

Zu den Konsequenzen  
mangelnder Vermittlung  
und Rezeption

## Der Europäische Gerichtshof in den Medien

Frank Leptien

„Europa“ wächst zunehmend auf der politischen, ökonomischen und – zumeist öffentlich unbeachtet – auf der Ebene des Rechts zusammen, wobei sich die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft aus den Europäischen Verträgen ableiten. Insbesondere Artikel 3 des EG-Vertrages kann diesbezüglich als eine Generalklausel für die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft angesehen werden, da dort dieser unter anderem auf folgenden Politik- und Rechtsgebieten die Recht setzende Zuständigkeit zugesprochen wird:

- bei der Förderung der Forschung und der technologischen Entwicklung
- bei der Entwicklung einer gemeinsamen Ausländer- und Asylpolitik
- bei der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten
- bei Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr sowie zur Verbesserung des Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes
- bei der Schaffung eines Binnenmarktes mit der dafür notwendigen Angleichung der betreffenden Rechtsvorschriften
- bei der Entwicklung und Durchführung der europäischen Sozial- und Strukturpolitik, die der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes der EG dienen soll
- bei der Verkehrspolitik, insbesondere im Rahmen der Förderung des Auf- und Ausbaus der transeuropäischen Netze

- bei der Verwirklichung einer gemeinsamen Handelspolitik (beispielsweise bei den WTO-Verhandlungen in Seattle) und bei der Landwirtschaftspolitik
- bei der Verwirklichung der innereuropäischen Zolleinheit (Verbot von Zöllen sowie von mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren)

Wer angesichts dieser Liste noch glaubt, es bleibe auch nur ein nationaler Politikbereich vom Einfluss der Europäischen Gemeinschaft unberührt, geht leider an der Realität vorbei: Jenseits der öffentlichen Wahrnehmung prägen EG-Verordnungen und -Richtlinien die geltende bundesdeutsche Rechtsordnung – die diesbezüglichen Schätzungen schwanken zwischen Werten von zwei Dritteln und drei Vierteln; diese Zahl wird allerdings in speziellen Rechtsbereichen (Wettbewerbsrecht) schon deutlich überboten, sodass die bundesdeutsche Rechtsetzung einer reinen Abschrift entsprechender europäischer Rechtsnormen gleicht.

Wenn dies der Mehrheit der Bevölkerung nicht geläufig ist, ist dies durch den Umstand erklärbar, dass entsprechende Rechtsänderungen den Außenstehenden als souveräne innerstaatliche Rechtsetzung präsentiert werden. Wer außer den jeweiligen Spezialisten sieht schon Paragraph 613a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), Paragraph 1 des Verbraucherkreditgesetzes oder Paragraph 6 Absatz 1 der Gefahrstoffverordnung den europäischen Ur-

sprung an? Und wer will als zuständiger Politiker oder als Vertreter der Verwaltung vor die Bevölkerung treten und dieser erklären, dass der bundesdeutsche Gesetzgeber in bestimmten Rechtsbereichen sich nicht der Durchsetzung europäischer Rechtsnormen widersetzen kann? So erklärt sich die Diskrepanz zwischen der öffentlichen Wahrnehmung der EU und ihrer realen Rechtsetzungskraft.

### Die Bedeutung des EuGH

Bei der Europäisierung der nationalen Rechtsprechung spielt der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Gegensatz zu seiner vernachlässigten Behandlung in der öffentlichen Berichterstattung wie auch in der wissenschaftlichen Forschung als letztentscheidende Verfassungs- und Rechtsschutzinstanz eine kaum zu unterschätzende Rolle: Der EuGH kann als einzige EG-Institution gegen den überwältigenden politischen Willen der Mitgliedstaaten sowie der anderen europäischen Organe geltende Rechtsnormen entwickeln, durchsetzen und somit auf denjenigen Rechtsgebieten, welche die Mitgliedstaaten der EG endgültig übertragen haben, die Rechtsprechung von deren obersten nationalen Verfassungsgerichten für ungültig erklären. Selten genug gelangen Entscheidungen des EuGH in die öffentliche Debatte – jedoch war es vergangenes Jahr mal wieder so weit: In der Rechtssache Kreil verfügte der EuGH, dass Artikel 12 Absatz 2 Grundgesetz (GG), der Frauen den Gebrauch der Waffe in den Streitkräften untersagt, mit dem europäischen Prinzip der Gleichberechtigung von Männern und Frauen bei der Berufswahl nicht zu vereinbaren ist und eine geschlechtsspezifische Diskriminierung der Frauen bei ihrer Arbeitssuche darstellt.

