

Ohne Gewähr – Selbstregulierung im Internet

Robert Grünewald

Die angestrebte Selbstregulierung im Internet wird Normenbildung und Verantwortungskultur der Informationsgesellschaft nachhaltig verändern.

Erfindung und Ausbreitung des Internet haben eine Kommunikationsrevolution ausgelöst, die vor allem durch ein normatives Vakuum gekennzeichnet ist und nach einem neuen Verantwortungsbewusstsein im Hinblick auf die in den Netzmedien dargebotenen Inhalte verlangt. Als Reaktion darauf werden neuerdings von Kommunikationspolitikern, Wissenschaftlern und Vertretern der Medienindustrie Vorschläge unterbreitet, die ein Umschalten von staatlicher Regulierung auf eine Selbstregulierung der Medien propagieren. Es ist jedoch fraglich, ob darin die angemessene Antwort auf die neue Herausforderung zu sehen ist. Denn der Prozess der Normenbildung im Kommunikationssektor, der bislang auf dem Zusammenwirken von Staat, Medien und Gesellschaft beruhte, wäre vom Umschalten auf eine Selbstregulierung der Medien empfindlich berührt. Was wären die Konsequenzen für die weitere Entwicklung von Regeln und Normen im Kommunikationsbereich?

Die Kommunikationsprobleme, wie sie nun durch das Internet aufgeworfen werden, sind ja keineswegs völlig unbekannt. Auch der staatliche Neubeginn in Deutschland nach dem Krieg mit seinen neuen und bis dahin in diesem Ausmaß nie gekannten verfassungsrechtlich garantierten Kommunikationsfreiheiten wurde von einem informationellen

Strukturwandel begleitet, der regulatorische Anpassungsleistungen erforderlich machte. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang nur an eines der ersten Gesetzgebungsverfahren im Deutschen Bundestag, als die CDU/CSU-Fraktion bereits wenige Wochen nach dessen Konstituierung am 14. Oktober 1949 den Antrag stellte, „angesichts der die deutsche Jugend und die öffentliche Sittlichkeit bedrohenden Entwicklung gewisser Auswüchse des Zeitschriftenwesens ein Bundesgesetz gegen Schmutz und Schund vorzulegen“. Das daraufhin von der Bundesregierung dem Parlament übersandte Gesetz schrieb vor, dass Schriften, die geeignet waren, Jugendliche sittlich zu gefährden, in eine Liste aufgenommen werden sollten. Außerdem sollten in Bund und Ländern Prüfstellen eingerichtet werden, die über die Unzulässigkeit von Schriften zu entscheiden hatten.

In der parlamentarischen Beratung des Gesetzes nannte die CDU/CSU als wesentlichen Grund für ihren Gesetzesantrag die „Massenproduktion von Schundliteratur“ sowie die Tatsache, „dass dieses verarmte deutsche Volk nach vorsichtig aufgestellten Statistiken im letzten Jahr rund sechzig Millionen Mark für Pornografien und Schund ausgegeben hat...“. Auch wenn betont wurde, das Gesetz betreffe kein moralisches oder ästhetisches Problem, sondern ein erzieherisches, so lag dem Antrag dennoch eine ethische Wertentscheidung zu Grunde. Auf diese zielte auch die Kritik der FDP, die der Union ihre grundsätzlichen Bedenken

hinsichtlich einer Einschränkung der freien Verbreitung kulturellen Gedankengutes entgegenhielt. Die SPD richtete ihre Kritik vor allem gegen die methodischen Verfahrensvorschriften des Gesetzes. Die parlamentarische Beratung machte insgesamt die fundamentalen Auffassungsunterschiede der Parteien hinsichtlich einer besonderen gesetzlichen Verankerung des Jugendmedienschutzes deutlich.

Schwindende Objektivnorm

Seitdem hat der Jugendmedienschutz zahlreiche gesetzliche Änderungen erfahren. Entscheidend aber ist, dass die ursprüngliche Kritik an der gesetzlichen Etablierung subjektiver Wertvorstellungen als Objektivnorm mittlerweile einem weit reichenden politischen und gesellschaftlichen Konsens darüber gewichen ist, dass ethisch fundierte und auf die Medienproduktion bezogene Wertvorstellungen der Ergänzung und Absicherung durch Rechtsnormen bedürfen. Die nach langem Ringen um eine Kodifizierung des Jugendmedienschutzes im neuen Rundfunkstaatsvertrag gefundene Verständigung verweist sowohl auf den ethisch-appellativen wie den allgemein verbindlichen Charakter der zu etablierenden Vorschrift, mit der eine Vorgabe der EU-Fernsehrichtlinie umgesetzt werden soll. Wichtig auch: Von der Erstkodifizierung des Jugendmedienschutzes in Deutschland bis zur EU-Entscheidung wurde nach dem Prinzip verfahren, dass die Medienregulierung der Normenbildung im politisch-gesellschaftlichen Raum folgte.

