

Horst Pöttker

## Zahnloser Tiger?

Plädoyer für wirksame Selbstkontrolle des Journalismus im Dienste der Kommunikationsfreiheit

Selbstregulierung durch Presseräte ist ein beliebter Gegenstand der internationalen Journalismusforschung (vgl. z. B. Bermes 1991; Bertrand 1997; Eisermann 1993; Gamillscheg 1990; O'Malley/Soley 2000; Trikha 1986). In der Literatur häufig anzutreffen sind kulturvergleichende Studien (vgl. z. B. Bertrand 1996; Musialek 1980; Wiedemann 1992) und gerade neuerdings wieder Analysen aus rechtswissenschaftlicher Perspektive (vgl. z. B. Dietrich 2002; Münch 2002).

Ob Fachkollegen, Journalisten oder Studierende – mit wem man auch über die freiwillige Selbstkontrolle des Journalismus spricht, wie sie in vielen Ländern von Presseräten ausgeübt wird, unweigerlich fällt das abschätzige Wort vom »zahnlosen Tiger«. Was mit dieser Rede gemeint ist, lässt sich in drei Thesen auflösen:

1. Die freiwillige Selbstkontrolle des Journalismus sei unwirksam.
2. Das sei darauf zurückzuführen, dass die Kontrollorgane (Presseräte) keine hinreichenden Sanktionsmöglichkeiten hätten, um gegen Verletzungen berufsethischer Normen vorzugehen.
3. Daher sei eine stärkere staatliche Regulierung des Journalismus notwendig, die entsprechender gesetzlicher Grundlagen bedürfe.

Spätestens bei der dritten These zeigt sich, dass die Rede vom »zahnlosen Tiger« letztlich auf eine Legitimation zusätzlicher rechtlicher Einschränkungen der Kommunikationsfreiheit hinausläuft. Es lohnt sich daher, die drei Argumentationsschritte kritisch unter die Lupe zu nehmen.

### 1. IST DIE FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE DES JOURNALISMUS TATSÄCHLICH WIRKUNGSLOS?

Niemand hält das Strafrecht für unwirksam, weil trotzdem jeden Tag gemordet, vergewaltigt, geraubt, gestohlen und unterschlagen wird. Die Frage, wie wirksam das Strafrecht ist, kann offenbar nur *relativ* beantwortet werden. Es genügt nicht, allein das Ausmaß der Normbrüche zu kennen, das vielmehr ins Verhältnis gesetzt werden müsste zur Normkonformität. Diese auch nur plausibel abzuschätzen ist im Falle des journalistischen Berufsethos bisher kaum versucht worden. Wer behauptet, die Selbstkontrolle durch Presseräte sei unwirksam, belegt das in der Regel mit spektakulären Verstößen gegen die Sorgfaltspflicht durch Boulevardpresse oder kommerzielles Fern-

---

Dr. Horst Pöttker ist Professor für Theorie und Praxis des Journalismus am Institut für Journalistik der Universität Dortmund.

sehen (vgl. z. B. Ulfkotte 2001), also durch Medien, die vom Publikum ohnehin für unseriös gehalten werden.

Meine Erfahrung als Journalistenausbilder liefert mir einen Anhaltspunkt für die Annahme, dass am Berufsethos im journalistischen Alltag stärker festgehalten wird als gemeinhin angenommen: In einem Seminar für Rückkehrer aus dem einjährigen Volontariatspraktikum, das als Praxisphase in den Dortmunder Journalistik-Studiengang integriert ist und das die meisten Studierenden bei einer regionalen Tageszeitung absolvieren, haben viele Teilnehmer Mühe, sich an einen Verstoß gegen Regeln des deutschen Pressekodex in ihren Redaktionen zu erinnern. Vermutlich sind Live-Interviews mit Geiselnehmern oder Skandalenthüllungen über das Privatleben von Prominenten weniger typisch, als die wohlfeile Kritik am Journalismus glauben machen will.