In der Bundesrepublik ist dieses Urteil trotz einiger kritischer Stimmen wie von Ruprecht Scholz von allen Parteien, der Bundeswehr, den Kirchen, Gewerkschaf-

ten und Arbeitgebern überwiegend begrüßt worden. Das Bundesverteidigungsministerium folgte dem Urteil widerspruchslos und berichtete bereits am Tag der Urteilsverkündung, dass man dort an der Umarbeitung entsprechender Gesetze arbeite.

Blickt man in die Zukunft, so stehen dem EuGH neue Aufgaben und Kompetenzen ins Haus: Mit der Verabschiedung der Europäischen Charta, die als Kern einer künftigen europäischen Verfassung angesehen werden kann, wird es ausschließlich dem EuGH obliegen, die dort festgelegten Rechtsgrundsätze zu interpretieren und fortzubilden. Da er dabei keinen politischen Absprachen und Einflüssen unterliegt, kann mit Recht erwartet werden, dass der EuGH die dortigen Bestimmungen „integrationsfreundlich“ auslegen wird – die europäische wird demzufolge gegenüber der nationalen Ebene künftig weiter gestärkt.

### Rechtsvermittlung durch die Medien

Die Bürgerinnen und Bürger erfahren Recht – sei es von der europäischen, nationalen oder kommunalen Ebene – weitgehend als medienvermittelte Angelegenheit. Zwar informieren sich alle Menschen auch durch Gespräche mit Bekannten und Verwandten über das aktuelle Weltgeschehen, dabei stützen sie sich jedoch nahezu immer auf Medienberichte und andere Personen, die ihre Kenntnisse ebenfalls aus den Medien besitzen.

Demnach wird in solchen Fällen der ursprünglich kommunizierte Medieninhalt durch die Filterung eines weiteren Mediums lediglich weitertransportiert – die Information bleibt jedoch von ihrem Ursprung her medialer Natur: Somit wird die für die Verbreitung einer europäischen Rechtsnorm notwendige Öffentlichkeit heutzutage vorwiegend über die Medien geschaffen und ist dementsprechend eine mediale Öffentlichkeit. Dieses

Phänomen ist jedoch weder neu noch speziell europäisch. Was dennoch in den Medien nicht präsent ist, ist in unserer Gesellschaft überhaupt nicht mehr präsent: Innerparteiliche Auseinandersetzungen in den bundesdeutschen Volksparteien CDU und SPD, die Entwicklung des Wirtschaftswachstums sowie der Arbeitslosigkeit, der Fortschritt in der medizinischen Forschung sowie die Aufdeckung politischer Skandale werden der Bevölkerung nahezu ausschließlich über die Medienberichterstattung bekannt.

Dass sich dieser Prozess der medialen Rechtskommunikation nicht problemlos gestaltet, führt der Bundesverfassungsrichter Winfried Hassemer, bezogen auf die mediale Berichterstattung über die Rechtsprechung, wie folgt aus: „Wer sich auf Gerichtsberichte verlässt, weiß einiges über die Einschätzungen, welche die Medien von den Leser-Erwartungen haben, aber nichts Richtiges über das Recht. Was Gerichte ‚wirklich‘ machen, interessiert die Medien nicht, und das völlig zu Recht: Sie sind ja keine Protokollführer der Justiz, sondern folgen ihren eigenen Interessen und Regeln; die sind schon kompliziert genug – aber mit denen der Justiz haben sie fast nichts zu tun.“

Daher soll in diesem Beitrag ein Blick auf diejenigen Rahmenbedingungen geworfen werden, welche die mediale Berichterstattung des EuGH prägen: Sie stehen stellvertretend und ausschnitthaft für die Schwierigkeiten, Europa und seine Institutionen seiner Bevölkerung näher zu bringen.

