

02.08.2004

Ist die Pressefreiheit in Deutschland in Gefahr?

Die Medien befürchten Schlimmes von dem Gesetzentwurf der Bundesjustizministerin zur Neuregelung des „Großen Lauschangriff“. Der Entwurf beseitigt den Schutz von Journalisten vor staatlichen Abhörmaßnahmen. Der Presserat fordert die Bundesjustizministerin gemeinsam mit den Journalisten- und Verlegerverbänden DJV, dju, BDZV und VDZ auf, den vorliegenden Gesetzesentwurf zurückzunehmen. Das Verbot von Abhörmaßnahmen gegenüber Journalisten muss um der Pressefreiheit willen uneingeschränkt gewährleistet bleiben.

Die Novelle der Normen zu verdeckten Ermittlungsmaßnahmen in der Strafprozessordnung war wegen eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 notwendig geworden. Hierin hatte das Gericht das Abhören von Wohnräumen in weiten Teilen für verfassungswidrig erklärt. Gleichzeitig hat es dem Gesetzgeber aufgegeben, zukünftig einen absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung zu gewährleisten, in dem solche Abhörmaßnahmen ausgeschlossen sind. Nach dieser und weiteren Entscheidungen des Gerichts sind Abhörmaßnahmen aber auch wegen anderer Grundrechtsgarantien nicht uneingeschränkt zulässig, z.B. aufgrund der Pressefreiheit bei Journalisten.

Nach dem jetzigen Entwurf des Bundesjustizministeriums sind Abhörmaßnahmen bei Journalisten als Berufsgeheimnisträgern dem Wortlaut nach zwar immer noch grundsätzlich unzulässig. Aber im Einzelfall soll das Belauschen von Redaktionsräumen - anders als bisher - wegen „unabweisbarer Bedürfnisse“ einer wirksamen Strafverfolgung möglich sein. Diese neue Einschränkung durchlöchert den Informantenschutz und das Redaktionsgeheimnis. Journalisten wird die Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgabe deutlich erschwert. Die Ermittler haben zwar den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit „besonders“ zu beachten, wenn sie bei Journalisten mithören wollen. Nicht nur in der praktischen Anwendung birgt die Klausel aber große Unsicherheiten, da sie mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Wann zum Beispiel im konkreten Einzelfall ein unabweisbares Bedürfnis einer wirksamen Strafverfolgung vorliegen soll, wird durch das Gesetz nicht weiter ausgeführt. Dies sind Unsicherheiten mit gravierenden Folgen für die journalistische Arbeit, denn Informanten, die nicht sicher davor sein können, dass ihr Gespräch mit einem Journalisten vom Staat abgehört wird, werden keine brisanten Informationen mehr liefern. Letztlich erweisen sich aber die angeblich das Abhören einschränkenden Rechtsbegriffe als wirkungslos, weil an das Lauschen gegenüber dem Beschuldigten die gleichen Anforderungen gestellt werden.

In der Begründung bezieht sich der Gesetzesentwurf allein darauf, dass im Gespräch mit einem Journalisten der Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen sei. Die isolierte Berücksichtigung dieser Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts verkennt den Sinn des Urteils. Das Gericht hat im Schutz der privaten Sphäre nicht das allein ausschlaggebende Kriterium für die Rechtswidrigkeit einer Abhörmaßnahme gesehen. Nach wie vor sind auch andere grundrechtlich geschützte Belange wie etwa die Wahrung der Pressefreiheit zu berücksichtigen.

