

Stefan Walz

EG-Datenschutzrichtlinie und Selbstregulierung – Umsetzungsdefizite beim Medienprivileg des BDSG

1. Selbstregulierungsansätze in der EG-Datenschutz-Richtlinie

Alfred Büllesbach war und ist ein engagierter Anhänger der Selbstregulierung im nichtöffentlichen Datenschutz. Diese Festgabe bezeugt diese Feststellung mit der Aufnahme mehrerer einschlägiger Beiträge. In der Diskussion um die Anforderungen der EG-Datenschutzrichtlinie an Datenübermittlungen in Drittstaaten hat Büllesbach sich dafür eingesetzt, konzernweite Codes of Conduct als Garanten des nach Art. 26 erforderlichen angemessenen Datenschutzniveaus anzuerkennen. Solche Verhaltensregeln müssten aber – und vorrangig um diesen Aspekt geht es im Kontext dieses Beitrags – auch »Sanktionsmaßnahmen bei Nichteinhaltung« vorsehen (Büllesbach 1999, S. 61). Die Frage nach der Kontrolle und den Sanktionen bei Verstößen war einer der Kernpunkte der Diskussion über die Safe-Harbour-Principles zwischen der EU und den USA.

In Art. 27 öffnet die Richtlinie generell den Weg für berufsbezogene und brancheneigene Verhaltensregeln und verlangt, dass Mitgliedstaaten und EU-Kommission diese auf nationaler bzw. europäischer Ebene fördern sollen. Art. 27 Abs. 1 macht allerdings deutlich, dass Verhaltensregeln nur die Funktion haben dürfen, die einzelstaatlichen Umsetzungsbestimmungen auszufüllen und zu konkretisieren, nicht aber nationale Normgebung zu ersetzen. Nach Art. 27 Abs. 2 erhalten untergesetzliche Verbandsregeln nur dann »staatlichen Segen«, wenn sie von der zuständigen Kontrollstelle bzw. auf EU-Ebene von der Gruppe nach Art. 29 der Richtlinie für tauglich befunden wurden. Einen Beitrag zur Umsetzung einer Richtlinie können sie nur bei flächendeckender Geltung, Transparenz und Einklagbarkeit der Betroffenenrechte sowie wirksamer Kontrolle und Sanktionierung von Verstößen leisten (s.u. Abschnitt 4).

Selbstregulative Elemente spielen in der Datenschutzrichtlinie außer bei den Artikeln 26 und 27 auch eine Rolle im Zusammenhang mit Art. 9, in dem es um das Regelungsmodell für die Herstellung von Konkordanz zwischen dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und der ebenfalls – europäisch wie national – grundrechtlich gewährleisteten Medienfreiheit geht. Art. 9 schreibt den Mitgliedstaaten vor, für Print- und Funkmedien Ausnahmen und Einschränkungen von den Bestimmungen der Richtlinie über die Zulässigkeit personenbezogener Datenverarbeitung, die Datenübermittlung in Drittstaaten und die externe Datenschutzkontrolle zu machen. Die Begründung der Kommission zum Geänderten Richtlinien-Vorschlag von 1992 erwähnt, bei der regulatorischen Bewältigung der Grundrechtskollision könne »unter anderem berücksichtigt werden, dass ... ein Verhaltenskodex existiert.« (Abl. EG Nr. C 311 v. 27.11.1992, S.19). Erwägungsgrund 37 der Richtlinie legt wiederum Wert darauf, dass mindestens die in diesem

(sc. Medien-)Bereich zuständige (sc. staatliche) Kontrollstelle bestimmte nachträgliche Zuständigkeiten erhalten (solle), beispielsweise zur regelmäßigen Veröffentlichung eines Berichts oder zur Befassung der Justizbehörden.«