Umso bedauerlicher ist, dass dieses Prinzip nun nicht mehr gelten soll und der gesellschaftliche und politische Konsens sowohl hinsichtlich der zu kodifizierenden Wertvorstellungen wie auch der daraus abzuleitenden Regeln für die Rechtsordnung im Medienbereich aufgekündigt wird. Mit der Umsetzung der

Vorschläge zur Selbstregulierung im Internet würde nicht nur ein wesentlicher – und unter Konvergenzgesichtspunkten von den herkömmlichen Medien der Massenkommunikation ja gar nicht mehr unterscheidbarer – Mediensektor von der staatlichen Regulierung ausgeklammert, sondern es würde im Hinblick auf die bislang die deutsche Medienpolitik kennzeichnende konsensuale Praxis der falsche Weg vorgezeichnet. Es ist daher an die Grundlagen zu erinnern, auf die sich die Medienregulierung bislang einvernehmlich gestützt hat.

Unbestritten ist, dass das Internet sich als Globalmedium der nationalen Kontrolle weitgehend entzieht und eine singular-staatliche Regulierung damit als zukunftsuntauglich erscheinen lässt. Demgegenüber steht jedoch der aus der Verfassung abgeleitete Anspruch der Gesellschaft an den Staat, dem hohen Rang bestimmter schutzwürdiger Interessen, etwa von Jugendlichen, gerecht zu werden und regulierend einzugreifen. Die Bedeutung, die der Verfassungsgesetzgeber dem Jugendmedienschutz beigemessen hat, ist schon daran zu erkennen, dass er ihn in Artikel 5 des Grundgesetzes ausdrücklich als eine die ansonsten mit Grundwerterang ausgestattete Meinungs- und Kommunikationsfreiheit einschränkende Kautele formuliert hat. Die Norm liegt damit in einer positiven Wertsetzung der Verfassung begründet. Daraus resultiert die staatliche Verpflichtung, den Gesetzesvorbehalt der Verfassung ernst zu nehmen und nicht von vornherein vor den Problemen, die die neue Medienwelt mit sich bringt, zu kapitulieren. Was spricht also dagegen, dass der Staat seiner gesetzlichen Verpflichtung nachkommt, indem er nach bewährtem Muster regulierend eingreift?

Es ist keine Frage, dass neben dem Staat in der Informationsgesellschaft die nichtstaatlichen gesellschaftlichen Akteure, also Wirtschaft, Produzenten, Kon-

sumenten, Bürger, an Bedeutung gewonnen haben, gleichzeitig aber nationalstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten eher geringer geworden sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass Internationalisierung, Ökonomisierung und Digitalisierung des Kommunikationssektors eigene Gesetzmäßigkeiten in Kraft setzen, indem sie entweder neue regulatorische Anpassungsleistungen erzwingen oder die alten Regelwerke unterlaufen. Staatliches Reagieren mit regulatorischen Einzelmaßnahmen indes mag zwar dem Bedarf an neuen Regeln aus nationaler Sicht gerecht werden, doch besteht auch die Gefahr, dass diese mit den Regeln anderwärts konfliktieren.

Mit anderen Worten: Der nationale Normen- und Wertekonsens stellt eine zu schmale Basis dar für eine konfliktfreie Regulierung transnationaler Kommunikation. Darauf verweist etwa auch der letzte Medienbericht der Bundesregierung im Hinblick auf das 1997 verabschiedete Informations- und Kommunikationsdienstegesetz des Bundes (IuKDG), wenn dort festgestellt wird, dass durch die technische Entwicklung der Zugriff auf (aus deutscher Sicht) strafbare Informationen weltweit möglich geworden ist, wegen der unterschiedlichen Wertvorstellungen aber international einheitliche Rechtsstandards nur langfristig erreichbar seien.