Die laufende Novellierung des Wertpapierhandelsgesetzes darf nicht zu einer Einschränkung der Pressefreiheit führen. Die mit dem Gesetz verfolgte Verbesserung des Anlegerschutzes und das Offenlegen von Interessen beim Erstellen von Finanzanalysen werden vom Presserat begrüßt. Allerdings

enthält der Gesetzentwurf, der den Bundestag bereits passiert hat, verfassungsrechtlich bedenkliche Passagen. Die amtliche Begründung räumt der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ein weitgehendes Kontrollrecht ein. So kann sie bei den Medien „die Vereinbarkeit der Selbstregulierungsmechanismen mit den europarechtlich vorgegebenen Grundsätzen überprüfen und die Feststellung treffen, dass die bestehende Selbstkontrolle den gesetzlichen Maßstäben derzeit nicht genügt“. Damit ist die BaFin befugt, Meldepflichten und Verhaltensregeln der Presse zu überwachen und zu prüfen. Der Deutsche Presserat erkennt hierin die Gefahr einer mittelbaren Kontrolle der Finanzmarktberichterstattung durch die Behörde. Die Pressefreiheit umfasst eine von staatlichen Einflüssen freie Information und Kommentierung von Vorgängen auf dem Finanzmarkt. So unterstützt die Presse gerade über nachrichtliche Beiträge und Analysen den Anlegerschutz. Sie informiert über Entwicklungen im Marktgeschehen und bietet vertiefende Hintergrundberichte an. Dies erfordert eine unabhängige und von staatlicher Aufsicht freie Medienarbeit.

Die Feststellungskompetenz der BaFin ist mit den Grundsätzen der Staatsfreiheit von Presse und Rundfunk gerade für den Bereich der journalistischen Arbeit nicht vereinbar. Aufgrund der Tätigkeit des Presserats als Selbstkontrollorgan der Presse ist sie aber auch nicht notwendig. Die Publizistischen Grundsätze im Pressekodex enthalten ausführliche Regelungen, die die vorliegende Thematik betreffen. So ist insbesondere mit Blick auf mögliche Interessenkonflikte beispielsweise in Ziffer 7 geregelt, dass es die Verantwortung der Presse gegenüber der Öffentlichkeit gebietet, redaktionelle Inhalte nicht durch private oder geschäftliche Interessen Dritter oder durch persönliche wirtschaftliche Interessen der Journalisten zu beeinflussen. Seit Mai 2000 sensibilisieren die *Journalistischen Verhaltensgrundsätze des Presserats zu Insider- und anderen Informationen mit potentiellen Auswirkungen auf Wertpapierkurse* die Journalisten. Aktuelle Presseratsrichtlinien zur Finanzmarktberichterstattung sind in Vorbereitung. Zudem existieren seit einigen Jahren bereits detaillierte interne Kodizes bei verschiedenen Zeitungen und Zeitschriften.

Es bleibt zwar anerkennungswürdig, dass sich der Gesetzgeber bemüht hat, in das Gesetz Sonderregelungen für die journalistische Arbeit aufzunehmen. Doch darf er diese nicht gleichzeitig unterlaufen. Sobald der Staat Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle seinerseits kontrolliert, relativiert er deren Arbeit. Diese Art „Super“-Kontrolle lässt der Presse nicht genügend Handlungsspielraum und belastet gleichzeitig die Effizienz der Arbeit des Presserats gegenüber den angeschlossenen Verlagen und Redaktionen. Rechtspolitisch Sinn macht eine wirksame Medienselbstregulierung und nicht ein Gesetz mit staatlichen Kontrollmechanismen. Der Pressekodex, das beim Presserat eingerichtete Beschwerdeverfahren sowie eine Selbstbindung aller Verlage und ihrer Redaktionen machen die vom Gesetzgeber vorgesehene BaFin-Kontrolle überflüssig.

Das Gesetzespaket wird noch den Bundesrat passieren. Somit verbleibt noch eine Chance, die Länder, zuständig für die publizistischen Inhalte der Medien, von dem Konzept der freiwilligen Selbstkontrolle zu überzeugen. Die Ländervertretung wird sich am 24. September d. J. mit dem Gesetz abschließend befassen. Sie sollte dabei auf den Einfluss der BaFin bei der Finanzmarktberichterstattung unbedingt verzichten.

