, noch können ihre Aussagen mangels Zurechnung allgemein die Befangenheit des Spruchkörpers auslösen, sie repräsentieren aber die Richterschaft in der Öffentlichkeit, womit auch für sie diese Maßgaben essentiell sind. Dabei dürfte das Zurückhaltungs- und Mäßigungsgebot zwar nicht – wie in der Literatur teils angenommen – vollständig auf die Presserichter übertragbar sein.⁵⁸ Eine Zurückhaltungspflicht stünde im Widerspruch zur Aufgabe des Presserichters, über Verfahren und Rechtsprechung zu informieren. Eine Meinung soll er oder sie ohnehin nicht äußern. Dagegen spricht auch, dass die Funktion der Presserichter der Gerichtsverwaltung zuzuordnen ist und nicht der Rechtsprechungstätigkeit.⁵⁹ Dem könnte zwar entgegnet werden, dass die Parameter von § 39 DRiG trotzdem zu übertragen sind, da die Justizkommunikation eine Annexfunktion der Rechtsprechung ist.⁶⁰ Doch droht beim Presserichter nicht die negative Rückwirkung des privaten Verhaltens auf die Spruchrichtertätigkeit, die § 39 DRiG zu verhindern versucht.

Trotzdem sollte der Presserichter zur Mäßigung des Ausdrucks angehalten sein und von einer Informationsvermittlung absehen, die den Eindruck erweckt, dass die Entscheidung des Gerichts bei einem noch rechtshängigen Gerichtsverfahren bereits feststeht. Die Pflicht zur Sachlichkeit und Umsicht folgt verfassungsunmittelbar aus Art. 33 Abs. 5 GG. Wünschenswert wäre es, diese ausdrücklich in die Richtlinien der Bundesländer zur Zusammenarbeit von Gerichten und Presse aufzunehmen.⁶¹ Bedeutsam ist darüber hinaus, dass Presserichter bei der justiziellen Informations-tätigkeit die individuellen Persönlichkeits- und Verfahrensrechte der Verfahrensbeteiligten nicht verletzen. Hierzu werden sie durch

58 A.A. v. *Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005, 520.

59 Im Vergleich: Das BVerwG hat die Urteilsveröffentlichung als Teil der Gerichtsverwaltung und damit als Verwaltungshandeln eingestuft, BVerwG, Urt. v. 26.02.1997, BVerwGE 104, 105, NJW 1997, 2694, 2694-2695.

60 So v. *Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005, 520.

61 Als positives Beispiel kann hier RL NRW § 6 Abs. 3 d) angeführt werden.

§ 4 Abs. 2 LPressG angehalten, was in vielen Presserichtlinien noch weiter konkretisiert worden ist.⁶²

IV. Zwischenfazit

Die Kommunikationsstrukturen der Justiz, die der Informationstätigkeit dienen, sind bereits gründlich ausgearbeitet. In einem Gesichtspunkt sind sie jedoch ergänzungsbedürftig, und zwar hinsichtlich ihrer Professionalisierung.⁶³ Derzeit nehmen die Kommunikationsarbeit Presserichter wahr, die als Richter zugleich – wenn auch nicht in derselben Sache – spruchrichterliche Tätigkeiten am selben Gericht ausüben. Im Vergleich gibt es in England stattdessen ein allgemeines Pressebüro, in dem Kommunikationsberater tätig sind und speziell für die Pressearbeit abgeordnete Richterinnen, die im Umgang mit den Medien eine jährliche Schulung erhalten. Die Professionalisierung hat zwei Vorteile: Erstens erfolgt eine bessere Kommunikationsberatung und zweitens wirken misslungene Formulierungen nicht auf die spruchrichterliche Tätigkeit oder aber das Gericht zurück, an dem der Presserichter tätig ist. Auch in Zukunft wird die Bedeutung der Kommunikation für die Justiz voraussichtlich nicht abnehmen und nicht weniger anspruchsvoll werden. Vor diesem Hintergrund erscheint eine stärkere Professionalisierung in Deutschland sinnvoll.

B. Öffentlichkeitsarbeit im weiteren Sinne?

Die vorangegangene Erörterung verdeutlicht, dass sich die Öffentlichkeit der Rechtsprechung gewandelt hat: von einer passiven Öffentlichkeit des Verfahrens zu einer kooperativen Öffentlichkeit zwischen justizieller Informationstätigkeit und Medienöffentlichkeit. Grundsätzlich verhaltensleitend ist das Ziel, den Bürger sachgerecht über Gerichtsverfahren zu informieren und Fehlberichterstattung richtigzustellen. Dies ist die notwendige Grundlage dafür, dass die Medien die rechtsstaatlich und demokratisch

62 RL NRW § 6 Abs. 3. Hier legen Richtlinien zur Zusammenarbeit von Medien und Justiz Kriterien zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Verfahrensbeteiligten fest, die § 4 Abs. 2 LPressG konkretisieren.

63 Noch 2017 mahnten die Präsidenten der OLGs, des Kammergerichts und des BGH an, dass Richter für die Arbeit der Pressesprecher in weiterem Maße von der richterlichen Tätigkeit freigestellt werden sollten, s. *pl/nas/LTO-Redaktion*, Die Justiz sprechfähig machen, 29.05.2017, lto.de.

verankerten Zwecke der Medienöffentlichkeit der Rechtsprechung erfüllen können.⁶⁴ Hinreichend ist sie allerdings nicht. Dafür ist eine Öffentlichkeitsarbeit erforderlich, die das Rechtswesen der Allgemeinheit auch unabhängig von einem konkreten Verfahren erklärt. Nur dann kann die Rechtsprechung kenntnisreich in den öffentlichen Meinungsaustausch einbezogen werden, nur dann werden Vertrauen und Akzeptanz nachhaltig gestärkt.⁶⁵ Ein Vergleich mit England und Frankreich zeigt, dass das deutsche Modell justizieller Öffentlichkeitsarbeit erweitert werden könnte (I.). Hierzu sollen einige Vorschläge gemacht werden (II.). Abschließend soll erörtert werden, wie es zu beurteilen ist, dass sich die Richter des BVerfG – ähnlich wie die Richter in England und Frankreich – die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit in ihren Verhaltensrichtlinien selbst auferlegt haben (III.).

I. Modelle erweiterter Öffentlichkeitsarbeit in England und Frankreich im Vergleich

Der Blick nach England und Frankreich (1.) zeigt, dass das deutsche Modell justizieller Kommunikation der Öffentlichkeitsarbeit am wenigsten Gewicht beimisst (2.).

