



Medienberichterstattung bei Wahlen: der rechtliche Rahmen in Europa

IRIS *Spezial*

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



IRIS Spezial 2017-1

Medienberichterstattung bei Wahlen: der rechtliche Rahmen in Europa

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2017

EUR 7 - ISBN 978-92-871-8489-4

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Redaktionelles Team – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser

Ernesto Apa, Marco Bassini, Anne Bruna, Francisco Javier Cabrera Blázquez, Ingrid Cunningham, Christina Etteldorf, David Goldberg, Agnes Granchet, Beata Klimkiewicz, Ronan Ó Fathaigh, Andrei Richter, Max Rozendaal

Übersetzung

Stefan Pooth, Erwin Rohwer, Sonja Schmidt, France Courrèges, Marco Polo Sarl, Nathalie Sturlèse

Korrektur

Philippe Chesnel, Johanna Fell, James Drake

Verlagsassistenz - Sabine Bouajaja

Marketing – Markus Booms, markus.booms@coe.int

Presse und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich

Tel: +33 (0)3 90 21 60 00

Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Titellayout – ALTRAN, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (Hrsg.), *Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2017.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2017

Die in diesem Bericht enthaltenen Aussagen geben die Meinung der Verfasser wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats dar.

Medienberichterstattung bei Wahlen: der rechtliche Rahmen in Europa

Ernesto Apa, Marco Bassini, Francisco Javier Cabrera Blázquez, Anne Bruna, Ingrid Cunningham, Christina Etteldorf, David Goldberg, Agnes Granchet, Beata Klimkiewicz, Ronan Ó Fathaigh, Andrei Richter, Max Rozendaal

Vorwort

„Schaff Augen dir von Glas, und, wie Politiker des Pöbels, tu‘, als sähst du Dinge, die du noch nicht siehst“ – sagte König Lear zu dem geblendeten Grafen Gloster.¹ König Lear klagt darüber, dass es keinen wirklichen Unterschied gibt zwischen dem Dieb und dem Richter, der ihn verurteilt, oder zwischen der „Hure und dem Büttel, der sie geißelt“, während er genau das mit ihr tun will, wofür er sie auspeitscht.

Dieses Zitat wird in der *Encyclopaedia of Political Communication*² als ein Beispiel für den negativen Beigeschmack aufgeführt, den Begriffe wie „Politiker/Politiker/politisch/politisieren“ im 17. Jahrhundert hatten. Interessanterweise taucht in derselben Zeit erstmals das Wort „Kandidat“ in modernen Wörterbüchern auf, obwohl der Begriff von seiner lateinischen Herkunft her (*candidus* = weiß, *candidatus* = weiß gekleidet) mit Reinheit in Verbindung gebracht wird und das genaue Gegenteil eines „Politikers des Pöbels“ ist.³

Auch wenn diese beiden Begriffe nicht im Titel dieser Ausgabe von *IRIS Spezial* auftauchen, sind sie doch von besonderer Bedeutung, wenn es um „Die Regulierung von Medien in Europa bei Wahlen“ geht. Politische Werbung in den Medien spielt ohne Zweifel eine zentrale Rolle in den Kampagnen, aus denen später die gewählten Politiker hervorgehen. Und politische Werbung geht Hand in Hand mit der Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, wie aus der europäischen und nationalen Rechtsprechung deutlich wird.

Wie sich dieses Zusammenspiel in den vergangenen Jahren entwickelt hat, wird in diesem Bericht untersucht, der vom Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam koordiniert wurde. Er liefert einen Überblick über die jüngsten Vorschriften, die Rechtsprechung und politischen Maßnahmen in Europa im Hinblick auf die Berichterstattung über Wahlen und Referenden in den verschiedenen Medien. Der Bericht befasst sich nicht nur mit Rundfunk und Printmedien, sondern auch mit dem Internet, er bietet Einblicke in die unterschiedliche Intensität der Regulierung, die für die politische Werbung in den unterschiedlichen Medien gilt. Aus den Analysen wird deutlich – und das mag überraschen –, dass der Rundfunk das Medium ist, das am stärksten reguliert ist, sicherlich, weil der Rundfunk nach wie vor den größten Einfluss auf die Wähler ausübt, und dass soziale Medien – obwohl sie immer mehr von „Politikern des Pöbels“ genutzt werden, von Regelungen weitgehend unbehelligt bleiben.

Der Aufbau des Berichts folgt der Vogelperspektive. Der Bericht ist in drei Hauptabschnitte unterteilt. Teil 1 enthält einen Überblick über das Thema und gliedert sich in mehrere Unterkapitel. Der Rest dieses Kapitels zeigt kurz die wichtigsten Fragen

¹ Shakespeare W., *King Lear*, 1605/1606: „Get thee glass eyes, And like a scurvy politician seem, To see the things thou dost not.“ (Vierter Aufzug, Szene 6). Deutsche Übersetzung von Graf Baudissin: <http://www.textlog.de/40387.html>.

² Kaid L.L., Holtz-Bacha C., *Encyclopedia of Political Communication*, Volume 1, SAGE, 2008.

