

Marktregulierung im Meinungskampf Konvergenz der Kommunikation, Konvergenz der Regulierung, Konvergenz der Dogmatik

Sophie-Charlotte Lenski, München

1. Öffentliche Kommunikation stellt eine besondere Form der Marktsituation dar. Güter dieses Marktes sind im weitesten Sinne Meinungen, auf deren Übernahme durch die anderen Marktteilnehmer das Marktverhalten gerichtet ist.
2. Staatliche Kommunikation und öffentlicher Meinungsmarkt stehen in einem oszillierenden Verhältnis. Auf der einen Seite stellt die öffentliche Kommunikation einen genuin gesellschaftlichen Prozess dar, der grundsätzlich staatsfrei bleiben muss. Auf der anderen Seite stellt die staatliche Beteiligung am Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung das zentrale Instrument staatlicher Integration dar.
3. Die staatliche Teilnahme am öffentlichen Meinungsmarkt hat sich in den letzten Jahren quantitativ wie qualitativ stark ausgeweitet. Staatliche Kommunikation umfasst mittlerweile eine kaum überschaubare Vielzahl von Themen, die weit in den gesellschaftlichen Bereich hineingreifen.
4. Beteiligt sich der Staat am Meinungsmarkt, so hat er eine Doppelstellung inne. Auf der einen Seite ist er Akteur, gleichzeitig ist er aber auch Regelinstanz, der die Regeln der öffentlichen Kommunikation setzt und deren Einhaltung sanktioniert.
5. In einem vereinfachten Modell kann der öffentlichen Meinungsmarkt dargestellt werden als Arena mit fünf Hauptakteuren: Staat, Parteien, Verbände, Medien und Wirtschaft. In diesem Modell kommt auch den Medien eine Doppelfunktion zu: Sie sind nicht nur selbständiger Akteur, sondern zugleich auch intermediäres System. Als solches vermitteln sie maßgeblich zwischen den anderen Akteuren untereinander sowie zwischen den Akteuren und der Öffentlichkeit. Dieser Vermittlungsakt unterliegt eigenen Regeln, die durch die Medien gegenüber den anderen Akteuren gesetzt und sanktioniert werden.
6. Die staatliche Regulierung des Meinungsmarktes erfolgt nicht auf einheitlicher Grundlage. In Bezug auf die Wirtschaftsunternehmen wird sie durch das Wettbewerbsrecht, in Bezug auf die Medien durch das Medienrecht geregelt, neben dem das Wettbewerbsrecht jedoch anwendbar bleibt. Die Teilnahme von Parteien und Verbänden am öffentlichen Meinungsmarkt unterliegt keiner spezifischen rechtlichen Regulierung. Allein das allgemeine Zivilrecht in seiner Ausprägung als privates Äußerungsrecht sowie die strafrechtlichen Äußerungsdelikte ziehen allgemeine Grenzen.
7. Das Wettbewerbsrecht dient dem Schutz der Marktteilnehmer sowie dem Interesse der Allgemeinheit an einem unverfälschten Wirtschaftswettbewerb. Es verfolgt gleichermaßen einen Individualschutz wie einen auf den Wettbewerb als ganzen bezogenen Institutionenschutz. Seit der

aktuellen Novellierung des UWG ist das Wettbewerbsrecht noch stärker an der Wahrung der freien Meinungsbildung ausgerichtet, die Voraussetzung für die Entschließungsfreiheit der Verbraucher im Wirtschaftswettbewerb ist.

8. Das Medienrecht stellt kein einheitliches Regulierungskonzept zur Verfügung. Insgesamt verhält sich die Regulierungsdichte umgekehrt proportional zur Intensität des Wirtschaftswettbewerbs innerhalb der verschiedenen Massenmedien. Als übergreifende Regulierungsziele lassen sich die Wahrheit verbreiteter Tatsachenbehauptungen, die Pluralität verbreiteter Meinungen sowie die Erkennbarkeit der Urheberschaft ausmachen. In sehr rudimentärer Weise werden dadurch ebenfalls ein Individualschutz wie auch ein Institutionenschutz in Bezug auf einen funktionierenden Meinungswettbewerb verfolgt.

9. Die staatliche Teilnahme am öffentlichen Meinungsmarkt ist kaum einfachgesetzlich normiert. Die rechtliche Begrenzung erfolgt in erster Linie über die verfassungsrechtlichen Bindungen, die in inhaltlicher Hinsicht in Hinblick auf das Demokratieprinzip, die Grundrechte sowie die Chancengleichheit der Parteien bestehen. Grundlegende Elemente der Regulierung sind die Verpflichtung auf die Wahrheit von Tatsachenbehauptungen sowie das Gebot angemessener Zurückhaltung, Ausgewogenheit bzw. Neutralität bei Werturteilen.

10. Bei allen dogmatischen Unterschieden lässt sich somit auch hier die zweifache Schutzrichtung hinsichtlich eines Individualschutzes der Marktteilnehmer auf der einen Seite sowie des Schutzes des Meinungsmarktes als Ganzem, d.h. einem grundsätzlich freien öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess, feststellen.

11. Öffentliche Kommunikation ist eine Form des Marktes, die mit dem Wirtschaftsmarkt größere Ähnlichkeiten aufweist als bisher in der Dogmatik herausgearbeitet. Bei ihrer – bisher nur akteurspezifischen – staatlichen Regulierung setzt der Gesetzgeber an die privaten Akteure ähnliche Maßstäbe an wie sie ihm selbst durch die Verfassung auferlegt sind. Im Umkehrschluss kann daher insbesondere das Wettbewerbsrecht wertvolle Impulse für die verfassungsrechtsdogmatische wie rechtspolitische Bewältigung staatlicher Teilhabe am Meinungsmarkt, aber auch staatlicher Regulierung anderer Akteure im Meinungsmarkt jenseits von Wirtschaft und Medien geben.