1. Die Modelle justizieller Öffentlichkeitsarbeit in England und Frankreich

In England und Frankreich haben sich in den letzten zehn Jahren ähnliche Kommunikationsstrukturen in der Justiz herausgebildet. In England nimmt das eigens hierfür geschaffene Pressebüro mit seinen Presserichtern neben der verfahrensbegleitenden Informationstätigkeit⁶⁶ auch eine verfahrensunabhängige Öffentlichkeitsarbeit wahr. Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit ist es, den Bürgern das Rechtswesen und die Rechtsprechung zu erklären.⁶⁷ Diese Erklärungen können eine Reaktion auf mediale Fehldar-

64 S. Kap. 2, A. I., II.

65 S. o. Kap. 2, A. I. 4. b) ff), c) cc).

66 S. Hierzu Media Guidance for the Judiciary, 2012.

67 So der *ENCJ* Bericht 2011-2012, 5-6. Ausdrücklich z. B. *Written evidence Lord Thomas* in *HL Paper 151*, Rn. 8-11; *Magistrat délégué à la communication*, Cour d'Appel, Aix en Provence, Webseite, Informations Pratique, 7.5.2008.

stellungen sein, sie sollen aber auch vorausschauend erfolgen.⁶⁸ So haben die Presserichter in England schon in verschiedenen Radio- oder Fernsehformaten, beispielsweise über die Öffentlichkeit von familiengerichtlichen Verfahren, zur Frage der Ablehnung von Juroren oder auch zum Tag eines Richters am *District Court* berichtet.⁶⁹ Die jährliche Pressekonferenz des *Lord Chief Justice* soll Journalisten die Möglichkeit eröffnen, ihre Fragen direkt an den *Lord Chief Justice* richten zu können.⁷⁰ In Frankreich steht die verfahrensunabhängige Öffentlichkeitsarbeit im Vordergrund justizieller Kommunikation. Presserichter sind dem *Cours d'Appel* angeschlossen. Sie äußern sich in Interviews erklärend zu allgemeinen Rechtsfragen, Rechtsprechungslinien oder neueren Rechtsentwicklungen. Sie organisieren Treffen zwischen ihnen, Richtern, (Staats-)Anwälten und Medienvertretern, in denen bestimmte Themen, wie zum Beispiel die Behandlung von Jugendstraftätern, diskutiert werden.⁷¹ Jedes Jahr gibt es zum Jahresbeginn eine „audience solennelle“. Anlässlich der Einführung der neuen Richter bietet diese Sitzung einen Jahresrückblick zur Amtstätigkeit des jeweiligen Gerichts.⁷² Pressevertretern wird ein Fragerecht eingeräumt. Der CC pflegt eine Facebook-Seite, auf der vor allem Pressemitteilungen eingestellt werden sowie auf Beiträgen der Zeitschrift des CC verwiesen wird.

Ferner haben die englische und die französische Richterschaft den höchsten Richtern des Landes besondere Pflichten in der öffentlichen Kommunikation zugewiesen. Die Öffentlichkeitsarbeit weist der Verhaltenskodex des *UKSC*, anders als die verfahrensbegleitende Informationstätigkeit, den *UKSC*-Richtern selbst zu.⁷³ Sie sind dazu angehalten, bei verfassungsrechtlichen Fragen von allgemeinem Interesse öffentlich das Wort

68 *Lord Thomas* beschrieb die Motive für Interviewzusagen der Panelrichter: „The panel is selective in respect of the interviews it gives. Panel judges are not available "on tap" on any and every topic. There are occasions when we feel that an objective opinion voiced by a judge will be helpful eg, where confusion has arisen about bail decisions, sentencing and housing repossession processes Written Evidence *Lord Thomas*, HL Paper 151, Rn. 9.

69 Für einen Einblick, s. Written evidence submitted by the Master of the Rolls im Press standards, privacy and libel - Culture, Media and Sport Committee (2009-2010), Annex A.

70 <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/lcj-press-conference-2013.pdf>.

71 S. Magistrat délégué à la communication, Cour d'Appel, Aix en Provence, Webseite, Informations Pratique, 7.5.2008.

72 Art. R.111-2 code de l'organisation judiciaire ; Décret 2008-522, 2.6.2008.

73 *UKSC Guide to Judicial Conduct*, 2009, Rn. 2.5.

zu ergreifen.⁷⁴ Zu diesem Zweck geben UKSC-Richter Interviews und halten regelmäßige Reden, die auf der Webseite des Gerichtshofs zugänglich sind. Das englische Pressebüro vermittelt die Reden gezielt an Medienvertreter und verhilft ihnen somit zu einer größeren Rezeption, ohne dass die UKSC-Richter sich selbst dafür mit den Medien vernetzen müssen. Dementsprechend ist den UKSC-Richtern in diesem Bereich weniger Zurückhaltung bei der Kommentierung ihrer Rechtsprechung geboten als den anderen Berufsrichtern.⁷⁵ In Frankreich ist die Zurückhaltungspflicht der CC-Gerichtspräsidenten rechtlich „relativ“ ausgestaltet.⁷⁶ Aus diesem Grund ist für sie die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung zulässig, solange sie keine eindeutige Stellungnahme zu Themen abgeben, die den Kompetenzbereich des CC betreffen. Die „Relativität“ des Zurückhaltungsgebots verdeutlicht, dass den CC-Gerichtspräsidenten die Vertretung judikativer Interessen in der Öffentlichkeit in besonderem Maße zugewiesen wird.

2. Ein Vergleich zum deutschen Ansatz justizieller Kommunikation

Ähnlich der englischen und französischen Richterschaft haben sich auch die Richterinnen und Richter des BVerfG in ihren Verhaltensrichtlinien die Aufgabe auferlegt, ihre Rechtsprechung an die allgemeine Öffentlichkeit zu vermitteln,⁷⁷ sodass sich die individuelle Öffentlichkeitsarbeit der höchsten Richter, zumindest bezogen auf die Verfassungsrichter, als gemeinsamer Trend darstellt. Nicht nur in England und Frankreich, sondern auch in Deutschland sind außerdem die Presserichter durch die Presseleitlinien der Länder in gewissem Umfang dazu angehalten, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, das heißt über das Rechtswesen aufzuklären.⁷⁸ Zumindest für die oberen Gerichte gestalten die Pressebüros konsolidierte „Vorstellungs- und Überblicks-PDF“ des Gerichts sowie Videos, die Erklärungen zur Gerichtsbarkeit und ihrer Tätigkeit beinhalten. Im Grundsatz lassen sich jedoch zwei Modelle der Justizkommunikation identifizieren: einerseits dasjenige, welches den Schwerpunkt auf die verfahrensunabhän-

74 UKSC Guide to Judicial Conduct, 2009, Rn. 2.5.

75 UKSC Guide to Judicial Conduct, 2019, Rn. 2.5; für die anderen Richter: Guide to Judicial Conduct, 2019, S. 15.

76 *Clapié*, *Revue administrative*, 53/317, 2000, 484-490.