Die Bemerkung der Kommission aus dem Jahr 1992 zur Möglichkeit der Berücksichtigung eines bestehenden brancheneigenen Verhaltenskodex hat bei der Neugestaltung des Medienprivilegs im BDSG 2001 ganz erstaunliche Wirkungen entfaltet. Zu der aus anderen, kompetenzrechtlichen Gründen erfolgten Begrenzung des §41 BDSG auf die Presse und damit die Printmedien kommt hinzu, dass der Bund nicht nur bis auf wenige Ausnahmen auf konkretere Regelungsvorgaben für die zur Gesetzgebung aufgerufenen Länder verzichtet, sondern darüber hinaus gehenden Regelungsbedarf auf Länderebene auch verneint mit dem Hinweis auf die Eigenregulierung der Presse, d.h. auf den durch Bestimmungen zum redaktionellen Datenschutz angereicherten Pressekodex bzw. die Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates (vgl. Begründung zum RegE, BT-Drucks. 14/4329, zu Nr. 45, 46 f.). Der Presserat hat im Juni 2001 nach Inkrafttreten des BDSG 2001 beide Texte um neue, wenngleich aus §41 Abs. 2 und 3 BDSG sowie generell aus dem Rundfunkrecht wohl bekannte Elemente wie Zuspeicherungspflicht von Gegendarstellungen, Auskunftsanspruch nach Berichterstattung, Sperrung und Löschung kodexwidrig verarbeiteter Daten, Redaktionsgeheimnis und Beschwerderecht bei angenommenen Verstößen gegen das »Recht auf Datenschutz« erweitert.

2. Konstanten des Medienprivilegs

Um die Richtlinienkonformität der deutschen Umsetzung im Hinblick auf Selbstregulierung und externe Kontrolle besser beurteilen zu können, ist zunächst eine genauere Analyse von Gesetzgebungshistorie und Regelungsinhalt des §41 in seiner Neufassung durch das BSG 2001 geboten.

Das »Medienprivileg« zählt ja seit dem ersten BDSG 1977 zu den umstrittensten Bestimmungen dieses Gesetzes. Dies belegt die umfangreiche Literatur zu dieser Problematik zunächst bis zur BDSG-Novellierung 1990. Auch in den 90er Jahren riss der Strom von Fachveröffentlichungen nicht ab. Ab 1995 hat insbesondere die Notwendigkeit der eingangs angesprochenen Umsetzung des Art. 9 der Datenschutzrichtlinie die Diskussion animiert. Auch die Spezialisten des traditionellen Presse- und Rundfunkrechts haben sich seit Erlass des BDSG 1990 zunehmend in die Debatte datenschutzrechtlicher medienbezogener Fragestellungen eingeschaltet. Insbesondere die Datenschutzbeauftragten haben sich immer wieder für einen einheitlichen medienrechtlichen Datenschutz auf dem im Rundfunkrecht erzielten Standard eingesetzt. Der Gesetzgeber des BDSG 2001 hat jedoch diesen Ansatz – erneut – nicht aufgegriffen. Vielmehr hat die Novellierung die Unterschiede in Regelungsdichte und Regelungsinhalt zwischen den Printmedien – mit ihrer partiellen Selbstregulierung – , den Mediendiensten und dem Rundfunk eher noch verstärkt.

§ 41 Abs. 1 zielt nach wie vor – insoweit hat die Novellierung 2002 nichts geändert – darauf ab, den Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts, den in § 1 Abs. 1 verankerten Zweck des BDSG, mit den besonderen grundrechtlichen Gewährleistungen für die (Print-)Medien in Einklang zu bringen. Erreicht werden soll eine praktische Konkordanz zweier potentiell kollidierender Grundrechte, die beide nach dem Verständnis des Grundgesetzes zu den fundamentalen Voraussetzungen einer freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft zählen. Der in Art. 5 Abs. 1 GG im Interesse öffentlicher Meinungsbildung garantierten Pressefreiheit und den daraus resultierenden besonderen Verarbeitungsbedingungen soll durch eine – eng auf diese Funktion begrenzte – Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts Rechnung getragen werden.