### Keine europäische öffentliche Meinung

Der EuGH orientiert sich in seiner Rechtsprechung strikt an dem europäischen Vertragsrecht. Diese Erkenntnis wäre allein nicht bedeutsam, da auch nach bundesdeutschem Rechtsverständnis die Bürgerinnen und Bürger von den Gerichten erwarten können, dass diese sich stets

an den Gesetzen und nicht an der öffentlichen Meinung orientieren; beim EuGH kommt jedoch hinzu, dass ihm diese Dimension nicht offen steht: Es gibt gegenwärtig keine übergreifend verbreitete europäische öffentliche Meinung, die der EuGH als ihm geeigneten historisch, politisch und kulturell gewachsenen *Demos* ansprechen könnte – die Europäer definieren sich in allen Umfragen nicht primär als Europäer, sondern verstehen sich als Deutsche, Franzosen, Briten oder Spanier. Daher trifft die europäisch orientierte Rechtsprechung des EuGH auch in der Bundesrepublik auf eine sich vorwiegend national definierende Rechtsgemeinschaft, welche die Tragweite der Luxemburger Rechtsprechung nicht stets registriert, sie sogar in den national orientierten Medien ignoriert.

In Sachen Öffentlichkeit steht der EuGH wie alle europäischen Institutionen nahezu ausschließlich national orientierten Medien gegenüber, die sich mit ihrem Informations- und Unterhaltungsangebot an eine Kultur- und Sprachgemeinschaft wenden: Es ist wohl kein Zufall, dass unter den in Europa grenzüberschreitend beachteten Medienanstalten neben dem amerikanischen Nachrichtensender CNN vor allem der Musiksender VIVA Beachtung findet. Europäische Sender wie EURONEWS und EUROSPORT fristen dagegen zumeist ein Schattendasein, und die Mitte der neunziger Jahre gegründete und in Brüssel herausgegebene Wochenzeitschrift *The European Voice* erreicht nach wie vor nur ein europapolitisch interessiertes Fachpublikum.

Daher treffen Urteile des EuGH nicht auf den zum Teil massiven öffentlichen, politischen oder publizistischen Protest, wie dies das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zum Tucholsky-Zitat „Soldaten sind Mörder“, zum Kruzifix-Verbot, zur Strafbarkeit von Sitzblockaden, zum Abtreibungsparagrafen 218 und zur Straffreiheit von ehemaligen

DDR-Spionen hervorrief. Er kommt nur dann in der öffentlichen Debatte vor, wenn er mit seinen Urteilssprüchen in die als scheinbar natürlich empfundene Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger eingreift.

### Kommunikative Hindernisse

Die Verfahren vor dem EuGH zeichnen sich durch einen weitgehend entpersonalisierten Charakter aus und unterscheiden sich in vielen Punkten von der vermeintlich klassischen Gerichtsdraturgie, wie sie in Deutschland aus dem Fernsehen bekannt ist: Es gibt keinen Staatsanwalt, der die Anklage verliest, sondern einen Generalanwalt, der als beratende Instanz tätig ist. Im Gerichtssaal findet sich keine angeklagte Person, da vor dem EuGH nur Staaten in ihrer Gesamtkörperschaft angeklagt werden können, und im Gegensatz zu den amerikanischen Serien auch Geschworene. In der öffentlich zugänglichen mündlichen Verhandlung werden keine Zeugen oder Sachverständigen vernommen, sondern von den beteiligten Parteien lediglich deren Rechtsauffassungen vorgetragen, die nach dem schriftlichen Vorverfahren Eingeweihten bereits bekannt sind. Es kommt daher nicht zu einer Befragung oder gar einem Kreuzverhör – dem Höhepunkt der klassischen Gerichtsdraturgie –, und ebenso werden keine Beweise vorgelegt.

Diese weitgehend entpersonalisierte Rechtskommunikation des EuGH bedeutet für diesen darüber hinaus in einem medialen Zeitalter, welches sich in seiner öffentlichen Berichterstattung an einer vornehmlich personalisierten Berichterstattung orientiert, einen immensen Nachteil: Im Gegensatz dazu berichten die Medien gerne von den Verhandlungen vor dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag, da dort Angeklagte mit einer scheinbar persönlich zu-rechenbaren Schuld auf der Anklagebank

sitzen. Gut und Böse ist dort sichtbar und somit auch medial leichter aufzuarbeiten wie auch zu dramatisieren.