77 Verhaltensleitlinien für Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts, I. 2.

78 RL NRW § 7 Abs. 2.

gige Kommunikation legt, andererseits dasjenige, welches den Schwerpunkt auf die verfahrensbegleitende Kommunikation legt. Während in Frankreich die Verfahrensbegleitung nur im Strafrecht zulässig ist,⁷⁹ ist sie für die deutsche und englische Justizkommunikation die Regel. In Deutschland gibt es aber anders als in England in der Praxis wenig erklärende oder verfahrensunabhängige Kommunikation seitens der Pressestellen. Auch ein allgemeiner Austausch wird nur zwischen den Richtern des BGH und des BVerfG im Rahmen der Justizpressekonferenz organisiert. Die deutsche Öffentlichkeitsarbeit fungiert demnach als „erweiterte Verfahrensöffentlichkeit“, die englische und französische Öffentlichkeitsarbeit fungiert eher als „erweiterte Rechtsprechungsöffentlichkeit“.

Aus der erfolgten Analyse zum Verhältnis von Justiz und Medien in England und Frankreich lassen sich keine, beide Länder so maßgeblich von Deutschland differenzierenden Gründe ableiten, die darauf hindeuten, dass Deutschland – anders als England oder Frankreich – von einem Ansatz der „erweiterten Rechtsprechungsöffentlichkeit“ absehen sollte. Der entscheidende Unterschied scheint das hinter dem jeweiligen kommunikativen Ansatz stehende Ziel zu sein: Während in Deutschland das Ziel dominiert, das Verständnis der Öffentlichkeit für die justizielle Arbeit zu fördern,⁸⁰ wird dieses Ziel in England und Frankreich angesichts vergangener Vertrauenskrisen der jeweiligen Richterschaften⁸¹ um den Zweck ergänzt, das öffentliche Vertrauen in die Justiz zu stärken.⁸²

79 In Frankreich trifft die Kommunikation hinsichtlich konkreter Fälle auf starke Ablehnung, eine Erklärung der Rechtsprechung ist dem Rechtssystem fremd, wie auch schon der Duktus der Gerichtsentscheidungen offenlegt. Außerdem wird in der *audience solennelle* eine Möglichkeit zur Interaktion von Medien und Justiz geschaffen.

80 Exemplarisch hierfür die Präambel der RL NRW.

81 In Frankreich versetzte die *Outreau* Affäre (2006) der gesamten Nation einen bis heute tiefsitzenden Schock. Es war ein Fall, in dem 9 Personen zu Unrecht verurteilt und inhaftiert worden war. Dieser Umstand bewegte sogar den Präsidenten Frankreichs zu einer öffentlichen Entschuldigung bei den Familien. Obgleich nicht in vergleichbarem Ausmaß beschreibt auch Professor *Bell*, dass es in England immer wieder zu Aufdeckungen von Fehlverurteilungen komme, jüngst im Jahre 2009, die das Vertrauen in die Justiz erschütterten, *Bell*, *Judiciaries within Europe*, 2010, 345.

82 Für Frankreich, s. CSM, rapport annuel, 2007, 95 f.; für England, *HL Paper* 151, Rn. 145.

II. Stärkung einer erweiterten Öffentlichkeitsarbeit

Die Frage, die sich an diesen Vergleich anschließt, ist, ob eine erweiterte Rechtsprechungsöffentlichkeit⁸³ auch für die deutsche Justiz von Vorteil wäre. Dagegen könnte sprechen, dass die erweiterte Rechtsprechungsöffentlichkeit keinen Vorteil gegenüber der in Deutschland praktizierten erweiterten Verfahrensöffentlichkeit hat. Dafür könnte angeführt werden, dass die akzeptanzfördernde Wirkung von justizieller Kommunikation primär aus der verfahrensbezogenen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit folgt. So wies die ehemalige Verfassungsgerichtspräsidentin *Limbach* daraufhin, dass die mündliche Verhandlung es Presse und Fernsehen ermögliche, die Streitgegenständlichen Fragestellungen in der allgemeinen Öffentlichkeit auf eine Weise dazustellen und zu diskutieren, die das letztendlich gefällte Urteil des Gerichts für die Bevölkerung verständlicher und nachvollziehbarer und damit auch akzeptabler mache.⁸⁴ Dasselbe gilt für die Erläuterung von Urteilen. Auch die öffentliche Kontrolle und die Einbeziehung der Rechtsprechung in den öffentlichen Meinungsaustausch fördert die Justizkommunikation vor allem durch verfahrensbezogene Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Trotzdem hat die erweiterte Rechtsprechungsöffentlichkeit einen maßgeblichen Vorteil. Sie lässt ein Verständnis wachsen, das durch eine punktuelle Unterrichtung der (Medien-)Öffentlichkeit über Entscheidungen nicht erreicht werden kann. Das bewirkt sie durch die Regelmäßigkeit, in der sie unabhängig von konkreten Verfahren die Funktionsweise der Rechtsordnung oder bestimmte Rechtsprechungslinien erläutert. Diese Regelmäßigkeit bedingt, dass sich Strukturen entwickeln, im Rahmen derer sich ein Austausch zwischen Justiz und Öffentlichkeit tatsächlich verstetigt.⁸⁵ Auch in Deutschland dürfte eine jährlich stattfindende Veranstal-

83 Ausgenommen ist hiervon eine Diskussion zur Vermittlung von Informationen, mit denen die Gerichte über die Verwendung ihrer Ressourcen Rechenschaft ablegen. Auch dies wäre wünschenswert. Einige Oberlandesgerichte und oberste Bundesgerichte (inkl. des BVerfG) veröffentlichen zum Zweck der Transparenzschaffung in diesem Bereich Jahresberichte. Die Pressestellen der obersten Bundesgerichte sind explizit dazu angewiesen, über die Tätigkeit des Gerichts zu berichten, s. z.B. § 10 Abs. 1 GO BVerwG, § 15 GO BSG.

84 *Limbach*, Das Bundesverfassungsgericht, 2001, 70.