³ Der Begriff „candidate“ („Kandidat“) taucht erstmals 1605-1615 im *Dictionary.com Unabridged* auf, <http://www.dictionary.com/browse/candidate>.

auf, etwa welche Rolle die verschiedenen Medien bei Wahlen spielen und welche Regeln bei Wahlen und Referenden gelten. Zudem geht ein separater Abschnitt der Frage nach, ob große Onlinemedien über Selbstregulierungsregeln für die Berichterstattung über politische Inhalte und Wahlen verfügen, und gibt einen Hinweis auf die Rolle von Onlinemedien bei Wahlen. Kapitel 2 untersucht das Recht des Europarats in Bezug auf diese Fragen, insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Hinblick auf Wahlen und die Rundfunk, Print- und Onlinemedien. Kapitel 3 enthält einen kurzen Überblick über die aktuellen gemeinsamen europäischen Standards und Leitlinien zur Medienberichterstattung über Wahlen, darunter Empfehlungen, Stellungnahmen und Berichte von Gremien des Europarats wie dem Ministerkomitee, der Parlamentarischen Versammlung und der Venedig-Kommission sowie anderer europäischer Einrichtungen wie der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Teil 2 enthält eine Reihe von Länderberichten, in denen untersucht wird, ob Regierungen Gesetze auf die Onlinewelt ausweiten, ob Regulierungsbehörden die Durchsetzung auf die Onlineumgebung ausweiten oder ob die Regulierung traditioneller Medien schrittweise aufgehoben wird. Die Länderberichte sind nicht umfassend, sondern stellen lediglich eine Stichprobe dar. Einige der größten Mitgliedstaaten des Europarats, darunter Frankreich, Deutschland, Italien, Polen, Russland, Spanien und das Vereinigte Königreich, sind aufgrund ihrer Größe sowie gerade abgehaltener bzw. bevorstehender Wahlen und Referenden berücksichtigt, Irland als Vertreter der kleinen Mitgliedstaaten und aufgrund seiner umfangreichen Rechtsprechung zu Medien, Referenden und Wahlen; in den Niederlanden fanden im März 2017 Parlamentswahlen statt, sodass aktuelle Diskussionen und Maßnahmen leicht zugänglich sind.

Teil 3 schließlich besteht aus zwei Kapiteln. Das erste enthält einen Überblick und eine objektive Analyse der Ergebnisse der Länderberichte und versucht, Trends zu identifizieren. Das letzte Kapitel schließt mit einem kurzen Überblick über die gesamte *IRIS Spezial*.

All diese Themen werden in dieser Ausgabe von *IRIS Spezial* diskutiert, die Beiträge von verschiedenen nationalen Experten zusammenträgt. Ich möchte (in alphabetischer Reihenfolge) folgenden Autorinnen und Autoren danken: Ernesto Apa, Marco Bassini, Francisco Javier Cabrera Blázquez, Anne Bruna, Ingrid Cunningham, Christina Etteldorf, David Goldberg, Agnes Granchet, Beata Klimkiewicz, Andrei Richter und Max Rozendaal. Mein besonderer Dank geht an Ronan Ó Fathaigh vom IViR Amsterdam, der nicht nur einer der Autoren ist, sondern zusammen mit Tarlach McGonagle die Arbeiten koordiniert hat.

Straßburg, im Juli 2017

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	1
1.1. Medien und Wahlen in ausgewählten Mitgliedstaaten des Europarats	1
1.2. Rundfunkmedien und Wahlen	3
1.3. Printmedien und Wahlen	4
1.4. Onlinemedien und Wahlen	5
1.5. Fazit	7
<hr/>	
2. Europäisches Recht zu Medien und Wahlen	9
2.1. Einführung.....	9
2.1.1. Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 der EMRK	10
2.2. Rundfunkmedien und Wahlen	10
2.2.1. Einschränkungen der Berichterstattung bei Wahlen.....	11
2.2.2. Kandidateninterviews	12
2.2.3. Wahldebatten im Fernsehen	12
2.2.4. Ungleiche Medienberichterstattung über Wahlen	13
2.2.5. Zugang zu Wahlsendungen	14
2.2.6. Politische Werbung.....	15
2.3. Printmedien und Wahlen	16
2.3.1. Wahlrechtliche Einschränkungen für Printmedien.....	17
2.3.2. Unterlassungsverfügungen gegen Printmedien bei Wahlen	18
2.3.3. Verleumdungs- und Datenschutzverfahren bei Wahlen	19
2.4. Onlinemedien und Wahlen	20
2.4.1. Haftung für Berichte über Vorwürfe gegen Kandidaten	20
2.4.2. Haftung von Online-Nachrichtenmedien für Leserkommentare	21
2.5. Fazit	23
<hr/>	
3. Europäische Standards und Leitlinien zu Medien und Wahlen.....	25
3.1. Einführung.....	25
3.2. Europarat	26
3.2.1. Empfehlung (1999) betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen.....	26
3.2.2. Empfehlung (2007) betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen.....	28
3.2.3. Entschließung (2017) zu Onlinemedien und Journalismus.....	28
3.2.4. Venedig-Kommission	29
3.3. Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA)	30

