

Dr. Christian Rath, Freiburg/Karlsruhe

Rechtspolitischer Journalismus – Eine Genreskizze*

Juristischer Sachverstand kann im Journalismus nie schaden. Schließlich sind heutzutage fast alle Politik- und Lebensbereiche verrechtlicht und daher mit Rechtskenntnis besser zu verstehen. Ein spezieller Bereich des (politischen) Journalismus ist aber der rechtspolitische Journalismus. Er beschreibt und analysiert Gesetzgebung und (politisch relevante) Rechtsprechung aus spezifisch juristischer Sicht.

I. Was verändert sich wirklich?

Medien befassen sich mit politischen Themen häufig aus der Sicht der politischen Machtverteilung und des politischen Wettbewerbs. Konnte ein Gesetzentwurf gegen den Widerstand des Koalitionspartners, der Opposition oder der Länder durchgesetzt werden? Wer hat bei einem Gerichtsprozess gewonnen und verloren? Der spezifisch rechtspolitische Journalismus beantwortet dagegen die mindestens ebenso wichtige Frage: Was ändert sich durch ein neues Gesetz, was bringt eine neue Gerichtsentscheidung? Ändert sich überhaupt etwas? Dreh- und Angelpunkt des rechtspolitischen Journalismus ist dabei zunächst eine fundierte Vorher-Nachher-Analyse. Was wie eine Selbstverständlichkeit klingt, kann jedoch eine recht anspruchsvolle Aufgabe sein, weshalb nicht-spezialisierte Journalisten oft darauf verzichten.

1. Gesetzgebung

Wer die Veränderung beschreiben will, die ein Gesetz mit sich bringt, sollte sich nicht auf die Darstellung der politischen Urheber verlassen, die oft eher dem Politmarketing zuzuordnen ist. Minister und Abgeordnete wollen eben nicht nur die Welt gestalten und verbessern, sondern auch die eigenen Handlungen in Wählerzustimmung umsetzen. Auch die Gegner eines Gesetzesvorhabens haben meist andere Ziele, als dessen voraussichtliche Wirkung neutral zu beschreiben. Um Aufmerksamkeit zu erlangen und Proteste zu erzeugen, neigen sie zu Zuspitzungen und Übertreibungen. Meist orientieren sie sich nicht an den realistisch zu erwartenden Wirkungen, sondern am – aus ihrer Sicht – schlimmsten denkbaren Fall. Rechtspolitischer Journalismus muss diese Debatte als Teil der Chronistenpflicht natürlich aufgreifen. Sein Ziel sollte aber auch die Korrektur von offensichtlich falschen oder schiefen Darstellungen sein. Sinnvoll ist daher, den Gesetzentwurf (zumindest auszugsweise) selbst zu lesen und nicht nur auf Agenturmeldungen, Politiker-Interviews und Pressemitteilungen zu bauen.

Die Lektüre des Gesetzentwurfs kann aber zu Missverständnissen führen, wenn lediglich die bisherige Rechtsprechung kodifiziert oder ein Gesetz neu gefasst wird. Aus dem Normtext selbst ist dann ja nicht ersichtlich, was nun wirklich neu ist und was schon bisher galt. Ein neuer Gesetzentwurf muss also zunächst mit der bestehenden Rechtslage verglichen werden. Gerade bei umstrittenen Rechtsmaterien kommt es neben dem bisherigen Wortlaut der Gesetze auch auf dessen Auslegung durch die Gerichte an. Doch selbst eine vermeintlich klare Rechtslage sagt häufig wenig über die Rechtswirklichkeit aus. So gibt es Gesetze, die in der Praxis gar nicht oder nur selten angewandt werden. Und manches Gerichts-

* Der Autor ist rechtspolitischer Korrespondent der tageszeitung (taz) und mehrerer großer Regionalzeitungen. Der Beitrag basiert auf Vorträgen in der Praktikanten- und Volontärsausbildung bei taz und Badischer Zeitung sowie einem Vortrag für den Berliner Arbeitskreis Rechtswirklichkeit (BAR).