85 In NRW wird beispielsweise die Möglichkeit eingeräumt, jährliche Pressekonferenzen zur Geschäftsentwicklung oder über Neuerungen im jeweiligen Geschäftsbereich zu veranstalten, Richtlinie NRW, AV d. JM vom 12. November 2007 (1271 - II. 2) - JMBl. NRW 2008 S. 2 -in der Fassung vom 28.07.2015 - JMBl. NRW S. 329, Rn. 12.

zung, in der ein Rückblick auf die gesamte Fachgerichts- und eventuell separat die Verfassungsgerichtstätigkeit unter Einbeziehung von Fragen einzelner Pressevertreter geboten wird, das journalistische Verständnis für die Rechtsprechungstätigkeit fördern.⁸⁶ Ebenso könnte ein von den Gerichten selbst installierter *Live-Broadcast* dazu beitragen, dass das öffentliche Verständnis für den Ablauf eines Gerichtsverfahrens gefördert wird, vorausgesetzt, dass diesem keine persönlichen Interessen der Verfahrensbeteiligten entgegenstehen. Das hierdurch gewachsene Verständnis für die Rechtsprechung fördert sowohl deren Einbeziehung in die öffentliche Meinungsbildung und den demokratischen Diskurs, als auch die auf die Rechtsprechung bezogene Ausübung öffentlicher Kontrolle sowie das öffentliche Vertrauen. Dass die Öffentlichkeitsarbeit auch jenseits umstrittener Entscheidungen stattfindet, dürfte das Vertrauen weiter und damit auch die Akzeptanz der einzelnen Entscheidung stärken; daran wird nämlich deutlich, dass öffentlich scharf kritisierte Entscheidungen die Minderheit darstellen.⁸⁷ Dies ist wichtig, denn auch in Deutschland ist die Richterschaft nicht davor gefeit, durch medienwirksam angeprangerte Fehlentscheidungen in eine Vertrauenskrise zu geraten.⁸⁸ Schließlich hilft eine verfahrens-unabhängige Öffentlichkeitsarbeit Bürgern bei der Orientierung im Rechtssystem.

Vorausgesetzt, dass die justizielle Öffentlichkeitsarbeit sich stärker in Richtung einer erweiterten Rechtsprechungsöffentlichkeit entwickelt, dürfte diese nicht die Gestalt einer politischen Öffentlichkeitsarbeit annehmen, in der sich ein Machtstreben ausdrückt.⁸⁹ Dies widerspräche der verfassungsrechtlichen Funktionszuordnung der Rechtsprechung zum Individualrechtsschutz und zugleich dem daraus folgenden Verständnis, dass die Dritte Gewalt keinen politischen Machtanspruch verfolgt. Ferner ist eine

86 In diese Richtung geht bereits die Praxis des Präsidenten des BVerwG, ein Jahrespressegespräch zu führen.

87 Selbst beim BVerfG ist nur die Minderheit der Entscheidungen konfliktträchtig, s. *Vorländer/Schaal*, in: *Vorländer* (Hrsg.), *Integration durch Verfassung*, 2002, 343, 369.

88 Beispielsweise versetzte in den 1960er Jahren die Aufarbeitung der Verwicklung der Justiz in die nationalsozialistische Politik und die anhaltende Besetzung der Gerichte durch Altregimerrichter die Richterschaft in eine Legitimitätskrise, *Wassermann*, *DRiZ* 1963, 294. Ferner ist auch die deutsche Justiz nicht vor der Aufdeckung von Fehlurteilen gefeit; s. zur Spiegelaffäre *Wassermann*, in: *ibid.* (Hrsg.), *Justiz und Medien*, 1980, 146.

89 Vgl. zur politischen Öffentlichkeitsarbeit als Zeichen des Machtstrebens, *Sarcinelli*, *Politische Kommunikation in Deutschland*, 2011, 257; *Meyer*, *Mediokratie*, 2001, 85.

politische Öffentlichkeitsarbeit deshalb ausgeschlossen, weil sich die Justizkommunikation als Annexfunktion zur Rechtsprechung nur auf dieselbe verfassungsrechtliche Grundlage stützen kann.⁹⁰ In Anbetracht dessen dürfte für die justizielle Öffentlichkeitsarbeit die Grenze des Zulässigen dann erreicht sein, wenn die Judikative mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit danach streben würde, gestalterisch auf den politischen Prozess einzuwirken. Damit riskierte die Dritte Gewalt nämlich einen Verstoß gegen den Grundsatz der staatlichen Neutralität, an den die Gerichtsverwaltung ebenfalls gebunden ist.⁹¹ Erläuterungen zu künftigen politischen Vorhaben wären für eine passiv-retrospektiv handelnde Gewalt ebenfalls funktionsinadäquat.⁹² Ebenso wenig dürfte die justizielle Öffentlichkeitsarbeit wie diejenige der politischen Gewalten „künftig zu lösende Fragen darlegen und erläutern“.⁹³ Für die Frage, wann eine etwaige Meinungskundgabe „zu politisch“ war, wäre wohl neben dem Inhalt wie bei § 39 DRiG vor allem auf die konkrete Formulierung abzustellen.

Nicht überschritten ist die Grenze zulässiger Öffentlichkeitsarbeit, wenn die Presserichterinnen informativ-erklärend tätig werden, ohne eine dezidierte Meinung zu äußern. Dafür kann vergleichend angeführt werden, dass auch in Bezug auf die parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit zwischen einer politischen und einer amtlichen Öffentlichkeitsarbeit unterschieden wird, wobei letztere als allgemeine Informations- und Bildungsöffentlichkeit ausgestaltet ist.⁹⁴ In einem solchen Rahmen dürfte die Mediennutzung uneingeschränkt zulässig sein, womit auch Auftritte in Fernsehformaten⁹⁵ zulässig wären oder auch die Nutzung sozialer Medien.⁹⁶ Ebenso dürften Pressestellen beispielsweise durch die online-Bereitstellung von Übersichten über die Rechtsprechung aus bestimmten Themenbereichen, zu bestimmten Rechtsfragen oder aber zu Rechtsprechungslinien über die Rechtsprechung informieren, sodass der Bürger sie besser nachvollziehen

90 Zum Verständnis der Annexfunktion, v. *Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005, 520.

91 S. für die Bindung der Gerichtsverwaltung an diese Grundsätze, BVerwG, Urt. v. 26.02.1997, BVerwGE 104, 105, NJW 1997, 2694, 2694.

92 Zu den funktionsbezogenen Identifikationsmerkmalen der Dritten Gewalt, s. *Möllers*, Die drei Gewalten, 2008, 100-106.

93 BVerfG, Urt. v. 02.03.1977, BVerfGE 44, 125 (147-148).

94 *Sarcinelli*, Politische Kommunikation in Deutschland, 2011, 257. Die politische Öffentlichkeitsarbeit übernehmen die einzelnen Fraktionen, *ibid*, 276.

95 Zur Möglichkeit der Mitwirkung von Richtern an Fernseh- und Hörfunksendungen, s. RL NRW § 13.

96 Eine proaktive Nutzung sozialer Medien schlägt das *ENCJ* vor, *ENCJ* Bericht 2011-2012, 11.

kann. Dabei können auch Möglichkeiten des Rechtsschutzes erklärt werden.

