

**VDZ** Verband Deutscher  
Zeitschriftenverleger

**Verband des Jahres 2004**  
DGVM Innovation Award

## 2006 VDZ-Jahrbuch



# EU-Pläne: Der Weg des deutschen Presserats von der Selbstkontrolle zum staatlichen Steuerungsinstrument



**Univ.- Prof. Dr. Robert Schweizer,**  
**assoz. Vorstand Hubert Burda Media und Mitglied des Deutschen Presserates**

Ein absurder, unrealistischer Weg, der von der Wirklichkeit so weit entfernt ist, dass er noch nicht einmal im Presserat selbst angesprochen worden ist? Der Werberat allerdings, bekanntlich ebenfalls ein Organ der Selbstkontrolle, hat sich notgedrungen mit dem Thema bereits befasst. In einer Presseerklärung vom März 2005 hat er verlautbart:

*„Der Werberat will kein staatlich gelenktes Ausführungsorgan der EU werden“.*

Und erst vor kurzem, im März 2006:

*„Werberat lässt sich von der EU nicht zur Behörde umbauen. ...Werbung wäre damit politischer Lenkung unterworfen“.*

Der ZAW schrieb am 21. Februar 2006 den deutschen Mitgliedern des Ausschusses für Kultur und Bildung im Europäischen Parlament:

*„Die deutsche Werbewirtschaft spricht sich ausdrücklich gegen Systeme der Ko-Regulierung zur Umsetzung der Richtlinienvorgaben aus. Nach ... bedeutet Ko-Regulierung eine nicht hinnehmbare, Reduzierung der Rolle der Wirtschaft auf die eines staatlichen Ausführungsorgans.“*

Der VDZ hat sich im Februar 2006 mit der Frage befasst, „inwieweit der einfache EU-Gesetzgeber freiwillige Selbstkontrolle in Richtlinien als Maßnahmen geringerer Bindungswirkung vorsehen darf oder ihm dies durch europäisches Primärrecht verboten ist“ (Anmerkungen zum Entwurf einer Studie des Hans-Bredow-Instituts „Co-Regulation Measures in the Media Sector“).

Im März 2006 titelte der VDZ in einer Stellungnahme zur Revision der Fernsehrichtlinie:

*„Ächtung freiwilliger Werbeselbstkontrolle und freiwilliger redaktioneller Medienselbstkontrolle bedroht freiheitliche Kommunikationsverfassung“.*

## **Grund für die Aufregung: Die Bemühungen der EU, die so genannte Ko-Regulierung einzuführen**

Es bestimmt Artikel 3 Nr. 3 des „Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie

89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität", also der schon berühmte Vorschlag für eine neue Fernsehrichtlinie:

*Die Mitgliedstaaten fördern Regelungen zur Co-Regulierung in den von dieser Richtlinie koordinierten Bereichen. Solche Regelungen müssen derart gestaltet sein, dass sie von den hauptsächlich Beteiligten allgemein anerkannt werden und dass eine wirksame Durchsetzung gewährleistet ist.*

Diese Regelung bringt eine in der EU herrschende Tendenz zum Ausdruck. Für die Printmedien kommt hinzu, dass sie inhaltlich an die – so soll die Richtlinie künftig heißen – „Richtlinie über audiovisuelle Medien“ angrenzen.

### Was ist unter „Ko-Regulation“ zu verstehen?

Grundsätzlich kann, soweit es hier interessiert, in drei Formen reguliert werden:

- Bei der imperativen Form setzt der Staat die Normen, und er setzt die Normen selbst durch.
- Bei der Selbstregulierung reguliert nicht der Staat, vielmehr regulieren Selbstkontrolleinrichtungen.
- Bei der Ko-Regulation regulieren ebenso Selbstkontrolleinrichtungen, aber der Staat reguliert die Selbstregulierung. Klarer wird statt von „Ko-Regulation“, „Koregulation“ oder „Co-Regulation“ auch von „regulierter Selbstregulierung“ gesprochen, ebenfalls von „enforced self-regulation“, „enforced voluntary regulation“ und „audited self-regulation“. Den Ausdruck „regulierte Selbstkontrolle“ hat wohl der heutige Richter des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Hoffmann-Riem, in das Schrifttum eingeführt.