3.4. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	31
3.5. Fazit	32

4. DE - Deutschland 35

4.1. Einführung	35
4.2. Aktueller Rechtsrahmen	36
4.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden	36
4.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden	39
4.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	40
4.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden	41
4.3. Jüngste und kommende Themen	42
4.3.1. Einklagen angemessener Programmberücksichtigung	42
4.3.2. Beeinflussung der Wahlen durch „fake news“ und „social bots“	42
4.3.3. Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Online-Bereich	43
4.4. Fazit	43

5. ES - Spanien 45

5.1. Einführung	45
5.2. Aktueller Rechtsrahmen	45
5.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden	46
5.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden	50
5.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	50
5.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden	51
5.3. Jüngste und kommende Themen	51
5.4. Fazit	51

6. FR - Frankreich 53

6.1. Einführung	53
6.2. Aktueller Rechtsrahmen	54
6.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden	55
6.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden	56
6.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	57
6.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden	58
6.3. Jüngste und kommende Themen	58
6.4. Fazit	60

7. GB - Vereinigtes Königreich 63

7.1. Einleitung	63
7.2. Aktueller Rechtsrahmen.....	64
7.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden	64
7.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden	67
7.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	69
7.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden.....	70
7.3. Jüngste und kommende Themen.....	71
7.4. Fazit	72

8. IE - Irland..... 73

8.1. Einführung.....	73
8.2. Aktueller Rechtsrahmen.....	73
8.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden	73
8.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden	79
8.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	80
8.3. Jüngste und kommende Themen.....	81
8.4. Fazit	82

9. IT - Italien..... 83

9.1. Einführung.....	83
9.2. Aktueller Rechtsrahmen.....	83
9.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden	84
9.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden	87
9.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	87
9.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken bei Wahlen und Referenden	88
9.3. Jüngste und kommende Themen.....	88
9.3.1. Die sich überschneidenden Rollen der AGCOM und des ÖRR-Ausschusses.....	88
9.3.2. Weitere Themen.....	89
9.4. Fazit	90

10. NL - Niederlande 93

10.1. Einführung.....	93
10.2. Aktueller Rechtsrahmen.....	94
10.2.1. Regulierung der Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden	94
10.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden	95
10.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	96

10.2.4.	Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden	97
10.3.	Jüngste und kommende Themen	98
10.4.	Fazit	99

11. PL - Polen101

11.1.	Einführung.....	101
11.2.	Aktueller Rechtsrahmen.....	102
11.2.1.	Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden	102
11.2.2.	Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden	106
11.2.3.	Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	108
11.3.	Jüngste und kommende Themen	108
11.4.	Fazit	109

12. RU - Russland111

12.1.	Einführung.....	111
12.2.	Aktueller Rechtsrahmen.....	112
12.2.1.	Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden	112
12.2.2.	Regulierung der Printmedien bei Wahlen und Referenden	114
12.2.3.	Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	115
12.3.	Selbstregulierungskodizes oder -praktiken bei Wahlen und Referenden	116
12.4.	Jüngste und kommende Themen	118
12.5.	Fazit	118

13. Zusammenfassung Länderberichte119

13.1.	Einführung.....	119
13.2.	Regelung der Berichterstattung über Wahlen und Referenden für Hörfunk und Fernsehen.....	119
13.2.1.	Allgemeine Vorschriften zur Wahlberichterstattung	120
13.2.2.	Politische Werbung.....	122
13.2.3.	Moratorien.....	122
13.2.4.	Wahlumfragen und Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe	123
13.3.	Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden	123
13.3.1.	Moratorien.....	124
13.3.2.	Wahlumfragen und Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe	124
13.3.3.	Politische Werbung.....	125
13.3.4.	Falschinformationen.....	125
13.4.	Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden	126
13.4.1.	Moratorien.....	126

13.4.2.	Wahlumfragen und Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe	127
13.4.3.	Politische Werbung	127
13.4.4.	Politische Werbung und Datenschutz	127
13.4.5.	Falschinformationen.....	128

14. Schlussfolgerung.....129



1. Einführung

Ronan Ó Fathaigh, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

1.1. Medien und Wahlen in ausgewählten Mitgliedstaaten des Europarats

Diese IRIS Spezial befasst sich mit der Frage, welche Regelungen für die Medien in ausgewählten Mitgliedstaaten des Europarats bei Wahlen und Referenden gelten. Berücksichtigt werden dabei Rundfunk-, Print- und Onlinemedien. Eine solche Untersuchung ist aus verschiedenen Gründen notwendig. Zunächst kann es nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Zeit vor oder während einer Wahl als erforderlich angesehen werden, „bestimmte Beschränkungen der Freiheit der Meinungsäußerung zu verhängen, die normalerweise nicht akzeptabel wären,“ um so die „freie Meinungsäußerung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Gewalt“ sicherzustellen.⁴ In vielen Fällen kann dies bedeuten, dass den Medien (insbesondere bei Wahlen) eine zusätzliche Regulierung auferlegt wird. In der vorliegenden IRIS Spezial geht es darum, diese zusätzliche Regulierung vorzustellen und zu beschreiben, wie sie von den Gerichten und Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten des Europarats angewandt wird.