Einen Grenzfall stellt das Streben nach Öffentlichkeit dar, um auf informelle Weise den Druck auf die politischen Gewalten zu erhöhen, den eigenen Judikaten Folge zu leisten bzw. sie umzusetzen, wenn sich diesbezüglich politischer Widerstand abzeichnet. Dieser Fall betrifft vor allem die Verfassungsgerichte. Das BVerfG ist von der Verfassung weder mit der Haushaltshoheit noch mit eigenen Durchsetzungsmechanismen ausgestattet worden, es wirkt über die Kraft seiner Worte und seiner verfassungsrechtlichen Autorität. Nicht zu unterschätzen ist daher, dass die gesellschaftliche Akzeptanz einzelner Urteile diese Autorität stärkt und den Druck, das Urteil umzusetzen, gegenüber den politischen Gewalten faktisch erhöht. Es dürfte daher noch im Umfang der Annexfunktion und im legitimen Interesse der Justiz liegen, die Öffentlichkeit über die Entscheidung politisch umstrittener Rechtsfragen zu informieren, diese zu erklären und damit die Chancen zu erhöhen, dass die Entscheidung auf gesellschaftliche Akzeptanz trifft. Indem die Justiz auf die Befolgung ihrer Judikate hinwirkt, stärkt sie nämlich die Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege und die Realisierung der gegenseitigen Gewaltenhemmung und-kontrolle. Damit stützt sich das Interesse an einer solchen Öffentlichkeitsarbeit auf das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip, da beide Prinzipien starke demokratische Institutionen, die sich gegenseitig kontrollieren und im Gleichgewicht halten, fordern und zugleich voraussetzen.

III. Individuelle Öffentlichkeitsarbeit von Verfassungsrichtern

Zum Abschluss soll auf die immer wieder aktuelle Problematik der individuellen Öffentlichkeitsarbeit der Verfassungsrichter eingegangen werden.⁹⁷ Zu klären ist, ob diese verfassungsrechtlich ge- oder aber verboten ist. Beides ist im Ergebnis abzulehnen. Weder aus dem Demokratie- noch aus dem Rechtsstaatsprinzip lassen sich Forderung nach oder Verbot der

97 Zur Abgrenzung von persönlichen Meinungsäußerungen dürfte darauf abgestellt werden, ob sich der Richter nach der Sichtweise eines unbefangenen Dritten bei einer Gesamtbetrachtung im Schwerpunkt als Amtswalter im Rahmen bzw. im Dienste seiner Funktionswahrnehmung geäußert hat, vgl. BVerwG, Urt. v. 18.04.1997, BVerwGE 104, 323. Der EGMR differenziert an dieser Stelle nicht in gleichem Maße, vgl. bspw. *Baka gg. Ungarn*, allgemein dazu Kap. 3, C. II. 3. Das mag darauf zurückgeführt werden, dass er nur über die Annahme einer Meinungsäußerung die Anwendbarkeit der EMRK rechtfertigen kann.

von den Verfassungsrichterinnen und -richtern selbst übernommenen Öffentlichkeitsarbeit ableiten.⁹⁸ Es lassen sich aus ihnen aber Grundlinien und Abwägungsgesichtspunkte herleiten, die bei der Ausgestaltung der verfassungsgerichtlichen Öffentlichkeitsarbeit zu berücksichtigen sind.

Als Verfassungsorgan und als Institution, der die rechtsprechende Tätigkeit gemäß Art. 92 GG verfassungsrechtlich zugewiesen ist, treffen die demokratisch und rechtsstaatlich begründeten Pflichten zur Öffentlichkeitsarbeit das Gericht selbst und nicht die Richter. Unabhängig davon, ob die Richter als Amtswalter oder als verfassungsunmittelbar garantierte eigenständige Organisationseinheit des Gerichts betrachtet werden,⁹⁹ wird Recht im Rahmen der institutionellen Organisation des Spruchkörpers gesprochen. Dass den Richtern die Rechtsprechung gemäß Art. 92 GG anvertraut ist, ändert an dieser Bewertung nichts. Auf diese Weise wollte der Verfassungsgeber nämlich vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung lediglich verdeutlichen, dass die Rechtsprechung in den verantwortungsvollen Händen unabhängiger und neutraler Richter liegt, die prinzipiell und strukturell vom Beamtentum und den damit zusammenhängenden Hierarchieebenen losgelöst sind.¹⁰⁰

Daraus folgt, dass nicht die Verfassungsrichter selbst, sondern das BVerfG eine besondere sozialintegrative Funktion hat, die – sofern dies angenommen werden mag – auch eine symbolisch-ideelle Repräsentativität umfasst.¹⁰¹ Entsprechend kommt nicht den Verfassungsrichtern, sondern dem Verfassungsgericht die Aufgabe zu, den demokratischen Grundkonsens mithilfe von Öffentlichkeitsarbeit zu fördern.¹⁰² Auch aus dem Gedanken, dass die Öffentlichkeitsarbeit eine Annexfunktion zur spruchrichterlichen Tätigkeit ist,¹⁰³ lässt sich eine verfassungsrechtliche Pflicht des einzelnen Richters zur Öffentlichkeitsarbeit nicht ableiten, da die Rechtsprechung – als Hauptfunktion – dem Gericht als Spruchkörper zugewiesen ist. Schließlich lässt sich eine Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit auch aus einer eigenständigen demokratischen Verantwortlichkeit der Richter für

98 S. Kap. 2, A. I., II.

99 Für ersteres, BVerfG, Urt. v. 06.06.1988, NJW 1989, 93; *Hillgruber*, Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 92 Rn. 76; für letzteres, *Morgenthaler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 46. Ed. 2021, Art. 92 Rn. 18.

100 S. Kap. 1, Fn. 154.

101 S. Kap. 2, A. I. 4. c).

102 S. Kap. 2, A. I. 4. c) cc) (5) (c).

103 S. Kap. 2, A. I. 4. c) cc) (3) (b), zum Verständnis der Annexfunktion, v. *Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005, 520.

ihre Urteile nicht herleiten. Dies ändert die persönliche Wahl der Verfassungsrichter nicht. Diese soll zwar eine demokratische Rückbindung der Personenwahl erzeugen, sie soll jedoch nicht zu einer demokratischen Rechenschaftspflicht führen. Auch die Verfassungsrichter unterliegen gemäß Art. 97 Abs. 1 GG dem verfassungsrechtlichen Gebot der Unabhängigkeit.