Der Optimismus, die Selbstkontrolle sei wirksamer als oft selbstverständlich angenommen, stützt sich außerdem auf eine einfache Überlegung, die allerdings ein Minimum an Geschichtsbewusstsein von der Entstehung z. B. des Deutschen Presserats voraussetzt. Seine Gründung im Jahre 1956 war eine Reaktion der Zeitungsverleger und Journalisten auf die damals noch in obrigkeitlichen Traditionen befangene deutsche Medienpolitik. Auslösendes Moment war der Entwurf der Adenauer-Regierung für ein Bundespressegesetz vom März 1952, der eine Aufsicht über die Zeitungen durch »Landespresseausschüsse« vorsah. Beim Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) und beim Deutschen Journalisten-Verband (DJV) war man sich einig, dass die staatliche Kontrolle nur abzuwenden war, wenn man ihr durch freiwillige Selbstregulierung zuvorkam. Es ist kein Zufall, dass die Verteidigung der von der Verfassung garantierten Pressefreiheit gegen gesetzliche Eingriffe und faktische Einschränkungen die erste und wichtigste der Aufgaben war, die dem Deutschen Presserat am Anfang gestellt wurden. Gleich danach sollte er die Interessen der Presse gegenüber der Politik und in der Öffentlichkeit vertreten, zumal bei einschlägigen Gesetzesvorhaben. Erst an dritter Stelle folgte die Aufgabe, Missstände in Zeitungswesen und Journalismus festzustellen und zu beheben, was offenbar der Abwehr staatlicher Aufsicht dienen sollte (vgl. Meyn 1989). Auch wenn der Kampf gegen interne Missstände mittlerweile an die Spitze der Aufgabenliste vorgerückt ist: Die Beschwerdearbeit des Presserats ist nach wie vor kein Selbstzweck. Vor allem soll sie dem Ansehen und der Freiheit der Presse nützen.

Es ist die Befürchtung der den Presserat tragenden Verleger und Journalisten, allzu spektakuläre oder allzu zahlreiche Verstöße gegen das Berufsethos könnten dem Ruf nach staatlicher Kontrolle über die Medien zusätzliche Plausibilität und schließlich Erfolg verschaffen, die die freiwillige Selbstkontrolle mehr als ein Alibi sein lässt. Die für den Inhalt der Medien Verantwortlichen wissen: Je mehr die Selbstkontrolle versagt, desto überzeugender sind die Argumente für die Einführung von Zensur (die heute natürlich nicht mehr Zensur genannt werden würde). Zensur aber ist für die wenigsten Medienunternehmen ein gutes Geschäft, für die meisten bedeutet sie das Ende aller Geschäfte. Wer die Selbstkontrolle für unwirksam hält, vergisst diesen Mechanismus.

## 2 HABEN DIE PRESSERÄTE ALS INSTANZEN DER SELBSTKONTROLLE TATSÄCHLICH ZU WENIG SANKTIONSGEWALT?

In seiner Schrift »Die normative Konstruktion von Gesellschaft« bezeichnet Heinrich Popitz es als »Tatsache, daß Gesellschaft etwas ist, das Zähne hat, die beißen können« (Popitz 1980: 13). Mit diesem Hinweis begründet Popitz, warum er Verhaltenserwartungen nur dann Normen nennen will, wenn das Nichterfüllen der Erwartung durch Sanktionen (Strafen) geahndet wird. Dieser Normbegriff steht im Zentrum einer an Theodor Geigers Rechtssoziologie (vgl. Geiger 1964) angelehnten Theorie, mit der Popitz Normgefüge wie das Recht als soziale Mechanismen analysiert, die realistische Verhaltenserwartungen möglich machen und damit Gesellschaften im Innersten zusammenhalten. Mit der Metapher vom »zahnlosen Tiger« wird die freiwillige Selbstkontrolle des Journalismus also mit dem Recht und ähnlichen, auf Sanktionen beruhenden Ordnungsgefügen (z. B. der Sitte) verglichen. Tatsächlich bezeichnete ein traditioneller Berufsethiker des Journalismus wie Hermann Boverter den Presserat abweichend von dessen modernerer, oben erwähnter Gründungsidee in Gesprächen als »Ehrengericht«, auch wenn er rechtsförmige Instanzen in schriftlichen Äußerungen nur für die Wahrung der Berufsethik von Ärzten und Rechtsanwälten zuständig sehen wollte (vgl. Boverter 1989: 110).

Ist der Vergleich der Selbstkontrolle des Journalismus mit dem Recht so selbstverständlich, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag? Es hat ja seinen guten Sinn, dass liberale Demokratien sich bei der rechtlichen Regulierung des Mediengeschehens äußerster Zurückhaltung befleißigen, weil gesetzliche Auflagen, hinter denen die Sanktionsgewalt des Staates steht, nolens volens auf Kosten der verfassungsmäßigen und für die Problemlösungskapazität einer modernen Gesellschaft unentbehrlichen Kommunikationsfreiheit gehen. In liberalen Rechtsstaaten *müssen* gesetzliche Vorkehrungen für die öffentliche Kommunikation deshalb weitgehend formal bleiben.