Der Gesetzgeber hat im Interesse der Freiheit der journalistischen Recherche und zur Sicherung des Redaktionsgeheimnisses die Presse aus der Anwendung des größten Teils der Vorschriften des BDSG herausgenommen: Ihr gegenüber können die datenschutzrechtlichen Individualrechte der §§ 33 bis 35 nicht geltend gemacht werden. Eine staatliche Datenschutzaufsicht besteht in diesem Bereich nicht. Die Zulässigkeit der Datenverarbeitung wird nicht durch Vorgaben wie dem Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage, einer Einwilligung oder von »berechtigten Interessen« (vgl. § 28) beschränkt. Statt der materiellen Vorschriften des Dritten und teilweise des Ersten Abschnitts des BDSG gilt für die Datenverarbeitung im journalistisch-redaktionellen Kernbereich der Printmedien das Presse- oder sonstige pressebezogene Medienrecht. Individualansprüche auf Gegendarstellung, Widerruf und Schadensersatz bestehen ausschließlich nach den einschlägigen Landespresse- bzw. Landesmediengesetzen sowie nach den zum Schutz der Ehre und des Persönlichkeitsrechts nach §§ 823, 1004 BGB entwickelten Prinzipien des Richterrechts. Allerdings besteht die datenschutzrechtliche Sonderstellung nur bei ausschließlich journalistisch-redaktioneller oder literarischer Verarbeitungsabsicht.

Dagegen werden vom BDSG voll erfasst die zu kommerziellen oder administrativen Zwecken verarbeiteten Daten. Gemeint sind damit in erster Linie die Unternehmensbereiche Vertrieb, d.h. die Bezieher-, Abonnenten-, Gebührenzahler- und Lieferantendateien, und Anzeigenverwaltung. Hier liegt ebenso Datenverarbeitung für eigene Zwecke nach § 28 vor wie bei den Arbeitnehmerdaten sowie in den Bereichen Technik, Fuhrpark oder Hausverwaltung. Gleiches gilt für Honorar- und Lizenzverwaltungssysteme. Auch wenn sich aus solchen Dateien im Einzelfall Hinweise auf redaktionelle Tätigkeiten ergeben können, liegt doch der Zweck dieser Datenverarbeitung nicht in der redaktionell-inhaltlichen Vorbereitung einer Medienproduktion, sondern vorrangig in der haushaltstechnischen Abwicklung. Das administrative bzw. kaufmännische Interesse des jeweiligen Medienunternehmens steht im Vordergrund mit der Folge der vollen Anwendbarkeit des BDSG.

3. Regelungsinhalt nach der Novellierung 2001

Wesentliche Neuerung des § 41 Abs. 1 i.d.F. des BDSG 2001 ist es, dass die datenschutzrechtliche Privilegierung der (jetzt nur noch Print-)Medien durch den Bundesgesetzgeber nicht mehr selbst abschließend kodifiziert wird. Vielmehr werden die Landesgesetzgeber aufgrund der Rahmenkompetenz des Art. 75 GG durch den Bund, der ihnen einen Mindeststandard an Regelungen vorgibt, in die Pflicht genommen.

Der mit der Neufassung umzusetzende Art. 9 der EG-Richtlinien sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für die Verarbeitung personenbezogener Daten, »die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt«, von den Kapiteln II, IV und VI, d.h. vor allem von den Vorschriften über die materielle Zulässigkeit der Verarbeitung sowie über die Datenschutzkontrolle, Abweichungen zur Sicherung der Medienfreiheit vorsehen, und zwar nur, soweit sich dies als notwendig erweist, um das »Recht auf Privatsphäre« mit der Medienfreiheit in Einklang zu bringen. Keine Ausnahme besteht dagegen bei den Anforderungen, die sich aus den Kapiteln I (Allgemeine Bestimmungen), III (Rechtsbehelfe, Haftung und Sanktionen), und V (Verhaltensregeln) ergeben.

Art. 9 stellt deutlich klar, dass die Richtlinie die letztgenannten Regelungsbereiche für die Medien voll zur Wirkung bringen will. § 41 Abs. 1 BDSG schreibt der Landesgesetzgebung aber nur die Aufnahme der Vorschriften der §§ 5, 7, 9 und 38a BDSG vor. Der Abgleich von europäischem Umsetzungsanspruch und in Kraft getretener deutscher Gesetzgebung bedingt zunächst einen Blick auf die Regelungskonsequenzen des neuen § 41 Abs. 1.