Es lassen sich jedoch demokratie- und rechtsstaatliche sowie institutionelle Interessen anführen, die für eine individuelle Öffentlichkeitsarbeit der Verfassungsrichter sprechen. Sie fußen insbesondere darauf, dass nur die Verfassungsrichter eine breite öffentliche Aufmerksamkeit erreichen. Dafür spricht zum einen die persönliche Wahl der Richter, durch die sie, wenn auch nicht im Wege einer öffentlichen Anhörung, trotzdem im Wege der öffentlichen Berichterstattung als Person bekannt werden, was das allgemeine Interesse an ihnen erhöht. Zudem ist der Spruchkörper nur der institutionelle Rahmen, in dem die Rechtsprechung erfolgt. Tatsächlich handeln aber die Richter als Amtswalter. Wie die Rechtsfindung also stattgefunden hat und ob die Richter dabei die Maßgaben der inneren Neutralität, Distanz und Objektivität gewahrt haben, kann zwar ein Presserichter anhand der Argumente der Parteien und des Urteils zu erläutern versuchen; authentisch und wahrhaftig kann dies jedoch nur die Person vermitteln, die mit der Rechtsfindung tatsächlich betraut war. Anders als die äußere Unabhängigkeit, die als Position verfahrens- und materielrechtlich fest institutionalisiert ist, sind die innere Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit qua Amt vorausgesetzte Eigenschaften der Richter,¹⁰⁴ die sich fortwährend in ihren Handlungen zu bestätigen haben. *Rosanvallon* bezeichnet die Unparteilichkeit damit als Element einer Handlungslegitimität.¹⁰⁵ Diese Handlungslegitimität bewiese sich zwar durch „Verfahrens-, Erfolg- und Kontrollprüfungen“.¹⁰⁶ Doch mag eine Erläuterung der Rechtsfindung beispielsweise im Rahmen eines Interviews die tatsächliche Realisierung dieser Maßgaben in der Entscheidungsfindung nachvollziehbarer machen. Die wegen des Beratungsgeheimnisses für die Öffentlichkeit nicht zugängliche Rechtsfindung wird dadurch nachvollziehbarer. Zudem darf nicht verkannt werden, dass das Gericht, würde es sich nicht in gewissem Umfang auf den Trend zur personalisierten Darstellung von Themen

104 S. BVerwG, Urt. v. 29.10.1987, BVerwGE 78, 216, NJW 1988, 1748, 1749 und s. o. Kap. 2, B. II. 3. b) bb).

105 S. hierzu *Rosanvallon*, Demokratische Legitimität, 2013, 119. Die „Institution [sei demzufolge] genau das ..., was sie durch ihr Handeln unter Beweis stellt“, *ibid.*

106 *Ibid.*

einlassen, in der zunehmend durch neue und vor allem soziale Medien dominierten Medienwelt an öffentlicher Aufmerksamkeit und damit auch an Bedeutung einbüßen würde.

Möchte das Gericht als Verfassungsorgan also sichtbar manifestieren, dass es die allgemeine Öffentlichkeit als mittelbaren Adressaten seiner Rechtsprechung wahrnimmt,¹⁰⁷ wird es dies über die Verfassungsrichter machen müssen. Aus der demokratischen Wahl der Richter könnte eine weiche – nicht-rechtliche – Verantwortung abgeleitet werden, die den Richtern anvertraute Rechtsprechung den Bürgern in ihrer „Herstellung“, in ihrem Ergebnis und ihren Rechtsfolgen verständlich zu vermitteln. Ferner liegt es im institutionellen Interesse, dass die Richter mit öffentlichkeitswirksamer Kommunikation zur öffentlichen Akzeptanz der Urteile beitragen und bewirken, dass die Urteile in den öffentlichen Meinungsaustausch und den demokratischen Diskurs verständlich aufgenommen werden können, womit nicht nur die gegenseitige Gewaltenhemmung und -kontrolle angeregt, sondern auch die demokratische Legitimation der eigenen Rechtsprechung gefördert wird. Die Erklärung und Besprechung gerade erst ergangener Urteile vermag ferner die Durchsetzungs- und Überzeugungskraft dieser Urteile grundsätzlich zu stärken, wenn Richter die Medien und die allgemeine Öffentlichkeit auf die Bedeutung des Urteils aufmerksam machen und fehlerhafte Kritik begründet zurückweisen. Eine individuelle Medienpräsenz ist damit weder von vornherein ausgeschlossen oder an sich „justizfremd“,¹⁰⁸ da die Aufgabe, den Bürger zu erreichen, als Annex zur Aufgabe der Verfassungsrechtsprechung gehört, die durch die Richter als Amtswalter wahrgenommen werden darf.¹⁰⁹ Eine ähnliche Bewertung ist in England vorgenommen worden, indem den *UKSC*-Richtern die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit übertragen wurde; in Frankreich gilt dies für den Gerichtspräsidenten des *CC*.

Zwingende verfassungs- oder einfachrechtliche Gründe, die den Richtern die Übernahme dieser Aufgabe grundsätzlich untersagen würden, sind ebenfalls nicht ersichtlich. Stattdessen müsste im Einzelfall entschieden werden, ob ein Richter gegen den in § 39 DRiG normierten Grundsatz der richterlichen Zurückhaltung und Mäßigung verstoßen hat. Im Ergebnis ist es daher dem Verfassungsgericht überlassen, seine Organisationsho-

107 S. hierzu Kap. 2, A. I. 4. c) cc) (5) (c) und allgemein Kap. 2, A. I. 4. b) ff), sowie Kap. 2, A. I. 4. c) cc) (3).

108 Schönberger, in: id./Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), *Das entgrenzte Gericht*, 2011, 9, 55.

109 S. o. Kap. 2, A. I. 4. C) cc) (5) (c).

heit dahingehend auszuüben, die Zuständigkeiten für die justizielle Öffentlichkeitsarbeit festzulegen. Dies haben die Richter im Rahmen eines Verhaltenskodexes gemacht, in dem sie sich eine eigenständige Funktion in der Vermittlung und Erklärung der Rechtsprechung und Rechtsordnung zugewiesen haben.¹¹⁰