Das gilt besonders für Deutschland, dessen demokratische Tradition vergleichsweise schwach ist und das zwischen 1933 und 1945 im ganzen Land sowie zwischen 1949 und 1989 in der DDR die verhängnisvolle Erfahrung einer totalen staatlichen Kontrolle über den Journalismus gemacht hat. Aus guten Gründen ist beispielsweise eine Indizierung von Tageszeitungen oder von politischen Zeitschriften durch die Bundesprüfstelle gegen die Verbreitung jugendgefährdender Schriften nicht möglich. Die deutsche Verfassung gibt der Kommunikationsfreiheit einen besonders hohen Rang, indem sie sie im Katalog der unantastbaren Grundrechte an vorderer Stelle nennt (Art. 5 GG). Und auch in seiner Urteilspraxis hat das Verfassungsgericht diesem Grundrecht in der Abwägung mit konkurrierenden Rechten, etwa dem auf Persönlichkeitsschutz, wegen der konstitutiven Bedeutung einer freien öffentlichen Diskussion für die Demokratie von Anfang an außerordentlich große Bedeutung zugemessen. Die stärksten inhaltlichen Einschränkungen der Kommunikationsfreiheit, die das deutsche Recht kennt, sind einige wenige Straftatbestände: Propaganda für verfassungswidrige Organisationen, öffentliche Aufforderung zum Widerstand gegen die Staatsgewalt, Verunglimpfung von Organen und Symbolen des Staats und das öffentliche Leugnen des nationalsozialistischen Völkermords an den europäischen Juden, alles natürlich mit Ausnahme satirischer Meinungsäußerungen.

Angesichts dieser Sachlage ist es mehr als fraglich, ob die freiwillige Selbstkontrolle,

die in liberalen Demokratien die Regulierungslücke zwischen zurückhaltendem Staat und kulturellem Bedarf an sozialer Verantwortung des Journalismus füllt, sich ausgerechnet *der* Instrumente und Mechanismen bedienen sollte, auf die der Staat im Interesse der Kommunikationsfreiheit bewusst verzichtet. Das Selbstverständnis des Presserats als einer Art von Gericht, der Selbstkontrolle als einer Art von Recht verlängert das Modell der gesetzlichen Medienkontrolle auf Kosten der gesellschaftlichen Flexibilität und Problemverarbeitungskapazität in den sozio-kulturellen Bereich hinein, den der Staat für Regulierungsformen jenseits des Sanktionsmechanismus freihält. Die Frage danach, wie ein optimales Maß an Kommunikationsfreiheit erhalten werden kann, ist deshalb auch eine Frage der Fantasie, sich andere, *sanktionsfreie* Formen der Selbstregulierung vorzustellen. Die mit der Rede vom »zahnlosen Tiger« verbundene Assoziation, Presseräte brauchten mehr Sanktionsgewalt, damit das journalistische Berufsethos wirksamer werden kann, ist der Grundidee der liberalen Demokratie zutiefst fremd.

### 3 IST GESETZLICHE REGULIERUNG TATSÄCHLICH DIE ALTERNATIVE ZU WIRKUNGSSCHWACHER SELBSTKONTROLLE?

Wie könnte die freiwillige Selbstkontrolle anders reformiert werden, um das journalistische Berufsethos wirksamer werden zu lassen? Ich konzentriere mich auf das Beispiel des Deutschen Presserats, indem ich unabhängig von seiner geringen Sanktionsgewalt frage, ob es bei ihm noch andere Defizite gibt.

Für eine Einrichtung, die das soziale und professionelle Verantwortungsbewusstsein bei den Angehörigen eines Berufes stärken soll, dessen Aufgabe es ist, für Öffentlichkeit (im Sinne eines Optimums an Unbeschränktheit der gesellschaftlichen Kommunikation) zu sorgen, fällt auf, wie zaghaft der Presserat selbst mit dem Prinzip Öffentlichkeit umgeht. Zwar gibt es bei der Geschäftsführung seit einiger Zeit eine Referentenstelle für Öffentlichkeitsarbeit, die Informationsangebote im Internet wurden ausgebaut, und man bemüht sich, den medienpolitischen Positionen und Aktivitäten, vor allem der unter den Trägerorganisationen unstrittigen Verteidigung der Pressefreiheit, mehr öffentliche Aufmerksamkeit und damit mehr Nachdruck zu verschaffen. Erste Erfolge zeichnen sich beim Datenschutz in Medienunternehmen ab, der nicht zuletzt dank einer öffentlichkeitswirksamen Intervention des Presserats beim Bundesinnenminister im Herbst 1999 zum Gegenstand freiwilliger Selbstkontrolle geworden ist.