Ferner ist aufgrund der Tatsache, dass für die Medien bei Wahlen und Referenden besondere Regeln gelten können, die enorme Zahl an Wahlen zu bedenken, die jährlich in den Mitgliedstaaten des Europarats stattfinden. So wurde die Medienberichterstattung im Jahr 2016 zwar von den Präsidentschaftswahlen in den USA dominiert, doch darüber darf nicht vergessen werden, dass auch in den Mitgliedstaaten des Europarats allein 2016 sechs Präsidentschaftswahlen stattfanden, nämlich in Österreich, Bulgarien, Estland, Island, Moldau und Portugal.⁵ Zudem wurden 2016 Parlamentswahlen in über zwölf Mitgliedstaaten – darunter Kroatien, Georgien, Irland, Litauen, Mazedonien, Moldau, Montenegro, die Slowakische Republik, Spanien, Rumänien, die Russische Föderation und San Marino⁶ – sowie in sechs Mitgliedstaaten Kommunalwahlen durchgeführt.⁷ Darüber

⁴ Bowman gegen das Vereinigte Königreich, Beschwerde Nr. 24839/94, 19. Februar 1998, Rn. 43, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134>.

⁵ Europarat, Wahlkalender 2016 der Mitgliedstaaten des Europarats, <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/electoral-calendar>.

⁶ Europarat, Wahlkalender 2016 der Mitgliedstaaten des Europarats, <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/electoral-calendar>.



hinaus mag das Jahr 2016 wegen des britischen Referendums über die EU-Mitgliedschaft in Erinnerung bleiben, doch auch in fünf anderen Mitgliedstaaten gab es Referenden, nämlich in Aserbaidschan, Ungarn, Italien, den Niederlanden und der Schweiz.⁸ Da allein im Jahr 2016 über die Hälfte (27) der Mitgliedstaaten des Europarats Wahlen und Referenden abhielten, scheint eine Untersuchung der Medienregulierung bei Wahlen und Referenden also notwendig zu sein.

Ebenso mögen viele die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Frankreich und Deutschland im Jahr 2017 für die wichtigsten halten, doch erwähnenswert ist auch, dass in acht weiteren Mitgliedstaaten Parlamentswahlen erfolgen werden, nämlich in Albanien, Armenien, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Liechtenstein, den Niederlanden, Norwegen und dem Vereinigten Königreich.⁹ Zudem werden in zwei Mitgliedstaaten, nämlich der Schweiz und der Türkei, Referenden und in 15 weiteren Mitgliedstaaten Lokal- und Regionalwahlen abgehalten.¹⁰ Darüber hinaus werden in drei anderen Mitgliedstaaten Präsidentschaftswahlen stattfinden, nämlich in Ungarn, Serbien und Slowenien. Somit wird es 2017 wie schon 2016 in mehr als der Hälfte (25) der Mitgliedstaaten des Europarats Wahlen und Referenden geben.

Ein dritter Grund für eine Untersuchung der Medienregulierung ist der Einfluss von Onlinemedien bei Wahlen. So wurden bei den britischen Parlamentswahlen im Jahr 2015 GBP 1,6 Mio. für politische Werbung bei Facebook und Google ausgegeben.¹¹ Dies war das Doppelte der Ausgaben für Wahlkampfsendungen und das Fünffache der Ausgaben für Wahlwerbung in Zeitungen. Einen ähnlichen Betrag wandten Parteien und Wahlkampfgruppen während des britischen Referendums über die EU-Mitgliedschaft für Online-Politikwerbung auf.¹² Allerdings haben verschiedene europäische Gremien, darunter etwa die Parlamentarische Versammlung des Europarats, ihre Besorgnis über den Einfluss von Onlinemedien auf Wahlen bekundet. Die Parlamentarische Versammlung verabschiedete 2017 sogar eine EntschlieÙung, in der sie ihre Besorgnis über viele „Onlinemedienkampagnen“, oft im politischen Kontext, „mit dem Ziel der Beeinträchtigung demokratischer politischer Prozesse“ äußerte.¹³ Angesichts dieser

⁷ Armenien, Bosnien und Herzegowina, Deutschland, Rumänien, Spanien und das Vereinigte Königreich.

⁸ Europarat, Wahlkalender 2016 der Mitgliedstaaten des Europarats, <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/electoral-calendar>.

⁹ Europarat, Wahlkalender 2017 der Mitgliedstaaten des Europarats, <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/2017-electoral-calendar>.

¹⁰ Österreich, Deutschland, Finnland, Schweiz, Mazedonien, Vereinigtes Königreich, Armenien, Kroatien, Lettland, Portugal, Georgien, Italien, Luxemburg, Estland und Dänemark.

¹¹ The Electoral Commission, Party spending in the 2015 UK PGE, <http://search.electoralcommission.org.uk/Search/Spending?currentPage=1&rows=20&sort=TotalExpenditure&order=desc&tab=1&et=pp&evt=ukparliament&ev=445&optCols=ExpenseCategoryName&optCols=AmountInEngland&optCols=AmountInScotland&optCols=AmountInWales&optCols=AmountInNorthernIreland&optCols=DatePaid>.