In dem Rechtsstreit von Caroline von Hannover wegen der Veröffentlichungen von Fotos aus ihrem Privatleben in diversen Zeitschriften hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) am 24. Juni 2004 gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestellt. Die dabei vom EGMR vorgenommene qualitative Klassifizierung von Veröffentlichungen hält der Presserat für unangemessen. Eine solche Bewertung läuft auf eine staatliche Kontrolle publizistischer Inhalte hinaus. Der Presserat und die ihn tragenden Journalisten- und Verlegerverbände fordern die Bundesregierung daher auf, gegen das Urteil des EGMR Rechtsmittel einzulegen.

In der in Straßburg angegriffenen Entscheidung hatte das Bundesverfassungsgericht 1999 zwar die Veröffentlichung solcher Fotos für unzulässig erklärt, auf denen auch die Kinder der Beschwerdeführerin abgebildet waren. Im übrigen stellte das höchste deutsche Gericht aber fest, dass Caroline von Hannover als absolute Person der Zeitgeschichte die Veröffentlichung von Fotos, die sie in der Öffentlichkeit zeigen, hinnehmen müsse. Dies gelte auch dann, wenn diese Fotos sie nicht ausschließlich in ihrer offiziellen Funktion darstellten. Es gebe ein legitimes Interesse der Öffentlichkeit zu erfahren, wie sich eine solche Person allgemein im öffentlichen Leben verhalte. Die grundgesetzlich verankerte Pressefreiheit umfasse auch unterhaltende Beiträge und deren Bebilderung.

Diese Auffassung teilt der EGMR nicht. Nach Abwägung des Rechts der Beschwerdeführerin auf Achtung des Privat- und Familienlebens mit der Freiheit der Meinungsäußerung hielt das europäische Gericht die Veröffentlichung aller beanstandeten Fotos für unzulässig. Entscheidend sei in dieser Abwägung, inwieweit die veröffentlichten Fotos zu einer Debatte beitragen, für die ein Allgemeininteresse geltend gemacht werden könne. Ein öffentliches Interesse daran, wo sich die Beschwerdeführerin aufhält, und wie sie sich allgemein in ihrem Privatleben verhält, verneinte der Gerichtshof. Selbst wenn es aber gegeben sei, trete es im vorliegenden Fall hinter dem Recht der Beschwerdeführerin auf wirksamen Schutz ihres Privatlebens zurück.

In Kürze wird der neue § 201a des Strafgesetzbuchs (StGB) in Kraft treten und die Tätigkeit von Fotojournalisten gerade im Bereich des investigativen Journalismus schwieriger gestalten. Durch unbestimmte Begriffe im Gesetzestext lässt sich eine fließende Grenze zwischen erlaubtem und verbotenem Tun nicht ausschließen. Das neue Gesetz stieß auch deswegen auf erhebliche Proteste der Presseverbände, die allerdings ungehört blieben. Nach der neuen Regelung wird bestraft, wer von einer anderen Person, die sich in einer Wohnung oder einem gegen Einblick besonders geschützten Raum befindet, unbefugt Bildaufnahmen herstellt oder überträgt und dadurch deren höchstpersönlichen Lebensbereich verletzt. Gleiches gilt, wenn eine so hergestellte Bildaufnahme gebraucht oder einem Dritten zugänglich gemacht wird.

Die Möglichkeit einer rechtfertigenden Interessensabwägung wurde vom Gesetzgeber trotz ausdrücklicher Aufforderung von Seiten des Presserats und der Medienverbände nicht aufgenommen. Zu angemessenen Ergebnissen im Bereich der journalistischen Arbeit hätte hier etwa eine Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsrecht und dem öffentlichen Informationsinteresse führen können. Durch die jetzt geltende Regelung werden Pressefotografen ohne weitere Differenzierungen gleichgestellt mit Spannern, die mit Foto-Handys heimliche Aufnahmen in Umkleidekabinen herstellen. Unter Strafdrohung stehen damit zukünftig höchst unterschiedlich gelagerte Fälle. Die Erweiterung des Strafrechts stellt einen unverhältnismäßigen und gravierenden Eingriff in die Pressefreiheit dar. Das Gesetz ist dennoch nicht mehr zu verhindern: Es bleibt daher lediglich die Hoffnung auf eine vernünftige Anwendung durch die Rechtsprechung.