urteil verpufft ohne große Wirkung. Andererseits kann auch eine nur selten befolgte Vorschrift oder ein unterinstanzliches Urteil für erhebliche Verunsicherung sorgen. Erst wenn so die aktuelle Rechtslage/Rechtswirklichkeit erfasst ist, kann solide beurteilt werden, ob ein neues Gesetz tatsächlich eine relevante Veränderung der Rechtslage mit sich bringt. Konsequenterweise ist allerdings auch bei der geplanten Neuregelung nicht von vornherein zu unterstellen, dass sie den erwünschten oder befürchteten Steuerungseffekt überhaupt erzielen wird. Wenn etwa eine Eingriffsbefugnis bisher wegen staatlichem Personalmangel kaum genutzt wurde, dann könnte deren verschärfte Version später unter dem gleichen Vollzugsdefizit leiden. Besonders knifflig ist der Vorher/Nachher-Vergleich bei neu beschlossenen EU-Recht und völkerrechtlichen Verträgen. Hier interessiert die Öffentlichkeit ja weniger, wie sich das EU- bzw. Völkerrecht verändert, sondern welche Auswirkungen dies auf Deutschland hat. Zunächst ist also festzustellen, ob sich in Deutschland überhaupt Umsetzungsbedarf ergibt. Doch auch wenn zum Beispiel eine EU-Richtlinie nur die deutsche Rechtslage aufnimmt, kann dies für die Berichterstattung in Deutschland relevant sein, etwa weil der Bundestag eine umstrittene Vorschrift nun nicht mehr abschaffen kann oder weil die EU-Harmonisierung den Wettbewerbsdruck für deutsche Unternehmen reduziert.

2. Rechtsprechung

Für Gerichtsurteile gilt im Prinzip das gleiche. Um zu beurteilen, welche Wirkung eine Entscheidung hat, ist ein Vergleich mit der bisherigen Rechtslage erforderlich. Auch hier kann es auf alle drei Ebenen (Gesetze, Rechtsprechung, Rechtspraxis) ankommen. Es tritt aber noch die zeitliche Dimension hinzu. Zwischen dem Anlass eines Rechtsstreits und der gerichtlichen Befassung können einige Monate vergehen, bis zur höchstgerichtlichen Entscheidung sogar einige Jahre. Dies wirft neue Fragen auf: Was passierte in der Zwischenzeit? Sind die klageauslösenden Befürchtungen eingetroffen oder nicht? Hat der Staat oder der Beklagte inzwischen in anderer Form auf das Begehren der Kläger reagiert? Wird der Prozess nur noch als Musterprozess oder sogar nur noch zur Klärung der Kosten geführt?

Je länger ein Verfahren läuft, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Streitgegenstand nicht mehr mit der Lebenswirklichkeit übereinstimmt. Oft ist zum Beispiel ein Gesetz, wenn es vom *BVerfG* überprüft wird, schon wieder geändert worden. Die Bedeutung des Urteils liegt dann vor allem in den grundsätzlichen Ausführungen des Gerichts. Manche Karlsruher Urteile sind aus Sicht des Gerichts auch vor allem von strategischer Bedeutung. Das heißt in einem unspektakulären Fall wird Dogmatik entwickelt, die weit über die konkreten Entscheidung hinaus relevant ist. Da die Richter dies meist nicht von sich aus offen legen, ist ein guter Überblick über aktuelle verfassungsrechtliche Konflikte hilfreich.

Rechtsprechung muss aber nicht stets Veränderung bedeuten, sondern kann auch Bestätigung sein. Wer klagt und höchstinstanzlich verliert, stärkt so mittelbar die Gegenseite, weil damit in Deutschland meist auch die politische Diskussion um eine umstrittene Neuerung zu Ende ist. Insofern lohnt oft auch die Berichterstattung über Urteile, mit denen staatliche Maßnahmen bestätigt werden.

II. Ist die neue Rechtslage von Dauer?

Wenn festgestellt ist, was sich durch ein Gesetzesvorhaben oder ein Urteil tatsächlich ändert, schließt sich für rechtspolitische Journalisten häufig die Frage an, ob das Gesetz oder das Urteil überhaupt Bestand haben wird.

1. Gesetzgebung

Hier steht meist der Vorwurf im Mittelpunkt, dass ein Gesetz den Vorgaben des Grundgesetzes bzw. des *BVerfG* widerspricht. In Deutschland ist dies kein Randaspekt, sondern ebenso wichtig wie die rein politische Bewertung eines Gesetzentwurfs. Zum einen geht es beim Vorwurf der Verfassungswidrigkeit natürlich darum, im politischen Meinungskampf zu punkten. Da das Grundgesetz einen guten Ruf als vernünftige und bürgerschützende Ordnung hat, muss ein angeblich verfassungswidriges Gesetz, so wird impliziert, schlecht für die Bürger sein. Außerdem wird an den deutschen Hang zu „Recht und Ordnung“ als Wert an sich appelliert. Zugleich zielen verfassungsrechtliche Argumente aber auch auf eine tatsächliche Verhinderung oder Korrektur des angegriffenen Gesetzes. Die Frage, ob ein Gesetz der Prüfung in Karlsruhe standhalten wird, ist insofern nicht nur diskurs-, sondern auch machtpolitisch äußerst relevant.