Ein weiteres Erschwernis im Prozess der Rechtskommunikation besteht in dem Umstand, dass die Kommunikation zwischen dem EuGH (als Kommunikator von Rechtsentscheidungen) und den nationalen Bevölkerungen (als letztendlichen Adressaten der Rechtsbotschaften) praktisch einseitig verläuft. Der EuGH kann mit seinen Urteilssprüchen das Rechtsgefüge innerhalb der EU deutlich beeinflussen, während hingegen die Bürgerinnen und Bürger in den EU-Mitgliedstaaten keine Möglichkeit haben, mit den Richtern des EuGH in einen Rechtsdiskurs über die normativen Grundlagen der Rechtsprechung zu treten, die sie nachhaltig betreffen: So wurde beispielsweise die Europäische Grundrechtscharta, die ein Gerüst einer möglichen europäischen Verfassung bilden wird, nicht von demokratisch legitimierten Abgeordneten, sondern gewissermaßen als „Gnadenakt“ im Auftrag der Legislative erstellt.

Die Beteiligung der Rezipienten beschränkt sich auf diffuse Meinungsäußerungen, das Pfeifen und Klatschen im Saal, oder bleibt als Leserbrief vereinzelt und allenfalls stellvertretend für den öffentlich stumm gebliebenen Rest. Somit tritt die EU, tritt der EuGH in der breiten Öffentlichkeit ausschließlich als Kommunikator gesellschaftsordnender Rechtsinformationen und nicht als Rezipient gesellschaftlicher Wertentscheidungen auf.

### Strukturelle Hindernisse

Nun haben auch die Institutionen der Gemeinschaft die Möglichkeit, einem Teil der öffentlichen Kritik hinsichtlich der Entscheidungsprozesse durch eine transparente Informationspolitik zu begegnen. Daher lohnt sich ein Blick hinter die Kulissen, der die Frage beantworten könnte, ob EG-Institutionen wie der EuGH sich

überhaupt für die öffentliche Resonanz seiner Urteile interessieren – ob er eine Öffentlichkeitsarbeit betreibt, um sich gegenüber der Öffentlichkeit zu artikulieren.

Untersucht man in diesem Zusammenhang die diesbezüglich zuständige Deutsche Sektion der Presse- und Öffentlichkeitsabteilung des EuGH in Luxemburg und fragt, welche Medien aus dem deutschsprachigen Raum vornehmlich rezipiert werden, so stellt sich heraus, dass die Deutsche Sektion mit dem Düsseldorfener *Handelsblatt* sowie der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* nur die Berichterstattung aus zwei Zeitungen systematisch auswertet – andere Zeitschriften wie etwa die *Frankfurter Rundschau*, die *Neue Zürcher Zeitung*, die *Süddeutsche Zeitung* und der *Wiener Standard* gelangen nur durch aufmerksame Kollegen in das Blickfeld der Deutschen Sektion.

Als Begründung hierfür wird vor Ort neben der geringen Personalausstattung (zwei Personen sind für die Bearbeitung sämtlicher Bürgeranfragen aus dem deutschsprachigen Raum wie auch für die Betreuung der Besucher vor Ort und zugleich für die Medien zuständig) angeführt, dass diese beiden Zeitungen die europäisch interessierten politischen und wirtschaftlichen Eliten ansprechen und primär diese für den europäischen Einigungsprozess gewonnen werden sollen. Andere Zeitungsmeldungen werden der deutschen Pressestelle mehr oder weniger zufällig zugetragen. Kritisch ist zu diesem Vorgehen anzumerken, dass zum einen die in Luxemburg vorgenommene Medienrezeption keinen repräsentativen Querschnitt der veröffentlichten Meinung in der deutschen Medienlandschaft darstellt. Zum anderen entsteht die Gefahr, dass die Presse- und Informationsabteilung – in Luxemburg sitzend und mit einem europäischen Fokus versehen – in ihren Pressemitteilungen nicht ausreichend die nationale Gebundenheit der be-

treuten Massenmedien berücksichtigt. Die in der Deutschen Sektion bestehende Beschränkung in der Medienrezeption kann dazu führen, dass diese von sachlich falschen Berichterstattungen über den EuGH nichts erfährt und daher auch nicht in Form von Leserbriefen oder Gendarstellungen entsprechend reagieren kann; ebenso ist die Orientierung der Öffentlichkeitsarbeit des EuGH an den politischen und wirtschaftlichen Eliten kurzsichtig und aus demokratietheoretischer Perspektive, die allen Menschen ein gleiches Recht auf Öffentlichkeitsinteresse zubilligt, zumindest fragwürdig. Hält man darüber hinaus fest, dass die angesprochenen politischen und wirtschaftlichen Eliten parteiübergreifend Europa wollen und nicht mehr vom europäischen Einigungsprozess überzeugt werden müssen, so bleibt zu konstatieren, dass der Fokus der europäischen Überzeugungsarbeit nicht die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung im Visier hat und diese folglich auch nicht erreichen kann.