¹² The Electoral Commission, Spending in the 2016 Referendum on the UK's membership of the EU, <http://search.electoralcommission.org.uk/Search/Spending?currentPage=1&rows=10&query=google&sort=DateIncurred&order=desc&tab=1&open=filter&et=perpar&evt=referendum&ev=2514&optCols=CampaigningName&optCols=ExpenseCategoryName&optCols=FullAddress&optCols=AmountInEngland&optCols=AmountInScotland&optCols=AmountInWales&optCols=AmountInNorthernIreland&optCols=DateOfClaimForPayment&optCols=DatePaid>.

¹³ Parlamentarische Versammlung des Europarats, EntschlieÙung 2143 (2017) Onlinemedien und Journalismus: Herausforderungen und Verantwortung, 25. Januar 2017, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=23455&lang=2>.



Entwicklungen und Sorgen stellt sich die Frage, ob die Regulierung bei Wahlen in den Mitgliedstaaten des Europarats ordnungsgemäß auf Onlinemedien angewendet wird und ob Onlinemedien bei Wahlen Selbstregulierungsmaßnahmen ergreifen.

1.2. Rundfunkmedien und Wahlen

Rundfunkmedien unterliegen seit jeher der strengsten Regulierung, insbesondere bei Wahlen. Bevor jedoch ein kurzes Beispiel für diese Regulierung vorgestellt wird, erscheint es sinnvoll, zunächst auf den anhaltenden Einfluss der Rundfunkmedien im Allgemeinen und bei Wahlen im Besonderen hinzuweisen. Zwei wichtige kürzlich veröffentlichte Studien aus Europa und den Vereinigten Staaten deuten darauf hin, dass die Rundfunkmedien für viele Bürger immer noch eine der wichtigsten Nachrichtenquellen darstellen, insbesondere bei Wahlen. In seinem *Digital News Report 2016*,¹⁴ der 26 Länder (darunter 20 Mitgliedstaaten des Europarats) erfasst, hat das Reuters Institute for the Study of Journalism untersucht, wie Nachrichten konsumiert werden. Auch das Pew Research Center hat 2016 in seiner Erhebung *The Modern News Consumer* Vorgehensweisen und Einstellungen zum Thema Nachrichten untersucht¹⁵ und zudem eine entsprechende Studie zum Nachrichtenkonsum während der US-Präsidentschaftswahl veröffentlicht.¹⁶

Die Reuters-Studie stellte fest: „Fernsehnachrichten sind für ältere Gruppen immer noch am wichtigsten, doch insgesamt ist die Nutzung weiterhin rückläufig, vor allem bei jüngeren Gruppen.“¹⁷ Insbesondere hätten 28% der 18- bis 24-Jährigen angegeben, ihre wichtigste Nachrichtenquelle seien soziale Medien. Deren Anteil sei damit „zum ersten Mal“ höher gewesen als der des Fernsehens (24%).¹⁸ Dennoch führt die Studie zu den beiden größten Märkten in Europa, nämlich Deutschland und Frankreich, auch aus: „In Deutschland ist das Fernsehen, insbesondere die viel gesehenen Abendnachrichtensendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD und ZDF, nach wie vor die wichtigste Nachrichtenquelle“,¹⁹ und „in Frankreich sind Fernsehnachrichten weiterhin die wichtigste Nachrichtenquelle“.²⁰ Auch der Studie des Pew Research Center zufolge ist Fernsehen die meistgenutzte Nachrichtenplattform. In den USA beziehen 57% der Erwachsenen oftmals Nachrichten aus dem Fernsehen, 38%

¹⁴ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Digital News Report 2016*, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>.

¹⁵ Pew Research Center, *The Modern News Consumer*, 7. Juli 2016, <http://www.journalism.org/2016/07/07/the-modern-news-consumer>.

¹⁶ Monica Anderson, *TV still the top source for election results, but digital platforms rise* (Pew Research Center), 21. November 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/21/tv-still-the-top-source-for-election-results-but-digital-platforms-rise/>.

¹⁷ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Digital News Report 2016*, S. 8, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>.

¹⁸ *Ibid.*, S. 8.

¹⁹ *Ibid.*, S. 36.

²⁰ *Ibid.*, S. 49.



aus dem Internet, 25% aus dem Hörfunk und 20% aus gedruckten Zeitungen.²¹ Insbesondere bei der US-Präsidentschaftswahl war das Fernsehen die Hauptquelle für Wahlergebnisse: 88% der US-Wähler verfolgten den Wahlausgang im Fernsehen, 48% über Onlineplattformen und 21% in sozialen Netzwerken.²²