Dabei sind zwei Phasen der Diskussion zu unterscheiden: Bis zur Verabschiedung eines Gesetzes zielt der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit vor allem auf die öffentliche Meinung und zweifelnde Abgeordnete der Mehrheitsfraktionen. Nach der Verabschiedung des Gesetzes wird dann eine konkrete Verfassungsklage vorbereitet, um vor Gericht Erfolg zu haben. Während in der ersten Phase vor allem Argumente benutzt werden, die in der Öffentlichkeit populär und gut vermittelbar sind, muss in der zweiten Phase oft auf andere aussichtsreichere Argumente gesetzt werden, auch wenn diese komplexer oder weniger populär sind. Hier arbeitet der rechtspolitische Journalist ansatzweise wie ein Gutachter, der Verfassungswortlaut, Rechtsprechung und Literatur analysiert (oder zumindest mit Experten diskutiert).

Möglich ist aber auch ein prognostischer Blick auf die Richter. Da gerade das Verfassungsrecht viel Raum für Abwägungen bietet, zum Beispiel bei der Prüfung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, kommt es oft auf persönliche wissenschaftliche Ansätze oder weltanschauliche und politische Hintergründe an. Bekannt ist zwar, von welcher Partei ein Verfassungsrichter einst nominiert wurde. Doch das erlaubt in der Regel nur eine vage Einschätzung. Aussagekräftiger ist das bisherige Agieren am Gericht. Wo hat ein Richter mit der Mehrheit gestimmt, wo hat er Minderheitenvoten verfasst? Welche Fragen stellt er in mündlichen Verhandlungen? Manchmal erfährt man von Richtern oder ihren Kontaktpersonen auch etwas über den Beratungsverlauf. Bei Richtern, die vorher wissenschaftlich oder politisch tätig waren, kann ihre Haltung oft auch aus früheren Äußerungen geschlossen werden. Die Verfassungsrichter mögen Spekulationen über ihr Abstimmungsverhalten nicht. Derartige Mutmaßungen sind – sofern man keine Kenntnisse aus dem konkreten Beratungsvorgang hat – auch mit großen Unsicherheiten behaftet. Zum einen lassen sich die Richter gelegentlich von den Argumenten ihrer Kollegen überzeugen. Zum anderen wird, wenn möglich, ein Urteil angestrebt, hinter dem möglichst viele Richter stehen. Dies kann zu überraschenden Kompromissen oder unerwarteten, oft auch inkonsistenten Lösungen führen.

Am einfachsten ist die verfassungsrechtliche Einschätzung eines Vorhabens naturgemäß, wenn es nur um die Umsetzung eines Karlsruher Urteils geht. Hier muss über die Position des *BVerfG* nicht spekuliert werden, denn sie liegt bereits schriftlich vor. Teilweise entwickeln die Richter sogar relativ klare Vorgaben für die Politik. Hier muss der Entwurf einer Neuregelung auch von Journalisten nur noch unter die Karlsruher Vorgaben subsumiert werden. Die beschriebenen

Methoden gelten nicht nur für die Frage, ob ein Gesetz gegen das Grundgesetz verstößt, sondern auch wenn zweifelhaft ist, ob ein Verstoß gegen EU-Recht oder die Europäische Menschenrechtskonvention vorliegt.

2. Rechtsprechung

Soweit gegen eine Gerichtsentscheidung noch Rechtsmittel möglich sind, liegt die Frage nahe, ob das Urteil in der nächsten Instanz Bestand haben wird. Bei letztinstanzlichen Urteilen geht es um die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde. Und selbst bei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist teilweise noch der Gang nach Straßburg möglich. Die Frage nach den Erfolgsaussichten eines Rechtsmittels ist letztlich ganz ähnlich zu beantworten wie die Frage nach den Aussichten der Klage gegen ein Gesetz.

III. Überzeugt die Begründung?

Gesetzentwürfe und Gerichtsurteile sind zu begründen. Dies dient der Transparenz staatlichen Handelns. Begründungen erleichtern damit auch den Medien die Arbeit. Zugleich sind Gesetzes- und Urteilsbegründungen aber auch Gegenstand der Berichterstattung und Kritik.

1. Gesetzgebung

Der Gesetzgeber ist in der Wahl seiner Ziele und Mittel weitgehend frei und hat nur die Grenzen der Verfassung bzw. des Europa- und Völkerrechts zu beachten. Insofern enthält die Begründung eines Gesetzentwurfs im wesentlichen eine politische Begründung des Vorhabens und sodann Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen. Rechtspolitisch hilfreich ist die Gesetzesbegründung nicht zuletzt, soweit sie den den rechtlichen Ist-Zustand und die verfassungsrechtlichen Vorgaben beschreibt. Wenn diese falsch dargestellt werden, ist dies zu kritisieren.