### Politische Hindernisse

Bei genauerer Betrachtung der Nachrichten über den EuGH fallen Pressemitteilungen ins Auge, die zunehmend vor einer Überlastung des EuGH warnen: Die Verfahrensdauer betrug im Jahre 2000 zirka zwei Jahre und steigt zusehends: Immer mehr nationale Gerichte legen Fragen hinsichtlich der Rechtsinterpretation des EU-Rechts dem EuGH im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen vor – und es ist abzusehen, dass bei einer Osterweiterung der Europäischen Union, welche von den Beitrittsländern eine völlige Übernahme des *aquis communautaire* voraussetzt, der Gerichtshof, der das europäische Recht bewahren und fortbilden soll, bei der gegenwärtigen Personalsituation dieser Aufgabe unmöglich gerecht werden kann. Daher versuchte der EuGH bei der Europä-



ischen Kommission in den vergangenen Jahren erfolglos, zusätzliche Planstellen zu beantragen; allerdings muss zur Entlastung der Kommission hinzugefügt werden, dass diese selbst dem EuGH keine zusätzlichen Stellen bereitstellen kann: Die Kommission sammelt lediglich den angemeldeten Stellenbedarf aller EU-Institutionen und übermittelt den Gesamtbedarf dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs, welcher jedoch den EU-Personalbestand seit 1994 „eingefroren“ hat.

Hierfür lassen sich politische Gründe finden: So muss berücksichtigt werden, dass eine angemessene Personalausstattung der EU-Institutionen letztendlich für die EU-Mitgliedstaaten Kosten verursacht, die sie durch Beiträge und Abgaben finanzieren müssten. Da die Bürgerinnen und Bürger die Arbeit der EU-Institutionen jedoch nicht bewusst in ihrer sozialen Umwelt erkennen, können die Regierungen ihrer Bevölkerung die positiven Effekte einer angemessenen Personalausstattung der EU nur schwer vermitteln. Ferner könnte aus Sicht der Bevölkerung ein Stellenzuwachs bei den EU-Institutionen mit dem Hinweis auf die viel beklagten leeren öffentlichen Kassen abgelehnt werden, da eine Vergrößerung der EU-Verwaltung zumindest in Deutschland auf den ersten Blick dem propagierten Ziel

des Personalabbaus und der Verschlankung der öffentlichen Verwaltung widersprechen würde. Die europäischen Institutionen leiden darunter, dass populistische Kritik und eine restriktive Personalpolitik gegenüber der EU von den Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten Zustimmung erhalten. Aber auch von Seiten der EU-Regierungen wird möglicherweise eine restriktive Personalpolitik mit dem strategischen Ziel verfolgt, auf diesem Wege eine Einengung der verbliebenen nationalen Freiräume in der Kultur-, Innen- und Sozialpolitik zu verhindern. Trotz der grundsätzlichen allgemeinen Zustimmung zu den Gemeinschaftsverträgen ist die europäische Integration gegenwärtig an einen Punkt gelangt, an dem eine weitere Kompetenzverlagerung an die EU nur noch begrenzt – wenn überhaupt – akzeptiert wird und auch registriert wird, dass antieuropäische Parolen sich im Wahlkampf gut machen: Nicht umsonst hat Bundeskanzler Schröder bereits im Wahlkampf 1998 davon gesprochen, dass in Brüssel deutsche Beiträge „verbraten“ würden. Zwar wurde ihm von Seiten der politischen und ökonomischen Eliten widersprochen – jedoch einem großen Teil der Bevölkerung hatte er aus der Seele gesprochen und mit diesen und anderen populistischen Formulierungen zahlreiche Wähler gewinnen können.

### Heilsame Grenzen

*„Die Ethik hat weder die Aufgabe, den medizinischen Fortschritt zu verteufeln, noch ihm willfährig zu sein. Ethik setzt Grenzen, jene heilsamen Grenzen, die verhindern, dass der Mensch durch seine neuen Möglichkeiten sich selbst vergisst, das heißt, seine Herrschaft über die Natur – und damit auch über den Menschen – potenziert, aber nicht mehr menschlich handelt.“*

(Alfred Sonnenfeld am 15. Februar 2001 in *Die Welt*)