Die Erwähnung des § 5 BDSG bedeutet, dass die Länder für die personenbezogene Datenverarbeitung zu ausschließlich eigenen journalistisch-redaktionellen Zwecken das Datengeheimnis des § 5 entsprechend vorzusehen haben. Für Redaktionsmitglieder und alle übrigen publizistisch tätigen Personen gilt also das Verbot der unbefugten Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten. Solche Erhebungs-, Nutzungs-, Übermittlungs- und Veröffentlichungsverbote können sich für Mitarbeiter der Medien aus dem allgemeinen Strafrecht, aus bereichsspezifischen Datenschutznormen außerhalb des BDSG oder aus arbeitsvertraglichen Klauseln ergeben. Speziell auf Journalisten und sonstige Medienschaffende gemünzte gesetzliche Befugnisnormen für den Umgang mit persönlichen Angaben finden sich in den Landespresse- und Landesmediengesetzen allerdings nicht. Die medienrechtliche Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Beschaffung, die Herkunft und den Inhalt von Informationen ist lediglich als Generalklausel formuliert. Doch wird sie für die einzelnen Phasen der journalistischen Recherche und Berichterstattung konkretisiert durch berufsethische Maßstäbe, etwa durch die – wie oben ausgeführt in Folge des neuen BDSG um datenschutzbezogene Regelungen erweiterten – »Richtlinien für die publizistische Arbeit« des Deutschen Presserats.

Kriterien für die Anwendung von § 5 im redaktionellen Bereich ergeben sich in allgemeinerer Form aus dem auf die Sicherung der Pressefreiheit begrenz-

ten Schutzziel des § 41 Abs. 1. So ist das Datengeheimnis z.B. einzuhalten gegenüber Redaktionsmitgliedern oder Verlagsmitarbeitern, die nicht aus professionellem Interesse, sondern aus privater Neugierde personenbezogene Angaben, die nach allgemeinem Datenschutzrecht nicht offenbart werden dürften, etwa aus Medienarchiven oder Pressedatenbanken, erhalten wollen. Vor allem greift § 5 aber gegenüber den Mitarbeitern der kommerziell-administrativen Abteilungen des Medienunternehmens. Alle bei der publizistischen Datenverarbeitung beschäftigten Personen müssen nach § 5 Abs. 2 auch förmlich auf das Datengeheimnis verpflichtet werden.

Auch die durch § 41 Abs. 1 ebenfalls als zwingende Regelung vorgegebene Datensicherungsvorschrift des § 9 und der zugehörigen Anlage spielt eine wichtige Rolle. Sie soll bewirken, dass speziell auf die spezifischen Bedingungen der Pressebranche zugeschnittene Vorkehrungen zur Wahrung der ausschließlich eigenen publizistischen Datennutzung zu treffen sind. Unbefugte Außenstehende und Nichtberechtigte innerhalb des Medienunternehmens sollen keine Kenntnis von den privilegiert verarbeiteten Daten erlangen. Technische Maßnahmen nach der Anlage zu § 9 sind insbesondere bei der Textkommunikation, bei der Vernetzung in und zwischen Redaktionen und Verlagen oder bei der Einrichtung von Online-Anschlüssen an Medienarchive erforderlich. So dient beispielsweise die Zugriffskontrolle zur Überprüfung des journalistischen Charakters der Abfragen aus dem Datenbestand. Die vernetzten DV-Strukturen in Pressehäusern sind so auszugestalten, dass personenbezogene Daten nicht verfälscht und nicht über den presserechtlich zulässigen Umfang hinaus verarbeitet werden können.