Dieses normative Vakuum versuchen nun neue Regulierungsphilosophien zu füllen, die ein Umschalten von staatlich-hoheitlicher Steuerung auf nichtstaatliche Selbstregulierung der Medien propagieren. Was aber ist unter Selbstregulierung der Medien zu verstehen? Zunächst muss darauf hingewiesen werden, dass es eine feste Definition nicht gibt. So kennt etwa das europäische Gemeinschaftsrecht keine der Selbstregulierung entsprechenden Regelungsverfahren. Im Allgemeinen wird der Begriff dafür verwendet, dass der Staat auf eine Regulie-

rung teilweise oder gänzlich verzichtet und die Regulierung und die damit verbundene Kontrolle den beteiligten Medienanbietern überlässt. Daher meint Selbstregulierung im Unterschied zu Deregulierung nicht den Verzicht auf Regulierung, sondern fasst lediglich die beteiligten Akteure und Institutionen ins Auge. Auf das Internet bezogen meint Selbstregulierung entweder die individuelle Selbstkontrolle, die sich auf das spezifische Angebot des einzelnen Anbieters bezieht, oder – häufiger – die kollektive Einschränkung, der sich Gruppen, Organisationen oder die Gesamtheit der Anbieter freiwillig unterwerfen.

Verzicht auf Verbindlichkeit und Allgemeinheit

Doch wird bereits im Zuge der definitorischen Annäherung ein entscheidendes Problem der Selbstregulierung evident: Die Unterwerfung unter normative Konventionen der Selbstregulierung beruht im Unterschied zur staatlichen Regulierung auf der Freiwilligkeit der Beteiligten. Damit aber wird nicht nur der Zweck der Regulierung, nämlich ihre normative Allgemeinverbindlichkeit, verfehlt, sondern auch ihr entscheidender Sinn, nämlich die Entscheidung für eine bestimmte Wertsetzung im Hinblick auf die Medieninhalte, infrage gestellt. Medienselbstregulierung zielt also auf die Kodifizierung von Normen und eine daran anknüpfende Kontrolle von Medieninhalten durch die Medien selbst, vermag aber im Unterschied zur staatlichen Regulierung prinzipiell keine Gewähr für die Allgemeinverbindlichkeit wie die Gültigkeit ihrer Normen zu bieten.

Auf welche Weise also kann das staatliche Regulierungsprinzip, wenn schon nicht im Generellen, so vielleicht im Einzelnen ersetzt werden? In den bislang unterbreiteten Vorschlägen ist vorgesehen, dass die Anbieter und Betreiber der Netzmedien „Institutionen der Selbstregulie-

nung“ schaffen, denen im Sinne eigener Verantwortung die Kontrolle über die Einhaltung selbst erstellter Verhaltenskodizes übertragen werden soll. Diese Selbstkontroll-Organisationen sollen die Internet-Gemeinschaft repräsentativ abbilden, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit besitzen und international kooperieren können. Diese Anforderungen an die neuen Normensetzungs- und Regulierungsinstitutionen jedoch verdienen im Hinblick auf die ihnen zugeordnete herausgehobene Stellung eine genauere Prüfung.

Keine Sonderethik des Internet

Die Forderung nach repräsentativer Abbildung der Internet-Gemeinschaft lehnt sich im Wesentlichen an das rundfunkpolitische Modell der Repräsentation der gesellschaftlichen Kräfte in den Rundfunkgremien an. Doch wird bereits hier sehr deutlich, dass damit nicht annähernd erreicht werden kann, was die Konstruktion der Rundfunkaufsicht bei allen kritischen Einwendungen und zumindest ihrem Auftrag nach doch mehr oder weniger zu gewährleisten vermag, nämlich die Vertretung der Interessen der Allgemeinheit.

So kommen denn die kritischen Einwendungen von den Befürwortern der Selbstregulierung selbst, wenn sie darauf hinweisen, dass die Gefahr besteht, dass bestimmte Interessen, etwa die der Industrievertreter, dominieren könnten. Darin ist allerdings ein Problem zu sehen, mit dem die Medienaufsicht generell schon immer konfrontiert wurde. Gravierender ist vielmehr, dass die geforderte Repräsentation der Anbieter-und-Nutzer-Gemeinschaft, anders als etwa beim Rundfunk, nicht auf eine Interessenvertretung der Allgemeinheit zielt, sondern diese geradezu ausschließt und damit Gefahr läuft, Sondernormen und -regeln Vorschub zu leisten. Denn noch sind längst nicht alle zu Teilnehmern an der

neuen Medienwelt geworden. In der Praxis wird man immer zwischen Anbietern, Nutzern und Nichtnutzern unterscheiden müssen. Umfragen zeigen, dass etwa Eltern ohne Internetzugang problematische Netzinhalte deutlich kritischer bewerten als solche mit Zugang zum Netz. Daraus folgt: Ein eigenes Recht der Anbieter kann nicht zur allgemein gültigen Norm für die Medienkommunikation aller werden. Es kann somit keine Sonderethik des Internet geben, die sich von der allgemeinen Ethik abkoppelt und sich ihre eigenen Regeln schafft.