Wie sich in den Länderkapiteln in Teil 2 zeigen wird, unterliegen Rundfunkmedien (sowohl kommerzielle als auch öffentliche) bei Wahlen einer Vielzahl von Vorschriften. In den Mitgliedstaaten des Europarats zählt zu diesen Regeln die Verpflichtung für öffentliche und private Rundfunkveranstalter, über Wahlen „fair, ausgewogen und unparteiisch“ zu berichten. Zudem gelten in vielen Mitgliedstaaten des Europarats Vorschriften für die Verteilung von Sendezeit an Parteien und Kandidaten. Der Zugang zu dieser Sendezeit und die Verteilung dieser Sendezeit durch die Rundfunkveranstalter bieten viel Stoff für Gerichtsverfahren.²³ Drittens haben einige Mitgliedstaaten Vorschriften für bezahlte politische Werbung, während andere Mitgliedstaaten bezahlte politische Werbung verbieten. Diese Verbote haben zu einer Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geführt.²⁴ Viertens regeln andere Mitgliedstaaten in Vorschriften einen „Überdenktag“ oder eine „Wahlstille“ (Moratorium), während derer die Ausstrahlung von Wahlbotschaften untersagt ist. Fünftens haben viele Mitgliedstaaten Vorschriften für die Durchführung von Meinungsumfragen, unter anderem zu der Frage, wie viele Zusatzinformationen gegeben werden müssen, damit der Wert der Umfragen eingeschätzt werden kann. Darüber hinaus räumen viele Mitgliedstaaten den Kandidaten oder Parteien ein Recht auf Gegendarstellung ein, das im Wahlkampf besonders wichtig sein kann. Auf diese Fragen wird in den Länderberichten näher eingegangen, aber es ist hilfreich, ein vorläufiges Bild zu haben, das den Kontext für die späteren Kapitel liefert.

1.3. Printmedien und Wahlen

Die Regulierung von Printmedien ist in der Regel weniger streng als die Regulierung von Rundfunkmedien, doch festzuhalten ist auch, dass Print in vielen Mitgliedstaaten des Europarats in Wahlzeiten einer zusätzlichen Regulierung unterworfen ist. In vielen Fällen sind die Vorschriften für die Printmedien in spezifischen Wahlgesetzen festgelegt. So fällte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 2017 ein Urteil über das russische Wahlgesetz, das den Printmedien bei Wahlen verschiedene Verpflichtungen auferlegt,

²¹ Pew Research Center, The Modern News Consumer, 7. Juli 2016, S. 4, <http://www.journalism.org/2016/07/07/the-modern-news-consumer>.

²² Monica Anderson, TV still the top source for election results, but digital platforms rise (Pew Research Center), 21. November 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/21/tv-still-the-top-source-for-election-results-but-digital-platforms-rise/>.

²³ Siehe z. B. Oran gegen die Türkei, Nr. 28881/07 und 37920/07, 15. April 2014, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142636>.

²⁴ Siehe z. B. TV Vest AS und Rogaland Pensjonistparti gegen Norwegen, Nr. 21132/05, 11. Dezember 2008, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90235>; und Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich [GK], Nr. 48876/08, 22. April 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>.



darunter ein Verbot von „Vorwahlkampagnen“.²⁵ Auch andere Mitgliedstaaten verbieten die Veröffentlichung von Meinungsumfragen und Nachwahlbefragungen, auch in Zeitungen. Einige Mitgliedstaaten kriminalisieren zudem die Veröffentlichung „falscher Tatsachenbehauptungen“ über den persönlichen Charakter oder das Verhalten eines Kandidaten. Darüber hinaus verlangen Mitgliedstaaten auch, dass bei politischer Werbung in Zeitungen die Identität des Sponsors angegeben wird. Schließlich muss auch anerkannt und betont werden, dass Printmedien bei der Wahlberichterstattung an Verleumdungs- und Datenschutzgesetze gebunden sind. Auf diese Fragen wird in späteren Kapiteln näher eingegangen.

Obwohl der Konsum von Printmedien 2016 „deutlich zurückgegangen“ ist, lautete eine wichtige Erkenntnis der Reuters-Studie, dass „in den 26 Ländern mehr als zwei Drittel unserer Stichprobe (69%) jede Woche online auf eine Zeitungsmarke zugreifen“.²⁶ In vielen Mitgliedstaaten des Europarats werden die beliebtesten Online-Nachrichtenwebsites von ursprünglichen Printmedienunternehmen betrieben. Beispiele hierfür sind www.spiegel.de in Deutschland²⁷ und www.lemonde.fr in Frankreich.²⁸ Dies ist ein wichtiger Punkt, den es beim Thema Onlinemedien zu bedenken gilt.

1.4. Onlinemedien und Wahlen

Zunächst ist zu klären, was mit dem Begriff „Onlinemedien“ überhaupt gemeint ist. „Online“ verweist auf den Internetzugriff über Computer, Smartphones und Tablets, doch es gibt verschiedene Arten von Onlinemedien. Zu nennen sind zuvorderst Online-Nachrichtenmedien. Wie aus der Reuters-Studie hervorgeht, sind viele der einflussreichsten Onlinemedien in den Mitgliedstaaten des Europarats die Online-Ausgaben eines Senders oder einer Zeitung (wie *Spiegel*, *Le Monde* und *BBC News*). Daneben existieren Online-Nachrichtenmedien, die als exklusive Onlinepräsenz entstanden sind, wie die *Huffington Post* und *Buzzfeed*. Drittens gibt es soziale Onlinemedien wie Facebook und Twitter, die genutzt werden, um Nachrichten zu konsumieren und zu teilen. Bemerkenswert ist, dass in der Reuters-Studie 51% der Befragten angaben, soziale Medien jede Woche als Nachrichtenquelle zu nutzen, aber nur 12% erklärten, dies sei ihre „Hauptquelle“ für Nachrichten.²⁹ In der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen gaben 28% an, soziale Medien seien ihre „Hauptquelle“ für Nachrichten.