Wird mit der Inbezugnahme auf §§ 5 und 9 an den gesicherten dogmatischen Bestand der Vorläufernorm des BDSG 1990 angeknüpft, ist die Haftungsregelung entsprechend § 7 Neuland: Sie soll nach der Formulierung in § 41 Abs. 1 a.E. »hierauf«, d.h. auf die zuvor erwähnten Bestimmungen der §§ 5, 9 und 38a bezogen sein. Schadensersatz auf datenschutzrechtlicher Grundlage kann von einem Presseunternehmen also (nur) dann verlangt werden, wenn ein Verstoß gegen das Datengeheimnis – etwa wegen unbefugter Datenweitergabe – vorliegt, unzureichende technisch-organisatorische Maßnahmen getroffen oder im Wege der Selbstregulierung gesetzte Verhaltensregeln verletzt worden sind.

Dass die Landespressegesetze eine Norm entsprechend § 38a aufnehmen müssen, öffnet die Möglichkeit für Presseverbände, datenschutzbezogene Verhaltensregeln für ihre Mitglieder zu schaffen. Die in § 38a vorgesehene Vorlage an und Überprüfung durch die zuständige Aufsichtsbehörde ist allerdings nicht vollziehbar, da das Medienprivileg des § 41 Abs. 1 auch die Freiheit des Pressesektors von externer Datenschutzkontrolle umfasst. Dies hindert Verbände von Printunternehmen selbstverständlich nicht daran, die Aufsichtsbehörde informell einzuschalten und diese um eine Einschätzung freiwillig vorgelegter Verhaltensgrundsätze, Leitlinien o.ä. zum redaktionellen Datenschutz zu bitten. Es darf allerdings bezweifelt werden, und dies tut der Deutsche Presserat selbst, dass es in den Ländern nennenswertes Interesse

daran gibt, über seine aufgrund des Inkrafttretens des BDSG 2001 geänderten Publizistischen Grundsätze (Pressekodex), Richtlinien für die publizistische Arbeit und Beschwerdeordnung, die bundesweit gelten sollen (s.o. Abschnitt 1), hinauszugehen (vgl. die Stellungnahme des Dt. Presserats zum BDSG-RefE, AfP 1999, 458, 465).

4. Zweifel an der Richtlinienkonformität

Betrachtet man diese wenigen verbindlichen normativen Vorgaben auf dem Hintergrund des Art. 9 Datenschutzrichtlinie, der den Medien nur eine klar begrenzte datenschutzrechtliche Sonderstellung einräumen will, ergeben sich Zweifel, ob § 41 Abs. 1 i.d.F. des BDSG 2001 die Vorgaben der Richtlinie ausreichend umsetzt und damit die vom Europäischen Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung definierte gemeinschaftsrechtliche Anforderung der Erreichung der größtmöglichen Wirksamkeit von Richtlinien (»effet utile«) erfüllt, eine Anforderung, die der EuGH im Fall TA Luft bereits dann als verfehlt betrachtet hat, wenn die Umsetzung durch – anders als Verhaltensregeln immerhin verbindliche – Verwaltungsvorschriften erfolgt (vgl. EuGH, Rs. C-361/88, TA Luft, Slg. 1991, S. I 2567, 2602 f.). Denn es fehlt an jeder rechtsverbindlichen, sei es gesetzlichen oder untergesetzlichen, Regelung der materiellen Aspekte des Medienprivilegs, also der in Art. 9 der Normierung durch die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten überantworteten Abweichungen und Ausnahmen von den Zulässigkeits- und Kontrollvorschriften.

Gegenüber dem Referentenentwurf 1999 ist die Gesetz gewordene Fassung des Art. 41 Abs. 1 aufgrund heftiger Proteste von Verleger- und Journalistenvereinigungen stark reduziert worden; seinerzeit waren noch die verbindliche Übernahme u.a. der Normen über den redaktionsinternen Datenschutzbeauftragten, die besondere Zweckbindung, den Auskunftsanspruch und die Berichtigungspflicht zur Übernahme in die Landesgesetze vorgesehen. Die Bundesregierung begründet – wie oben dargelegt – diese Abschwächung und damit die teilweise Verabschiedung aus der staatlichen Gesetzgebungsverantwortung in der Begründung zum Regierungsentwurf mit dem Hinweis auf die Selbstregulierung durch den Deutschen Presserat. Dem steht der Geltungsanspruch der Richtlinie gegenüber, die die medienbezogenen Ausnahmemöglichkeiten eng fasst und im Prinzip vom Gesetzgeber entscheiden will.