Eine vierte – in Deutschland praktizierte Form – kommt hinzu: die Form des kumulativen Nebeneinanders der Formen a. und b. Eingehender:

Im Pressebereich und auf anderen Gebieten der Werbung sowie der Markt- und Sozialforschung, regulieren in Deutschland ebenso wie in einigen weiteren Ländern in der Regel der Staat und die Selbstkontrolle – doppelt kontrollierend – nebeneinander: der Staat rechtlich, die

Selbstkontrolle berufsethisch. Die Form a. und die Form b. werden somit nebeneinander praktiziert. Form b. wurde in Deutschland zwar zumindest teilweise geschaffen, um Form a. zu erübrigen. In den meisten Bereichen greifen Form a. und Form b. jedoch heute voll nebeneinander. Wichtigstes Beispiel ist der Schutz der Persönlichkeitsrechte.

Das ist ein Thema für sich. Es gewinnt seit einigen Jahren deshalb verstärkt an Bedeutung, weil Anwälte von Betroffenen dieses Nebeneinander gegen die Presse nutzen. Sie beanspruchen zum einen das gesamte, ausgeprägte presserechtliche Instrumentarium und beschweren sich zum anderen darüber hinaus zum gleichen Artikel beim Presserat. Den Anwälten kommt es dabei – diesen Eindruck kann man gewinnen – nicht darauf an, zusätzlich eine berufsethische Prüfung durch den Presserat zu ermöglichen. Jedenfalls verstärkt insoweit die Selbstkontrolle der Presse den starken rechtlichen Druck. Es fragt sich, ob ein solches Nebeneinander dem Sinn und Zweck der Selbstkontrolle gerecht wird. Von dieser Frage zu unterscheiden ist die Tatsache, dass sich viele Beschwerdeführer – ohne Kostenrisiko – allein an den Presserat wenden und der Presserat ganz im Sinne der Form b. so reguliert, dass es sich für viele Beschwerdeführer erübrigt, gerichtliche, also rechtliche Hilfe zu beanspruchen.

### Staatliche Vorgaben bei der Ko-Regulation

Zurück zur Ko-Regulation, also zu Form c.: Der Staat kann bei der „regulierten Selbstregulierung“ materielle rechtliche und Verfahrens-Normen vorgeben, im Rahmen derer die Selbstkontrolle handeln darf oder muss. Erlaubt ist zudem, wie schon öfters öffentlich diskutiert, ein staatliches Lizenzierungssystem einzuführen. Der Staat ist darüber hinaus befugt, seine Macht zur Regulierung der Selbstkontrolle auf eine unabhängige Institution zu übertragen. Welche Rechte der Staat wahrnimmt, entscheidet er politisch.

### Staatliche Regulierung der Redaktionen bei der Ko-Regulation

Wer als Verleger oder Journalist immer noch gelassen ist, muss ergänzend Artikel 3g des Vorschlags zur Änderung der Fernsehrichtlinie lesen. Art. 3g bestimmt unter anderem:

*„Audiovisuelle kommerzielle Kommunikation darf nicht ... Verhaltensweisen fördern, die die Gesundheit oder Sicherheit gefährden;*

*Verhaltensweisen fördern, die den Schutz der Umwelt gefährden. Jede Form der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation und Teleshopping für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse ist untersagt. Audiovisuelle kommerzielle Kommunikation für alkoholische Getränke darf nicht an Minderjährige gerichtet sein und darf nicht den übermäßigen Genuss solcher Getränke fördern."*

Das heißt, nach Art. 3 Nr. 3 der geplanten Fernsehrichtlinie soll die regulierte Selbstregulierung eingeführt werden. Siehe oben bei der Überschrift: „Grund der Aufregung“. Und an anderer Stelle derselben Richtlinie (Art. 3 g) wird bereits regulierend vorgegeben, dass die Selbstkontrolle in die Freiheit der Redaktionen einzugreifen hat.

### **Vorteile der Ko-Regulation aus staatlicher Sicht**

Die Ko-Regulation ist zusätzlich deshalb gefährlich und geradezu verführerisch, weil sie aus der Sicht des Staates neben der Macht und der (scheinbaren) Konzilianz gewaltige gesetzestechnische Vorteile bietet. Unter anderem: Der Staat kann schneller und wirklichkeitsnäher Normen schaffen und Normen durchsetzen. Er wird mit der Ko-Regulation in einer sich rasch ändernden, komplizierten Welt teilweise überhaupt erst in die Lage versetzt, seine Aufgaben wahrzunehmen. Kosten lassen sich verringern und abwälzen. Das Staatswesen bindet die Betroffenen eher ein und baut unter Umständen Widerstand ab.