2. Rechtsprechung

Viel wichtiger für rechtspolitische Journalisten sind aber die Begründungen von Gerichtsentscheidungen. Denn Gerichte sind nicht frei, sondern haben vorgegebenes Recht anzuwenden und ausulegen. Nur ausnahmsweise ist die Rechtsfortentwicklung durch Gerichte zulässig. Für die breitere Öffentlichkeit ist die Justiz eine Black Box, bei der am Ende ein Urteil ausgeworfen wird. Hier können rechtspolitische Journalisten zumindest die wesentlichen Argumente einer gerichtlichen Auslegung skizzenhaft nachzeichnen, um etwas Transparenz zu schaffen. Manchmal scheidet eine Klage ja schon deshalb, weil es dem Kläger nicht gelungen ist, bestimmte Tatsachen zu beweisen, an denen in der Öffentlichkeit gar nicht gezweifelt wurde. Besonders bei umstrittenen Urteilen steht auch die Frage im Raum, ob die Begründung des Gerichts überzeugt. Hier sind drei Konstellationen zu unterscheiden. Waren für ein Urteil verschiedene Lösungen vertretbar? War die Entscheidung alternativlos? Hat das Gericht das geltende Recht falsch angewandt?

Oft wird ein Gericht angefeindet, obwohl die Entscheidung unausweichlich war. Dann ist es sinnvoll, dass ihm die Medien in ihren Analysen und Kommentaren den Rücken stärken. Häufig sind Urteile auch umstritten, weil ein Gericht die Grenzen der gängigen Auslegungsmethoden missachtete und damit faktisch das Recht selbst geändert hat. Wenn es sich dabei um eine bewusste Entscheidung und nicht lediglich um ein Fehlurteil handelt, sollte zumindest die Verantwortlichkeit der Richter deutlich gemacht werden. Besonders groß ist der Auslegungsspielraum beim *BVerfG*, weil eine Verfassung normalerweise nicht dem Bestimmtheitsgebot un-

terliegt. Hier ist die Nähe zur politischen Rechtssetzung deshalb am größten. Doch auch hier gibt es gelegentlich Entscheidungen, die handwerklich nicht überzeugen oder so weit in den Bereich der Verfassungsänderung ausgreifen, dass von richterlicher Tätigkeit kaum noch die Rede sein kann. Gerade weil das *BVerfG* so hoch angesehen ist und deshalb auch von den unterlegenen Verfahrensbeteiligten kaum kritisiert wird, haben die Medien eine besondere Verantwortung, Eigenmächtigkeiten am *BVerfG* zu erkennen und zu benennen.

IV. Zwei Zielgruppen

Rechtspolitischer Journalismus richtet sich zum einen an das breit gefächerte Publikum tages- und wochenaktueller Medien. Der größte Teil der Leser/Zuschauer/Zuhörer hat also keine juristische Ausbildung und kennt das Justizsystem allenfalls aus sehr punktueller Erfahrung. Bei der Darstellung spezifisch juristischer Inhalte ist deshalb stets darauf zu achten, dass sie auch für Nicht-Juristen verständlich ist. Zum allgemeinen Medienpublikum gehören aber auch Juristen. Für rechtspolitische Themen dürften sie sich sogar weit überdurchschnittlich interessieren. Deshalb müssen auch ihre spezifischen Interessen berücksichtigt werden. Obwohl sich ein Text also primär an Nicht-Juristen richtet, muss er zumindest soviel spezifische Informationen beinhalten, dass ein Jurist den Sachverhalt in die ihm bekannten juristischen Diskurse einordnen und eine erste Bewertung vornehmen kann. Dazu müssen notfalls auch bestimmte Fachbegriffe erwähnt werden. Nicht zuletzt das Aktenzeichen am Ende des Artikels ist ein Service für Juristen.

V. Schluss

Die hier skizzierten Anforderungen können sicher nicht in jedem Einzelfall vollständig erfüllt werden (es gibt ja auch Redaktionsschlüsse). Sie können mit realistischem Aufwand aber auch nur von Journalisten umgesetzt werden, die auf einem breiten Fundament an einschlägigen Kenntnissen aufbauen. Guter rechtspolitischer Journalismus setzt z. B. eine kontinuierliche Befassung mit verfassungsrechtlichen Diskussionen in Gesetzgebung und Rechtsprechung voraus. Alle anspruchsvollen Medien haben deshalb entsprechende Fachjournalisten eingestellt oder vertraglich an sich gebunden. Rechtspolitischer Journalismus kann insofern heute als eigenständiges journalistisches Genre betrachtet werden. ■