Zwar können freiwillige Verhaltensregeln unter bestimmten Voraussetzungen auch zur Umsetzung von Richtlinien beitragen. Doch hat der EuGH dafür die Voraussetzungen aufgestellt, dass dieses Regelsystem die vollständige Anwendung der Richtlinie durch alle Normadressaten sicherstellt, die Betroffenen über ihre Rechte informiert sind und sie gegebenenfalls auch vor staatlichen Gerichten geltend machen können, dass die flächendeckende Einhaltung der Regeln wirksam kontrolliert wird und ausreichende Sanktionen für den Fall der Nichtbefolgung ausgesprochen und durchgesetzt werden (vgl.

Brühann mit Hinweis auf EuGH Rs. C-29/84, Slg. 1985, 1661, 1673). Selbstregulierung kann m. a. W. nur dann und insoweit in Betracht kommen, als die Mitgliedstaaten bei presse-eigenen Kodices hinsichtlich Inhalt, Repräsentativität, flächendeckender Erfassung und Effizienz des Sanktionsmechanismus bei Verstößen die Einhaltung dieser Anforderungen (vgl. Ehmann/ Helfrich 1999, Art. 9 Rdnr. 16) gewährleisten können. Der jetzige Bundesverfassungsrichter di Fabio formuliert dahingehend, die Einhaltung ethischer Standards durch Journalisten sei regelmäßig nur dann gewährleistet, wenn alle einschlägigen Marktteilnehmer erfasst sind, der Selbstbindungswille allgemein ist, die Öffentlichkeit Übertretungen tatsächlich ächtet oder der Staat unter Einsatz des Gewaltmonopols empfindliche Maßnahmen androht (vgl. di Fabio 1999, S. 130 f.).

Der Erfüllung dieser Kriterien steht entgegen, dass – soweit dies Presseberichten zu entnehmen ist – der Deutsche Presserat nur etwa 80 % der deutschen Printunternehmen zu Mitgliedern haben soll, also keine flächendeckende Erfassung der deutschen Presse durch seine verbandseigenen Regeln zum redaktionellen Datenschutz und zum Beschwerdeverfahren gewährleisten kann. Was den fast ebenso wichtigen Aspekt der Sanktionierung von Regelverstößen angeht, hat eine neuere empirische Analyse der Reaktion des Presserats auf Beschwerden und Rügen – vorsichtig formuliert – eine erhebliche Zurückhaltung bei der Ausübung des verbandseigenen Instrumentariums enthüllt (vgl. Münch AfP 2002, 18 ff). Die datenschutzrechtlichen Auskunfts- und Berichtigungsrechte sind – anders als für den Rundfunk – nicht einmal bei Berücksichtigung der legitimen pressenspezifischen Verweigerungsmöglichkeiten gesetzlich gewährleistet und können dementsprechend auch nicht gerichtlich eingeklagt werden.

5. Konsequenz: Länderrechtliche Vollregelung als Auffanglösung

Im Ergebnis lässt sich kaum bestreiten, dass die deutsche Lösung für das Medien- bzw. Presseprivileg, die keine flächendeckende Anwendbarkeit gewährleistet, auf tendenziell sanktionsunwillige Beschwerdegremien baut und keine staatliche (Letzt-)Implementationskontrolle einrichtet, die von der Richtlinie gesetzten Voraussetzungen für Selbstregulierung verfehlt. Daher stellt sich die Frage nach den Konsequenzen. Eine der möglichen Konsequenzen bei unzulänglicher Umsetzung von Richtlinien ist die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 226 EGV; die Prüfung des Vorliegens der entsprechenden Voraussetzungen ist Angelegenheit der EU-Kommission. Die vorrangige Konsequenz auf der deutschen Ebene trifft die Landesgesetzgeber. Sie sind gehalten, eine landesrechtliche Vollregelung des Presseprivilegs jedenfalls insoweit zu schaffen, als die vom Deutschen Presserat getroffenen neuen datenschutzbezogenen Richtlinien nicht greifen. Für die von den branchenautonomen Regelungen des Presserats etwa wegen fehlender Mitgliedschaft nicht erfassten Printunternehmen muss m.a.W. der von der Richt-