Das Informationsfreiheitsgesetz, bereits bei Antritt der Bundesregierung 1998 in der Koalitionsvereinbarung angekündigt, existiert immer noch nicht. Nur einzelne Bundesländer haben inzwischen solche Gesetze erlassen. Damit gibt es, auch aus journalistischer Sicht, gute Erfahrungen. Nach dem Scheitern eines ersten Anlaufs zu einem Gesetz auf Bundesebene 2001/02, haben sich aktuell nun SPD- und Grünen-Politiker zusammengefunden und wollen einen gemeinsamen Gesetzesentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz in den Bundestag einbringen. Im April 2004 hatten bereits verschiedene Verbände, u. a. der DJV, die dju in Ver.di und das Netzwerk Recherche, einen eigenen Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes vorgelegt. Der Presserat unterstützt diese rechtspolitische Forderung und appelliert an den Bundesgesetzgeber, hier möglichst bald die Versprechungen umzusetzen.

In diesen Zusammenhang gehört auch der Streit um den Zugang der Medien zu den so genannten Kohl-Akten bei der Stasi-Unterlagen-Behörde. Das Bundesverwaltungsgericht hat am 23. Juni 2004 entschieden, dass nur ein kleiner Teil der Akten freizugeben sei. Das Gericht unterscheidet jetzt aber im Rahmen der Aufarbeitung der Zeitgeschichte zwischen Wissenschaftlern und Journalisten.

So heißt es in der Urteilsbegründung: *„Stasi-Unterlagen mit personenbezogenen Informationen dürften ... im Grundsatz nur zu Forschungszwecken Verwendung finden. Auch dann muss sichergestellt sein, dass sie nicht in unbefugte Hände gelangen oder veröffentlicht werden. ... Der Presse obliegt nicht die forschende, sondern die publizistische Aufarbeitung der Stasi-Tätigkeit. ... Das aber führt dazu, dass die Zurverfügungstellung von Unterlagen mit personenbezogenen Informationen an die Presse im Grundsatz weitgehend unzulässig ist.“*

Das Gericht trifft damit eine absurde Unterscheidung, wem wie viel herausgegeben werden darf - Wissenschaftlern mehr als Journalisten. Letztere sollen fast nichts mehr erfahren dürfen, denn „die Tätigkeit der Presse zielt geradezu auf Veröffentlichung, ohne dass sich die jeweilige Fragestellung und Zielrichtung vorherbestimmen ließe.“ Hierdurch relativiert das Gericht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise den Anspruch auf Aktenzugang nach dem 2002 novellierten Stasi-Unterlagengesetz.

Der Trennungsgrundsatz - die Trennung von Redaktion und Werbung, wie sie in Ziffer 7 des Pressekodex festgeschrieben ist - ist im diesjährigen Jahrbuch des Deutschen Presserats Schwerpunktthema. Bodo Hombach, Geschäftsführer der WAZ Mediengruppe, und Stefan Braunschweig, Redakteur bei der Fachzeitschrift *werben & verkaufen*, sind die Autoren der Beiträge zu diesem Thema. Sie kommentieren die Ethiknorm aus verlegerischer und journalistischer Sicht. Beide sprechen sich für eine Beibehaltung des Trennungsgrundsatzes aus. Der Presserat hofft mit diesem Schwerpunktthema in den immer noch wirtschaftlich schwierigen Zeiten einen Kontrapunkt setzen zu können und die Wichtigkeit der Unabhängigkeit von Redaktionen einmal mehr zum Thema zu machen. Mit 104 Fällen dokumentiert das Jahrbuch 2004 das Spektrum der Beschwerden und der Spruchpraxis des Presserats. Zusätzlich enthält es auch einen Bericht zum Redaktionsdatenschutz, dessen Organisation in freiwilliger Selbstregulierung der Presserat 2001 übernahm. Enthalten sind außerdem der Pressekodex, Angaben über die Mitglieder, Statistiken sowie eine Chronik.