Aber verglichen mit solchen medienpolitischen Aktivitäten sind die Beschwerdeausschüsse und ihre Entscheidungen Stiefkinder der Öffentlichkeitsarbeit des Presserats. Wenn ihre Bemühungen, journalistisches Fehlverhalten festzustellen, über interne Zirkel hinaus Aufmerksamkeit erlangen, ist das weniger eigenen Aktivitäten als günstigen Zeitumständen zu verdanken. Dass beispielsweise eine Entscheidung in die Schlagzeilen geriet, die Beschwerden von SPD-Politikern über die Berichterstattung der »Bild«-Zeitung im Zusammenhang mit der Bonusmeilen-Affäre betraf, ist nur durch die zugespitzte Wahlkampfsituation im Sommer 2002 zu erklären (vgl. Bild, FAZ, Bonner Generalanzeiger, Die Welt vom 11., 12. und 13.8.2002). Es mangelt an einem Pressedienst, der aktuell, umfassend und konkret über anstehende Beschwerdefälle oder Entscheidungen von allgemeinem Interesse unterrichtet. Man beschränkt

sich auf das satzungsgemäß Notwendige: frugale Mitteilungen über ergangene öffentliche Rügen.

Gravierender als die Zurückhaltung bei einer breitenwirksamen Information über die eigene Beschwerdearbeit sind die *öffentlichkeitsfeindlichen Strukturen* des Deutschen Presserats. Dass Geschäftsordnung (§ 4, 5) und Beschwerdeordnung (§ 11, Abs. 2) ausdrücklich nicht-öffentliche Sitzungen der Beschwerdeausschüsse vorsehen, fällt sogar hinter die Gerichtspraxis in demokratischen Rechtsstaaten zurück, bei der die Öffentlichkeit nur von der Urteilsberatung ausgeschlossen ist. Die Vertraulichkeit der Beschwerdearbeit wird vom Presserat rigide gehandhabt. In der Regel gestattet er Zutritt zu den Sitzungen nicht einmal für Zwecke der wissenschaftlichen Lehre. Ein weiteres Charakteristikum der notorischen Öffentlichkeitsscheu ist der Umstand, dass sowohl das Plenum als auch die Beschwerdeausschüsse ausschließlich aus Vertretern der vier Trägerorganisationen (BDZV, Verband Deutscher Zeitschriftenverleger – VDZ, DJV, Dienstleistungsgewerkschaft ver.di) bestehen. Weder Publikumsorganisationen noch Wissenschaftler oder Repräsentanten der gesellschaftlichen Allgemeinheit sind im Presserat vertreten, was mit dem deutschen Politikmuster des Korporatismus und dessen traditioneller Intransparenz zusammenhängt. Die korporatistische Exklusivität erscheint geradezu grotesk, wenn man sich vor Augen hält, dass der Presserat soziale Verantwortung, Professionalität und Ansehen eines Berufes heben soll, dessen Aufgabe gerade im Herstellen von Öffentlichkeit besteht.

Der Verdacht, dass die oft beklagte Wirkungsarmut der journalistischen Selbstkontrolle, wenn sie überhaupt existiert, nicht zuletzt auf einen Mangel an Öffentlichkeit der Beschwerdearbeit zurückgeht, weist auf eine alternative Regulierungsressource zum Sanktionsmechanismus hin, die mit der Kommunikationsfreiheit besser vereinbar ist. Die freiwillige Selbstkontrolle kann nur wirksam sein, wenn die berufsethischen Regeln von den handelnden Journalisten verstanden und für sinnvoll gehalten werden. Das aber setzt zweierlei voraus: Die Regeln müssen denen, die sich an sie halten sollen, geläufig sein; und sie müssen so vernünftig formuliert werden, dass sie mit den professionellen Pflichten vereinbar sind und der handelnde Journalist sich mit ihnen identifizieren kann. Nicht einmal Letzteres ist im Falle der publizistischen Grundsätze und Richtlinien des Deutschen Presserats überall gegeben, wie beispielsweise das Diskriminierungsverbot (Richtlinie 12.1) zeigt (vgl. Pöttker 2002).