Die Forderung nach Unabhängigkeit der Selbstregulierungsinstitutionen zielt zunächst auf den Kern der Regulierungsvorschläge, nämlich die Unabhängigkeit von Staat und Gesellschaft. Sie wird der Medienregulierung im Idealfall vor allem ein im Vergleich zur staatlichen Regulierung höheres Maß an Flexibilität bei gleichzeitig niedrigerem Kosten- und Verwaltungsaufwand bescheren. Über das mit der vorgeschlagenen Konstruktion verbundene und von den Befürwortern der Selbstregulierung auch eingeräumte demokratische Defizit möchte man angesichts der erwähnten Vorteile hinwegsehen, wenn dem nicht ein entscheidender Nachteil gegenüberstünde. Denn wenn, wie in dem vorgeschlagenen Regulierungsmodell, der Staat völlig in die zweite Reihe gedrängt wird, in der ihm nur noch eine Rolle als Koregulierer zugestanden wird, staatlichen Normen dabei generell allenfalls noch eine Unterstützungsfunktion für die von den Institutionen der Selbstregulierung aufgestellten Verhaltenskodizes zukommen soll, verschwindet mit der neuen Unabhängigkeit das Prinzip der Verantwortung in die Unverbindlichkeit.

Denn wem gegenüber sollte der Regelverletzer zur Verantwortung gezogen werden, wenn niemand sich in der Lage sieht, jenem gegenüber Sanktionen durchzusetzen? Angesichts dieses Defi-

zits ist wohl auch den Befürwortern der Selbstregulierung nicht ganz wohl zu Mute, denn nicht von ungefähr taucht nun der Vorschlag auf, dass die Strafverfolgung wiederum die Sache des Staates sein soll. Welches Strafverfolgungsinteresse aber sollte der Staat dann noch haben, wenn es sich um Verstöße gegen Normen und Regeln handelt, für die er gar nicht mehr zuständig ist?

Die Forderung nach internationaler Kooperation der Selbstregulierungsinstitutionen zielt auf den grenzüberschreitenden Charakter der neuen Mediendienste und setzt auf eine Bekämpfung problematischer Netzinhalte auf der Basis festgelegter Mindeststandards und ständiger Informationsaustausches. Damit werden zwar die bei einem Einschreiten üblicherweise auftretenden Schwierigkeiten auf zwischenstaatlicher Ebene vermieden, dieses vermeintlich Aufwand sparende Kooperationsmodell wird sich jedoch als wenig tauglich herausstellen, wenn klar wird, dass die vereinbarten Mindeststandards den Vergleich mit verlässlichen Rechtsnormen nicht aushalten. Darüber hinaus lässt schon die Verwendung des Begriffes „Mindeststandard“ erkennen, dass man von vornherein auf einfache und flache Lösungen setzt, die jedoch die berechtigten Ansprüche ethisch höher entwickelter Rechtskulturen nicht befriedigen können.

Informeller Charakter und Legitimationsschwäche

In ihrer Arbeit unterstützt werden sollen die Regulierungsinstitutionen durch Regulierungsinstrumente wie die Installation besonderer Filter- und Klassifizierungssysteme für die Anbieterinhalte sowie die Einrichtung von Hotlines zum Schutz vor problematischen Netzinformationen. Dabei handelt es sich, wie die Befürworter der Selbstregulierung einräumen, um verfahrenstechnische Instrumente, denen allenfalls eine Unterstüt-

zungsfunktion zukommt. Das Hauptproblem hier besteht in der mangelnden Objektivierbarkeit der Verfahrensweisen und einer damit verbundenen Zweideutigkeit der Klassifizierungsergebnisse, Defiziten also, die den informellen Charakter und die Legitimationsschwäche des Regulierungsmodells weiter illustrieren. Insgesamt wird deutlich, dass die Vorschläge die Regulierungsprobleme nur umgehen, die sie zu lösen vorgeben. Normen sind nichts anderes als allgemein anerkannte Handlungsregeln, in denen ethische Wertentscheidungen ihren Ausdruck finden. Auch den Normen der Medienregulierung liegen zuvor getroffene Wertentscheidungen zu Grunde, die sich bislang, jedenfalls in der deutschen kommunikationspolitischen Praxis, meist einvernehmlich, also im Konsens, vollzogen. Diesen oft mühevollen Prozess der Konsensfindung aber sucht die vorgeschlagene Medienselbstregulierung bequem zu umschiffen, indem sie die Aufgabe der Normfindung an Dritte delegiert, bei der Strafverfolgung jedoch weiterhin den Staat in der Pflicht sieht.