Wie schon zwei Jahre zuvor sind auch im Jahr 2003 insgesamt 682 Eingaben beim Deutschen Presserat eingegangen. Somit wurde der Höchststand von 701 Eingaben aus dem Jahr 2002 nicht noch einmal übertroffen. Dennoch war die Zahl der Fälle, die anhand des Pressekodex geprüft wurden, mit 542 größer als im Vorjahr (537 Fälle). In den Beschwerdeausschüssen wurden insgesamt 235 Beschwerden behandelt, acht davon im Redaktionsdatenschutz-Ausschuss. Für das laufende Jahr kann man von ähnlichen Zahlen wie im Vorjahr ausgehen - bis zum 30. Juli lagen der Geschäftsstelle 365 Eingaben vor.

Die Zahl der Rügen ging im vergangenen Jahr leicht zurück: es wurden 20 öffentliche und sechs nicht-öffentliche Rügen ausgesprochen (Vorjahr: 35 öffentliche und sieben nicht-öffentliche). Dazu kamen 49 Missbilligungen, 55 Hinweise und eine begründete Beschwerde, die jedoch ohne Maßnahme blieb. 82 Beschwerden wurden in den Beschwerdeausschüssen als unbegründet abgewiesen. Bis auf zwei Ausnahmen wurden alle öffentlichen Rügen auch in dem betroffenen Organ abgedruckt.

Der Schwerpunkt der vermuteten und tatsächlichen Verstöße gegen den Pressekodex lag im Jahr 2003 wieder bei den Sorgfaltspflichten, also den Ziffern 1 - 4 des Kodex. Bei den Persönlichkeitsrechtsverletzungen (Ziffer 8, 9 und 13), der zweit größten Gruppe, gab es wiederum eine Steigerung bei der Ziffer 8. Hier stiegen die Zahlen von 67 in 2001 auf 77 in 2002 und liegen in 2003 bei 96 Eingaben. Auch eine Steigerung bei Verstößen gegen die in Ziffer 1 genannte Menschenwürde ist zu vermerken: von 28 in 2002 auf 40 in 2003. Ebenso gab es wesentlich mehr Eingaben zu der Ziffer 11, die auf unangemessen sensationelle Darstellungen abzielt. Hier waren es in 2002 noch 26 und im darauf folgenden Jahr bereits 44 Eingaben.

Das Profil der Beschwerdeführer und Beschwerdegegner ist in den vergangenen Jahren recht stabil geblieben: Beschwerdeführer sind meist Privatpersonen (69 %), Beschwerdegegner vor allem Lokal- und Regionalzeitungen (45%). Eine leichte Steigerung konnte bei den Boulevardzeitungen (von 114 auf 135) und Publikumszeitschriften (von 59 in 2002 auf 75 in 2003) festgestellt werden.

Vor vier Wochen hat der Presserat erstmalig einen Newsletter mit Entscheidungen des Presserats verschickt. Diesen Newsletter soll es zukünftig nach jeder Sitzung der Beschwerdeausschüsse im E-Mail Format geben, um über die Arbeit der Ausschüsse zu informieren. Er kann kostenlos unter info@presserat.de angefordert werden. Mit dem Newsletter will der Presserat Redakteuren und anderen Interessierten nicht nur eine interessante Lektüre liefern, sondern vielmehr auch eine Entscheidungshilfe für den Redaktionsalltag geben.

Im Zusammenhang mit der Verschickung des Newsletters an ca. 550 Redaktionen in Deutschland hat der Presserat im Juli auch eine Umfrage zu Arbeit und Ansehen des Presserats in dieser Zielgruppe durchgeführt. Die wissenschaftliche Auswertung folgt in einigen Wochen - ein erster Eindruck zur Einschätzung der Arbeit des Presserats ist äußerst positiv. Aus den bislang 104 Rückmeldungen ergab sich folgendes Bild:

Das Ansehen des Presserats in den Redaktionen ist dieser Umfrage nach sehr positiv: 85 % beurteilen die Arbeit des Presserats bislang als gut oder sogar sehr gut.