Es ist evident, dass die Geläufigkeit der berufsethischen Regeln davon abhängt, in welchem Maße sie zu Themen der gesellschaftlichen Kommunikation werden. Aber auch ihre Vernünftigkeit ist an dieses Maß gebunden, weil erst der Druck des öffentlichen Diskurses partikulare Borniertheiten und Irrationalitäten zu beheben vermag. Genuine Journalisten wissen, dass sich öffentliche Debatten weniger durch abstrakte Thesen als im Anschluss an konkrete Konfliktfälle anregen und fördern lassen. Die Öffentlichkeit einer Rüge kann als Sanktion betrachtet werden – sie kann aber auch betrachtet werden als ein Beitrag zur gesellschaftlichen Diskussion über berufsethische Fragen an einem aktuellen Beispiel. Insofern wäre eine Reform der journalistischen Selbstkontrolle, die zu mehr Transparenz der Beschwerdearbeit und zu mehr öffentlicher Aufmerksamkeit für Aufgaben und Gefährdungen des Journalismus führte, ein Beitrag zur zwanglos erhöhten Wirksamkeit des Berufssethos – und damit ein Beitrag zur Verteidigung der Kommunikationsfreiheit.

## LITERATUR

- Bermes, Jürgen (1991): Der Streit um die Presse-Selbstkontrolle: der Deutsche Presserat. Eine Untersuchung zur Arbeit und Reform des Selbstkontrollorgans der bundesdeutschen Presse. Baden-Baden.
- Bertrand, Jean-Claude (1996): Australian Press Council fellow 1996. Sydney.
- Bertrand, Jean-Claude (1997): La déontologie des médias. Paris.
- Boventer, Hermann (1989): Pressefreiheit ist nicht grenzenlos. Einführung in die Medienethik. Bonn.
- Dietrich, Nicole (2002): Der Deutsche Presserat – eine Untersuchung aus rechtlicher Sicht. Baden-Baden.
- Eisermann, Jessica (1993): Selbstkontrolle in den Medien. Der Deutsche Presserat und seine Möglichkeiten. Berlin.
- Gamillscheg, Felix (1990): Der Österreichische Presserat 1979-1989. St. Pölten.
- Geiger, Theodor (1964): Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts. Mit einer Einleitung und internationalen Bibliographie zur Rechtssoziologie von Paul Trappe. Neuwied.
- Meyn, Hermann (1989): Moralische Instanz. Der Deutsche Presserat und seine Entwicklung. In: *Medium*, 19. Jg., Nr. 2, S. 34-38.
- Münch, Henning (2002): Freiwillige Selbstkontrolle bei Indiskretionen der Presse. Ein Vergleich des deutschen und englischen Rechts. Baden-Baden.
- Musialek, Horst (1980): Press Council und Deutscher Presserat. Form und Funktion der Presse-selbstkontrolle in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Marburg.
- O'Malley, Tom/Soley, Clive (2000): *Regulating the Press*. London.
- Popitz, Heinrich (1980): Die normative Konstruktion von Gesellschaft. Tübingen.
- Pöttker, Horst (2002): Wann dürfen Journalisten Türken Türken nennen? Zu Aufgaben und Systematik der Berufsethik am Beispiel des Diskriminierungsverbots. In: *Publizistik*, 47. Jg., S. 265-279.
- Trikha, N[and] K[ishore] (1986): *The Press Council [of India]: a Self-Regulatory Mechanism for the Press*. Bombay.
- Ulfkotte, Udo (2001): *So lügen Journalisten. Der Kampf um Quoten und Auflagen*. München.
- Wiedemann, Verena (1992): *Freiwillige Selbstkontrolle der Presse. Eine länderübergreifende Studie*. Gütersloh.

*Korrespondenzanschrift:* Prof. Dr. Horst Pöttker, Universität Dortmund, Institut für Journalistik, Emil-Figge-Straße 50, D-44227 Dortmund  
E-Mail: poettker@ifj.fb15.uni-dortmund.de

Wolfgang R. Langenbacher (Hrsg.)

Publizistik

Sonderheft 4/2003

# Die Kommunikationsfreiheit der Gesellschaft

*Die demokratischen Funktionen  
eines Grundrechts*

Westdeutscher Verlag

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Dezember 2003.

Alle Rechte vorbehalten

© Westdeutscher Verlag/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2003

Der Westdeutsche Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.

[www.westdeutscher-verlag.de](http://www.westdeutscher-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Satz: Martina Fleer, Herford

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Lengericher Handelsdruckerei, Lengerich

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISSN 0033-4006

ISBN 3-531-13899-5