Im Anschluss an diese Feststellung stellt sich einzig und allein noch die Frage, ob es sich als demokratie- und rechtsstaatlich wünschenswerte Entscheidung erweist, die einzelnen Verfassungsrichter mit der Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit zu betrauen. Hierzu finden sich einige kritische Stimmen. Einige besorgen, dass sich die individuelle Medienpräsenz einzelner Verfassungsrichter negativ auf das Kräfteverhältnis zwischen Recht und Politik auswirkt. So befürchtet *Jestaedt*, dass diese Präsenz das „Denken von der Verfassung her“ auch im politischen Raum verfestigen würde.¹¹¹ Der Verfassungspatriotismus erhalte eine Personifizierung und würde dadurch weiter gestärkt.¹¹² Mit dem Gerichtspräsidenten erhalte die zum Nation-Ersatz avancierte Verfassung ihren „Ersatzpräsidenten“.¹¹³ Noch weiter in seiner Kritik geht *Schönberger*, der meint, dass die „autoritätsstrebende Nation ... ihr Vakuum mit dem BVerfG füllte“,¹¹⁴ und Bürger daher den Verfassungsrichtern als neutralen Experten mehr trauten als den Berufspolitikern.¹¹⁵ Diese Befürchtungen bestehen nicht ohne Grund. Die Verfassungsrichter genießen qua Amt eine besondere Autorität in der allgemeinen Öffentlichkeit, was ihren Aussagen ein besonderes Gewicht verleiht. Damit besteht bei verfassungsrichterlichen Äußerungen aber je nach Ausgestaltung und Häufigkeit auch die Gefahr, steuernd auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken und damit sein demokratisches Potential zu schmälern. Das wird dadurch befördert, dass das Verfassungsrecht

110 I.2., Verhaltensleitlinien des BVerfG. A. A. noch *Wahl*, der davon ausging, dass die Verfassungsrichter sich in der Öffentlichkeit zurückhalten sollten. Nur die Gerichtspräsidenten sollten Öffentlichkeitsarbeit betreiben, die es „natürlich“ geben müsse, id., in: Guggenberger/Würtenberger (Hrsg.), *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik?* 1998, 81, 101-102.

111 *Jestaedt*, in: Schönberger/id./Lepsius/Möllers (Hrsg.), *Das entgrenzte Gericht*, 2011, 77, 87.

112 *Ibid.* 86. Die Autorität der Richterpersönlichkeiten sei ein wesentliches Element der Entwicklungsgeschichte des BVerfG gewesen, *ibid.* 82. Zum Begriff und Konzept des Verfassungspatriotismus mwN

113 *Zum Nation-Ersatz*, *Isensee*, in: Mohler (Hrsg.), *Wirklichkeit als Tabu*, 1986, 11 ff.

114 *Schönberger*, in: id./Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), *Das entgrenzte Gericht*, 2011, 9, 43.

115 *Ibid.*, 44.

die deutsche Rechtsordnung anders als in Frankreich oder England in einem Maße überformt, das zu einer dominanten Funktion im öffentlichen Meinungsaustausch führen könnte, falls die Verfassungsrichterinnen verfassungsrelevante Aspekte stets erklären und kommentieren würden. Ein daraus resultierender Vertrauensgewinn aufseiten des BVerfG könnte einen öffentlichen Vertrauensverlust in die politischen Gewalten und damit ihre Schwächung zur Folge haben, worunter die Stabilität des demokratischen Rechtsstaats im Ergebnis leiden würde.

Ferner liegt eine weitere Krux darin, dass die individuelle Medienpräsenz der Verfassungsrichter, wie *Schönberger* richtig bemerkt, das Dilemma auflösen soll, dass das Verfassungsgericht selbst den Bürger mit seinen in komplexer Fachsprache geschriebenen Urteilen nicht erreicht.¹¹⁶ Aus diesem Grund versuchen die Verfassungsrichter die allgemeine Öffentlichkeit über die Medien und die Erklärung der Beweggründe mit einfachen Worten, das heißt durch die kurzfristige „Ablegung der Justizförmigkeit außerhalb des Gerichtssaals“, zu erreichen.¹¹⁷ Damit ist aber das Risiko verbunden, dass sie nicht nur – wie geboten – für das Gericht, sondern auch für sich selbst sprechen, ihre Person im amtlichen Auftreten also nicht mehr hinter dem Amt zurücktreten lassen,¹¹⁸ und im Zweifel auch die nach § 39 DRiG gebotene richterliche Zurückhaltung nicht in vollem Umfang wahren. Ist dies der Fall, drohen die Richter mit ihren Äußerungen auch die intern geführten Meinungsstreitigkeiten nach außen zu tragen oder aber die Position des Gerichts – womöglich noch als Berichterstatter des Verfahrens – so eindringlich in der Öffentlichkeit zu rechtfertigen, dass dies nach objektiver Beurteilung nicht mehr als sachliche Erklärung wahrgenommen wird, sondern den Charakter eines politischen Debattenbeitrags bekommt. Gerade bei den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, bei denen das „politisch-dezisionistische“ Element bei der Rechtsanwendung größer ist als bei allen anderen Gerichten, ist dieses Risiko besonders hoch. Im Anschluss an das EZB-Urteil im Mai 2020 waren einige öffentliche Äußerungen der beteiligten Verfassungsrichter eine Gratwanderung am Rande der Zulässigkeit richterlichen Verhaltens nach § 39 DRiG und damit am Rande dessen, was ein justizförmiges Verhalten noch zulässt, das über

116 Kritisch hierzu *Wahl*, in: Guggenberger/Würtenberger (Hrsg.), *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik?*, 1998, 81, 101 ff.

117 *Schönberger*, in: id./Jestaedt/Lepsius/Möllers (Hrsg.), *Das entgrenzte Gericht*, 2011, 9, 55, ordnet das wie Isensee als „präterprozessualen Selbstinterpretation“ ein, s. *Isensee*, JZ 1996, 1085, 1091.

118 Zu diesem Erfordernis s. a. *Rosanvallon*, *Demokratische Legitimität*, 2013, 205.

die Richtigkeit der juristischen Entscheidung selbst und nicht über die öffentliche Verteidigung dieser Entscheidung zu überzeugen sucht.¹¹⁹

Entsteht dadurch der Eindruck, dass die Verfassungsrichter über die öffentliche Meinungsbildung auf die politischen Gewalten einwirken, bedroht dies die Bewahrung ihrer Autoritätsressource – das öffentliche Vertrauen und die gesellschaftliche Akzeptanz. Um den Eindruck einer „politischen Strategie“ – der Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung – zu verhindern, sollte neben der konkreten Ausgestaltung auch die Häufigkeit der individuellen Medienpräsenz der Richter berücksichtigt werden, denn auch für die Verfassungsrichter sollte die Öffentlichkeitsarbeit ersichtlich nur eine Annexfunktion zu ihrer eigentlichen Hauptaufgabe – der Rechtsprechung – sein. Ein eigenes Twitter-Account, auf dem Richter fast tagesaktuell verfassungsrechtliche Fragen kommentieren, wäre hierfür wohl nicht zuträglich. Dies dürfte das Regel-Ausnahme-Verhältnis von veröffentlichter Spruchrichtertätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit verkehren und ferner den Eindruck vermitteln, dass Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit nicht die Rechtsprechung des Gerichts, sondern die Verfassung selbst ist.