Am 22. September 2004 wird der Presserat in Bonn ein öffentliches Hearing zum Thema „Gewaltfotos“ veranstalten. In den Medien ist in den vergangenen Jahren ein verändertes Verhalten bezüglich der Veröffentlichung von Bildern mit gewalttätigem Hintergrund zu bemerken. Dies gilt auch für die Printmedien. Vor einigen Jahren war es zum Beispiel noch undenkbar, einen abgeschlagenen Kopf in Großformat und Farbe zu veröffentlichen. Der Presserat hat sich in seinen letzten Sitzungen mit einer ganzen Reihe von Fotos beschäftigt, die Tote oder Verletzte zeigen. Von der Leiche eines Gleisarbeiters, über Opfer von Anschlägen bis hin zu Gefangenen, denen Leid angetan wird - die Darstellungen muten für manchen Leser sehr grausam an. Zusammen mit Jugendschutzvertretern, Wissenschaftlern und Kollegen aus anderen Medien soll über die Veröffentlichung solcher Fotos gesprochen werden. Über die Wirkung auf Leser, besonders auf Jugendliche und Kinder, und über ein - vielleicht verändertes - Mediennutzungsverhalten der Leser und Zuschauer wird hier diskutiert werden.

Im März begrüßte das Plenum des Deutschen Presserats auf seiner ersten Sitzung des Jahres acht neue Mitglieder, die in die Reihen des bisherigen 20-köpfigen Plenums aufgenommen wurden. Durch die drei neuen Verleger und fünf neuen Journalisten ist die Repräsentanz der Presse insgesamt im Deutschen Presserat erhöht worden. Unter den neuen Mitgliedern sind auch zwei Chefredakteure deutscher Tageszeitungen, die jetzt in den Gremien des Presserats vertreten sind. Zusätzlich zur Erweiterung des Plenums gab es auch noch eine strukturelle Veränderung beim Presserat: Der Beschwerdeausschuss, der bislang aus zehn Mitgliedern des Plenums bestand, tagt nun in zwei Kammern. Jede Kammer besteht aus sechs Mitgliedern, die sich paritätisch aus Verlegern und Journalisten zusammensetzen. Die große Zahl der Beschwerden, die den Presserat jedes Jahr erreicht, hatte die Aufteilung des Ausschusses in zwei Kammern notwendig gemacht. Beide Kammern haben ihre Arbeit im März aufgenommen und werden jeweils viermal jährlich tagen. Den Vorsitz der beiden Kammern haben Manfred Protze (dju) und Ursula Ernst-Flaskamp (DJV) übernommen.

Im Januar 2004 legte der Presserat erstmalig einen Tätigkeitsbericht zum Redaktionsdatenschutz vor, der umfassende Informationen zu den ersten zwei Jahren der Freiwilligen Selbstkontrolle Redaktionsdatenschutz enthält.

Dokumentiert sind in dem Bericht, der auch über die UVK-Verlagsgesellschaft bestellt werden kann, die ca. 750 Verlagshäuser, die sich bis jetzt durch Abgabe einer Selbstverpflichtungserklärung der FSK-

Redaktionsdatenschutz angeschlossen haben. Das sind ca. 90% aller deutschen Zeitungs- und Zeitschriftenunternehmen. Gerade im Bereich des Datenschutzes ist die Arbeit des Presserats stark von präventiven Aufgaben geprägt. So wurde als praktische Handreichung für die Redaktionen in einem Leitfaden zum „Datenschutz in Redaktionen“ alles zusammengestellt, was in diesem Bereich zu beachten ist, sei es auf der Ebene des Gesetzes oder des Pressekodex. Die Broschüre kann in der Geschäftsstelle des Presserats bestellt werden. Im Oktober diesen Jahres wird zudem erstmals eine Schulung zum Thema „Redaktionsdatenschutz“ stattfinden, die zukünftig regelmäßig angeboten werden soll. Am 24. November 2004 wird der Presserat in Berlin ein Symposium zu „Pressefreiheit und Datenschutz“ veranstalten. Themen sind hier neben einer Bewertung der bisherigen Umsetzungsschritte auch Perspektiven des Modells der FSK-Redaktionsdatenschutz.