Recht und Verfassung als konsensuale ethische Minimalkonvention der Gesellschaft für ihre Kommunikationsordnung werden dadurch zur Disposition gestellt. Hinzu kommt: Wenn die Herausbildung von Regelwerken für die Medienkommunikation künftig dem Normenbildungsprozess in Staat und Gesellschaft entzogen sein soll, verschärft sich das Problem der oben skizzierten zu schmalen Konsensbasis zusätzlich noch. Daran vermag auch die vorgeschlagene internationale Kooperation von Anbietern nichts zu ändern.

Normenbildungsmonopol

Die Vorschläge sind auch im Zusammenhang mit der Frage zu diskutieren, welche Rolle die Medien im Regelbildungsprozess spielen. Indem die Medien bestimmte Verhaltensmuster propagie-

ren, andere hingegen diskreditieren, tragen sie schon in einem erheblichen Maße zur Normbildung bei. Diese Funktion in Verbindung mit der vorgeschlagenen Herauslösung der Medienregulierung aus dem staatlich-gesellschaftlichen Bereich hätte zur Folge, dass den Medien ein einzigartiges Normbildungsmonopol zuwüchse, in dessen Rahmen diese über die Normen aller mitbefänden, über die eigenen Regeln jedoch keine Mitsprache duldeten. Damit jedoch würde das gesellschaftliche Gleichgewicht im Hinblick auf die Beteiligung am Normbildungsprozess empfindlich gestört. Eine chancengleiche Beteiligung aller ist jedoch die Voraussetzung für eine funktionierende Verständigung der Informationsgesellschaft über ihre Kommunikationsregeln.

Notwendig sind daher multinationale Verhandlungen auf staatlicher Ebene, die einen wesentlich längeren Zeitrahmen in Anspruch nehmen werden als die vermeintlich kurzen Wege der Anbieterverständigung. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, die international unterschiedlichen normativen Standards der Informationsgesellschaft zu berücksichtigen und im Rahmen einer Gesetzesharmonisierung eine Kompromisslösung zu finden, in der alle Beteiligten ihre rechtlichen und ethischen Ansprüche berücksichtigt finden.

Umso bedauerlicher ist allerdings, dass es schon der derzeitigen Bundesre-

gierung nicht gelungen ist, beim Expertentreffen der G8-Staaten im letzten Herbst mit einer Stimme zu sprechen. Doch hat bereits die Evaluierung des IuKDG durch die Bundesregierung gezeigt, dass sie nicht willens ist, der ihr auferlegten Verpflichtung nachzukommen und den Weg zu gehen, den die Vorgänger-Regierung in ihrem Bericht über „Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ vorgezeichnet hatte, nämlich die internationale Staatenkooperation zu forcieren mit dem Ziel, einen transnationalen Rechtsrahmen für das Internet zu schaffen.

Demgegenüber entpuppt sich die von der jetzigen Bundesregierung favorisierte vermeintliche Entlastung von Legislative und Exekutive als staatlich organisierte Flucht aus der Verantwortung für die schutzwürdigen Interessen der Bürger im Kommunikationsbereich. Völlig unklar bleibt dabei, wodurch das Prinzip der Verantwortung auf diesem Sektor künftig noch gewahrt bleiben soll. Die skizzierte medieninterne Absprache von Anbietern über ihre Verhaltenskodizes kann dies nicht gewährleisten. Notwendig ist daher die Rückbesinnung auf Staat und Gesellschaft als Rechtsquelle wie als Ort der Wertentscheidung und Konsensfindung. Der Vorteil für die Informationsgesellschaft wird dann nicht nur in einem höheren Maß an Rechtssicherheit zu finden sein, sondern vor allem in der Zustimmung ihrer Bürger.

Korrektur Die Politische Meinung 379

Die Redaktion bedauert, in der Juniausgabe 379 auf Seite 25 den Beitrag von Peter Lösche mit einem irreführenden Titel versehen zu haben. Der Text befasste sich mit dem Übergang der SPD von der Mitglieder- und Funktionärspartei zur Medien- und Fraktionspartei. Ihren historisch überholten „Weg zur Funktionärspartei“ – so die eingesetzte Überschrift – waren nur einige wenige Passagen gewidmet.