²⁵ Siehe Orlovskaya Iskra gegen Russland, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525>.

²⁶ Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, S. 26, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>.

²⁷ Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, S. 36, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>.

²⁸ Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, S. 38, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>.

²⁹ Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, S.7, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>.



Angesichts des wachsenden Einflusses verschiedener Onlinemedien auf die Nachrichtenberichterstattung äußern Gremien wie die Parlamentarische Versammlung des Europarats, wie bereits erwähnt, ihre Besorgnis über Online-Medienkampagnen, oft im politischen Kontext, „mit dem Ziel der Beeinträchtigung demokratischer politischer Prozesse“.³⁰ Eine ähnliche Debatte gibt es auch zu „Fake News“ im Internet, was vier internationale Expertengremien, nämlich die OSZE-Beauftragte für die Freiheit der Medien, den UN-Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung, den OAS-Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung und den ACHPR-Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung und Informationszugang, veranlasst hat, eine Gemeinsame Erklärung über Fake News herauszugeben.³¹ Dieses Thema wird in Kapitel 3 erörtert, doch hier ist anzumerken, dass einige soziale Netzwerke Selbstregulierungsinstrumente eingeführt haben, um das Problem von Falschmeldungen anzugehen. Seit Ende 2016 ermöglicht Facebook den Nutzern, Nachrichten als Falschmeldung zu markieren,³² und derart gekennzeichnete Nachrichten können dann von einem Faktenchecker überprüft werden.³³

Ferner haben im Bereich der politischen Werbung verschiedene soziale Netzwerke Selbstregulierungsrichtlinien für die Wahlberichterstattung eingeführt. So enthält die Werberichtlinie von LinkedIn folgende Vorschrift: „Alle politischen Anzeigen müssen die Person oder Organisation, die für die Nachricht bezahlt hat, klar ausweisen. Bei Anzeigen, die nicht von einem Kandidaten oder einer Kampagne bezahlt werden, ist anzugeben, ob der Inhalt von einem Kandidaten genehmigt wurde. Ist das nicht der Fall, sind Kontaktinformationen für die Person oder Organisation anzugeben, die für die Nachricht bezahlt hat. Politische Anzeigen müssen sich an das geltende Recht halten, auch daran, dass der zahlende Sponsor zu identifizieren ist. Sperr- oder Ruhefristen vor einer Wahl müssen eingehalten werden. Auch bei Twitter enthalten die Werberichtlinien Einschränkungen für „politische Kampagnen“ und länderspezifische Bestimmungen. Twitter bietet zudem eine violette Kennzeichnung („Werbung“) für Tweets mit Links zu Anzeigen politischer Kampagnen, die von Kandidaten oder Parteien bezahlt wurden.“³⁴ Die „AdWords“-Richtlinien von Google enthalten Regeln für „politische Inhalte“, und bei der Werbung für politische Inhalte müssen von Google ausgespielte Anzeigen die

³⁰ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung 2143 (2017) Onlinemedien und Journalismus: Herausforderungen und Verantwortung, 25. Januar 2017, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=23455&lang=2>.

³¹ The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, „Joint Declaration on Freedom of Expression and ‚Fake News‘, Disinformation and Propaganda“, 3. März 2017, <http://www.osce.org/fom/302796>.

³² Facebook, Hilfebereich: Wie markiere ich eine Nachrichtenmeldung als Falschmeldung?, https://www.facebook.com/help/572838089565953?helpref=faq_content.

³³ Facebook, Hilfebereich: Wie werden Nachrichten auf Facebook als angezweifelt gekennzeichnet?, <https://www.facebook.com/help/733019746855448>.

³⁴ Twitter, Politische Kampagnen, <https://support.twitter.com/articles/20170492>.



anwendbaren Gesetze einhalten, auch in Bezug auf „Zeiträume, in denen [...] kein Wahlkampf betrieben werden darf“.³⁵

1.5. Fazit

Diese kurzen einleitenden Erläuterungen sollen auf die vielen Fragen aufmerksam machen, die bei der Analyse der Regulierung verschiedener Medien bei Wahlen und Referenden zu bedenken sind. Zudem sollen sie als hilfreicher Hintergrund für die folgenden Kapitel dienen, die sich eingehender mit den rechtlichen und politischen Aspekten befassen. Abschließend werden die spezifischen Regeln dargelegt, die in verschiedenen Mitgliedstaaten umgesetzt und erwogen werden.

³⁵ Google, AdWords-Werberichtlinien-Hilfe – Politische Inhalte, https://support.google.com/adwordspolicy/answer/6014595?hl=de&ref_topic=1626336.