linie angeordnete Standard – etwa was die Einhaltung der journalistischen Zweckbindung und die Überprüfung von Eingaben angeht – durch gesetzliche Normierung gesichert werden (vgl. HmbDSB, 18. Tätigkeitsbericht für 2000/2001, Ziff. 2.2.3). Den Ländern steht es aufgrund ihrer eigenen Regelungskompetenz – innerhalb der durch den Bund ausgeübten Rahmenkompetenz – ohnehin frei, auch ohne Berücksichtigung verbandsautonomer Bindung an Verhaltensregeln über die in § 41 Abs. 1 genannten Normen hinaus zusätzliche Vorschriften zum Verhältnis von Presse und Datenschutz zu schaffen, da das BDSG insoweit dem Landesgesetzgeber nur den Mindeststandard vorgibt.

Für die legislativen Aktivitäten der Länder ist Eile geboten: Nach Art. 75 GG löst zwar eine Rahmenvorschrift nur dann eine Gesetzgebungspflicht der Länder aus, wenn der Bund in seinem (verfassungsmäßigen) Rahmengesetz eine angemessene Frist für den Erlass der erforderlichen Landesgesetze bestimmt hat. Eine solche Frist ist für die Umsetzung von § 41 Abs. 1 zwar nicht im BDSG selbst gesetzt. Doch trifft die Länder die eigenständige Pflicht zur Umsetzung von EG-Richtlinien in ihrem Zuständigkeitsbereich. Daraus ergibt sich, dass die Länder keinen zeitlichen Spielraum für die Ergänzung ihrer Landespressegesetze mehr haben, ist doch die dreijährige Umsetzungsfrist der Richtlinie bereits im Oktober 1998 abgelaufen.

6. Fazit: Staatliche Regelungsverantwortung bei unzureichender Selbstregulierung

Für die EU-Richtlinie und damit EU-weit ist die Selbstregulierung durch Verhaltensregeln, Codes of conduct o.ä. ein zentraler Baustein des Datenschutzmodells. Für Deutschland mit seiner stark staatlich-normativen Regelungstradition kann diese Delegation von Regelungsverantwortung auf zivilgesellschaftliche Akteure innovativ und befruchtend wirken. Doch können und dürfen selbst gesetzte Regeln den staatlichen normativen Rahmen nur konkretisieren und ausfüllen. Element einer gemeinschaftsrechtlich akzeptierten Richtlinienumsetzung sind sie nur dann, wenn sie die Kriterien wie Repräsentativität, wirksame Sanktionierung etc. erfüllen. Wo die Selbstregulierung bei Anlegung dieser Kriterien versagt, und dies gilt auch und gerade bei der Umsetzung von EG-Richtlinien, muss der Staat seine Regelungsverantwortung (wieder) übernehmen.

Literatur

- Brühmann, Ulf (1999): In: Grabitz/Hilf Das Recht der Europäischen Union Komm., BD 2 Sekundärrecht (Lesebl.), A 30
- Büllesbach, Alfred (1999): Datenschutzrechtsfragen der internationalen Vertriebsdatenverarbeitung. In: Büllesbach, A. (Hrsg.), Datenverkehr ohne Datenschutz?, Köln 1999, S. 51 ff.

- Di Fabio, Udo (1999): Persönlichkeitsrechte im Kraftfeld der Medienwirkung, AfP 1999, 126 ff.
- Ehmann, Eugen, Helfrich, Marcus (1999): EG Datenschutzrichtlinie, Kurzkomentar, Köln 1999
- Münch, Henning (2002): Der Schutz der Privatsphäre in der Spruchpraxis des deutschen Presserats, AfP 2002, 18 ff.