### **Bedarf es der Ko-Regulation, also der regulierenden Selbstregulierung, um diese gesetzestechnischen Vorteile zu realisieren?**

Es bedarf der regulierenden Selbstregulierung von vornherein – auch aus der Sicht des Staates – nicht, soweit kein Anlass für einen Eingriff in die Selbstkontrolle besteht. So kann beispielsweise auf das System der Lizenzierung verzichtet werden, wenn die Selbstkontrolle bereits grundsätzlich funktioniert.

Soweit sich der Staat und Selbstkontrollenrichtungen nicht über politische Forderungen einigen können und wollen, bleibt nur:

Entweder die Selbstkontrollenrichtungen verweigern sich der Ko-Regulation. Sie belassen es bei einem kumulativen Nebeneinander von

Form a. und Form b. (vgl. oben: die vierte Form). Sie müssen sich somit nicht etwa automatisch auflösen; denn existieren und ihre Meinung äußern, das dürfen die Selbstkontrollenrichtungen allemal. Auf dieser Grundlage beruht die Spruchpraxis von Presse- und Werberat von Anfang an bis heute. Sie wurde für den Presserat schon im Jahre 1958 vom Oberlandesgericht Hamburg und in diesem Jahr vom Landgericht Bonn bestätigt. An dieser Rechtslage ändert das EU-Recht nichts. Die Selbstkontrollenrichtungen sind also nicht gezwungen, sich aufzulösen, wenn sie nicht bereit sind, sich regulieren zu lassen.

Oder – die Alternative – die Selbstkontrollenrichtungen fügen sich eben in eine neue Rolle: „staatliches Steuerungsinstrument“ und rechtfertigen sich damit, dass sie immerhin noch irgendwie mitwirken können. Der Spatz in der Hand wird bekanntlich von manchem der Taube auf dem Dach vorgezogen.

### **Redaktioneller Datenschutz: Einfallstor für die regulierte Selbstregulierung der Presse**

Noch nicht gesehen wird bislang, wie mit einem Federstrich im Datenschutz die regulierte Selbstregulierung über die Presse hereinbrechen kann:

§ 41 des Bundesdatenschutzgesetzes, der zur Selbstregulierung des redaktionellen Datenschutzes in der Presse verholfen hat, basiert auf EU-Recht; nämlich auf Art. 9 der EU-Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutze natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr) sowie auf Artikel 249 Abs. 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 (EWGV).

Es bedarf nun überhaupt keiner Phantasie, um vorausszusehen, dass dieses EU-Recht zum Datenschutz um ein Wort erweitert wird: Aus der Erlaubnis zur Selbstregulierung wird unscheinbar die Erlaubnis zur regulierten Selbstregulierung.

### **Muss sich der Presserat im Falle einer Regulierung der Selbstregulierung de facto auflösen?**

Die Selbstkontrolle des redaktionellen Datenschutzes gehört zu den größten Erfolgen des Deutschen Presserats und mit zu seinen Haupt-

## >> Soll sich der Presserat auf das seit seiner Gründung Undenkbare einlassen: eine Steuerung des Presserats durch den Staat? <<<

aufgaben. Gleichartige Aufgaben wachsen dem Presserat darüber hinaus nach und nach durch EU-Recht zu. Der Presserat wird den redaktionellen Datenschutz und ähnliche Aufgaben nicht so ohne Weiteres aufgeben wollen, wenn die EU ihre Tendenz zur regulierten Selbstregulierung im Fernsehen und den anderen audiovisuellen Medien auch im Printbereich realisiert. Wenn es nicht gelingt, die regulierte Selbstregulierung doch noch als Prinzip zu verhindern, wird der Presserat folglich eine der schwierigsten Entscheidungen in seiner Geschichte treffen müssen. Soll er auf etwas einlassen, was für ihn seit seiner Gründung am 20. November 1956 undenkbar ist: eine wie auch immer geartete Steuerung des Presserats durch den Staat. Wenn er seine Unabhängigkeit nicht aufgeben will, wenn die regulierte

Selbstregulierung eingeführt wird, so kann und muss er sich auf seine ursprüngliche Funktion zurückziehen. Er muss dann – bei einer Ko-Regulation – auf eine Mitwirkung beim redaktionellen Datenschutz und anderen neuen, auf EU-Recht basierenden, Aufgaben verzichten.

Selbst aufzulösen braucht er sich, wie erwähnt, aus rechtlichen Gründen nicht. Allerdings werden sich dann voraussichtlich willfährige Einrichtungen bilden und den Presserat wohl mit der Macht des Faktischen zurückdrängen und insgesamt gefährden. <

Wertvolle Hinweise verdankt der Verfasser VDZ-Justiziar für Europa und Medienpolitik Dr. Christoph Fiedler.