Zu der auf das Gefüge der drei Staatsgewalten bezogenen inter-institutionellen Perspektive tritt noch eine kritische intra-institutionelle Perspektive hinzu. Selbst wenn die Verfassungsrichter die individuelle Medienpräsenz nämlich in nahezu perfekter Attitüde wahrnehmen, bleibt ein gewisses Restrisiko bestehen, dass das Institutionenvertrauen durch die Bedeutungsverschiebung hin zum Personenvertrauen geschwächt wird.¹²⁰ Aktuell genießt das BVerfG als Institution ein hohes gesellschaftliches Vertrauen.¹²¹ Die Beständigkeit dieses Vertrauens folgt in erster Linie daraus, dass es unabhängig von der einzelnen Person besteht. Das Personenvertrauen wird hingegen durch jeden persönlichen Fehler beeinträchtigt. Gerade die Verfassungsrichter wären aber im Falle eines medialen Angriffs auf ihre Person vor die paradoxe Herausforderung gestellt, dass sie sich einerseits zur Bewahrung des Vertrauens erklären und möglicherweise verteidigen müssten, dies aber aufgrund des Zurückhaltungs- und Mäßigungsgebots

119 *Jahn*, Verfassungsrichter in der Defensive, 21.05.2020, verfassungsblog.de.

120 Bereits *Habermas* warnte davor, dass der Strukturwandel der Öffentlichkeit zu einer „Sentimentalität gegenüber Personen und [...] entsprechende[m] Zynismus gegenüber Institutionen“ führe, *ibid.*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 262.

121 *Vorländer/Schaal*, in: *Vorländer* (Hrsg.), *Integration durch Verfassung*, 2002, 343 ff.

jedenfalls nur in derart verhaltenem Maße tun dürften, dass sie damit in der medialen Öffentlichkeit vermutlich kaum überzeugen könnten.

Ein weiterer kritischer Aspekt aus intra-institutioneller Perspektive ist, dass einzelne Verfassungsrichterinnen durch die nachträgliche Kommentierung eigener Urteile diesen eine eigene Interpretation geben können, die so im Spruchkörper möglicherweise nicht abgestimmt war. Die individuelle Medienpräsenz riskiert damit zu untergraben, was die Beratung und Beschlussfindung im Spruchkörper erreichen möchte: eine deliberative mehrheitliche Rechtsfindung, bei der sich nicht die Ansichten einzelner Richter, das heißt nicht ohne die Überzeugung der Mehrheit durchsetzen können.

Im Ergebnis obliegt es den Verfassungsrichtern, die Vorteile und die Risiken einer persönlichen Öffentlichkeitsarbeit für jeden Einzelfall gegeneinander abzuwägen und sie in ihrer individuellen Medienpräsenz zu reflektieren. Im Regelfall ist aufgrund der einer individuellen Medienpräsenz gegenläufigen Argumente auch für das BVerfG eine individuelle Zurückhaltung und eine institutionelle Kommunikation zu bevorzugen, die im Wesentlichen über die Kooperation mit den Medienvertretern erfolgt. Dadurch werden die wichtigen Argumente in die politische Öffentlichkeit eingebracht, ohne die deutliche Abgrenzung und das Gleichgewicht der Gewalten im öffentlichen Raum zu beeinträchtigen oder Gefahr zu laufen, aufgrund individueller Fehltritte das öffentliche Vertrauen in die Verfassungsgerichtsbarkeit und damit auch in die Verfassung selbst zu gefährden.

IV. Zwischenfazit

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass es sowohl im öffentlichen als auch im justizeigenen Interesse wäre, dass die Presserichter zunehmend auch verfahrensunabhängige Öffentlichkeitsarbeit leisten, wobei die Abgrenzung zwischen einer zulässigen und einer unzulässigen politischen Öffentlichkeitsarbeit schwer wird, sobald die Presserichter in diesem Zusammenhang zu Themen von politischer Bedeutung Stellung nehmen. Des Weiteren ist es im Interesse der Justiz, dass die Öffentlichkeitsarbeit generell von Presserichtern und nur ausnahmsweise von Richterinnen selbst wahrgenommen wird. Im Grunde gilt dies grundsätzlich auch für die Richterinnen des BVerfG, wobei in ihrem Fall einige Gründe in gewissem Umfang auch eine persönliche Öffentlichkeitsarbeit nahelegen, sofern sie mit Augenmaß erfolgt.

C. Fazit

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass der kommunikative Ansatz die justiziellen Interessen weitgehend befriedigt, die das Regulierungsmodell für die Rechtsprechungsoffenheit offenlässt. Proaktive Informationsvermittlung lenkt die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Verfahren, die von allgemeinem Interesse sind und in die öffentliche Meinungsbildung einbezogen werden sollten. Präventive Informationsvermittlung hilft, fehlerhafter Berichterstattung und darauf aufbauender Kritik vorzubeugen und einen daraus entstehenden sachwidrigen öffentlichen Erwartungsdruck zu unterbinden, der das Risiko entfaltet, den Richter unter Konformitätsdruck zu setzen. Die Kommunikationsstrukturen machen es den Gerichten möglich, ihrer eigenen Stimme öffentlich Gehör zu verschaffen und Richtigstellungen vorzunehmen.¹²² In dem aufgeführten Umfang vermögen Gerichte auch über das verfassungsrechtlich gebotene Maß hinaus sowohl das öffentliche Interesse an Gerichtsverfahren zu befriedigen, als auch das öffentliche Vertrauen in ihre Funktionsfähigkeit vor Pressekampagnen, das faire Verfahren vor druckausübender Berichterstattung sowie die unbeeinflusste Wahrheits- und Rechtsfindung vor fehlerhafter Richterkritik oder Verfahrenskritik zu schützen und damit die Rechtsgüter und die dahinter stehenden Prinzipien des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips in verfassungsrechtlich wünschenswerter Weise zu fördern, ohne die Medien einzuschränken. Trotz der hierdurch erforderlichen engeren Zusammenarbeit zwischen Richtern und Medienvertretern unterbindet die intermediäre Kommunikationsebene die Entstehung einer Nähe, welche die innere Unabhängigkeit der Richter von medialer Beeinflussung tatsächlich gefährden oder in der öffentlichen Wahrnehmung in Zweifel ziehen könnte. Es besteht allerdings angesichts der verstärkten Wahrnehmung von justizieller Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich der Professionalisierung der Kommunikationsstrukturen Entwicklungsbedarf.

122 Beispiele gelungener institutioneller sowie individueller Informationsvermittlung benennt *Mishra*, Urteilsschelte, 1997, 299; s. a. *Guarnieri*, in: Canivet/Adenas/Fairgrieve (Hrsg.), Independence, Accountability and the Judiciary, 2006, 405, 411.