2. Europäisches Recht zu Medien und Wahlen

Ronan Ó Fathaigh, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

2.1. Einführung

Jede nationale Gesetzgebung zu Medien und Wahlen muss in den Mitgliedstaaten des Europarats in der Regel mit den Rechten vereinbar sein, die durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützt sind. So müssen solche Rechtsvorschriften, und alle Gerichtsurteile, mit denen sie ausgelegt werden, beispielsweise mit dem Recht der Medien auf freie Meinungsäußerung, dem Recht der Kandidaten auf freie Meinungsäußerung, dem Recht der Parteien auf freie Meinungsäußerung und dem Recht der Wähler auf Informationen vereinbar sein. Zu beachten ist aber auch, dass Rechtsvorschriften zur Berichterstattung der Medien über Wahlen auch nötig sein können, um andere Rechte im Rahmen der Konvention zu schützen, etwa das Recht der Kandidaten auf ihr Privatleben oder ihren guten Ruf oder ihr Recht auf Gegendarstellung.³⁶ Tatsächlich erlegt die Konvention den Mitgliedstaaten des Europarats auch eine Reihe von Pflichten auf, darunter die Pflicht zur Gewährleistung des Pluralismus der Medien³⁷ und zur Sicherstellung fairer Wahlen.³⁸

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Aufgabe, die Menschenrechtskonvention auszulegen, und entscheidet letztendlich, ob die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und die innerstaatlichen Gerichtsurteile mit der Konvention vereinbar sind. Somit muss jede Diskussion zu Medienregulierung und Wahlen die Europäische Menschenrechtskonvention berücksichtigen. Das vorliegende Kapitel stellt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Thema Medien und Wahlen vor. Dieses Kapitel ist ähnlich gegliedert wie die Länderkapitel, die in Teil 2 dieses Berichts folgen. Zunächst wird die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Rundfunkmedien und Wahlen untersucht. Im Mittelpunkt stehen dabei unter anderem Vorschriften für Wahldebatten im Fernsehen, die Gleichbehandlung bei der Wahlberichterstattung der

³⁶ Vitrenko und andere gegen die Ukraine (Entsch.), Nr. 23510/02, 16. Dezember 2008, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90636>.

³⁷ Centro Europa 7 S.r.l. und Di Stefano gegen Italien [GK], Nr. 38433/09, 7. Juni 2012, Rn. 134, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111399>.

³⁸ Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention.



Medien, der Zugang zu Wahlsendungen und politische Werbung. Anschließend wird die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Printmedien und Wahlen dargestellt, insbesondere die Anwendung des Wahlrechts auf Zeitungen bei Wahlen.³⁹ Abschließend wird die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Onlinemedien und Wahlen analysiert. Wichtige Themen hierbei sind die Haftung der Onlinemedien für Berichte über Anschuldigungen gegen Kandidaten⁴⁰ und die Haftung für Leserkommentare.

2.1.1. Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 der EMRK

Vor der inhaltlichen Diskussion ist ein Hinweis auf den Inhalt von Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Konvention angebracht. Artikel 3 schreibt das Recht auf freie Wahlen fest: Die Mitgliedstaaten „verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten“.

In Bezug auf die Medien ist vor allem wichtig, dass die Wahlen unter Bedingungen abzuhalten sind, „welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten“. Der Gerichtshof hat diese Klausel so interpretiert, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Medienberichterstattung über Wahlen „positive Verpflichtungen“ haben.⁴¹ Diese werden nachfolgend diskutiert; unterdessen ist jedoch erwähnenswert, dass zu diesen Verpflichtungen auch gehört, dass der Staat bei einer Wahl eingreifen muss, „um die Medien für unterschiedliche Standpunkte zu öffnen“.⁴² Dies ergibt sich aus der Pflicht des Staates, Maßnahmen zu ergreifen, „um die Vielfalt der Standpunkte sicherzustellen“.⁴³ Diese Grundsätze sind nicht rein rhetorischer Natur, sondern haben konkrete praktische Konsequenzen: Der Gerichtshof hat entschieden, dass Kandidaten Beschwerden über eine ungleiche Medienberichterstattung im Wahlkampf bei ihm einreichen können.⁴⁴

2.2. Rundfunkmedien und Wahlen

Wie im vorherigen Kapitel bereits erwähnt und in den Länderkapiteln ersichtlich, unterliegen Rundfunkmedien bei Wahlen seit jeher der strengsten Regulierung. Daher hat

³⁹ Orlovskaya Iskra gegen Russland, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525>.

⁴⁰ Olafsson gegen Island, Nr. 58493/13, 16. März 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171974>.

⁴¹ Kommunistische Partei Russlands und andere gegen Russland, Nr. 29400/05, 19. Juni 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111522>.

⁴² Kommunistische Partei Russlands und andere gegen Russland, Nr. 29400/05, 19. Juni 2012, Rn. 126.

⁴³ Kommunistische Partei Russlands und andere gegen Russland, Nr. 29400/05, 19. Juni 2012, Rn. 126.

⁴⁴ Siehe z. B. Kommunistische Partei Russlands und andere gegen Russland, Beschwerde Nr. 29400/05, 19. Juni 2012.



der Europäische Gerichtshof eine umfangreiche Rechtsprechung auf diesem Gebiet entwickelt. Tatsächlich wurde die Rechtsprechung des Gerichtshofs in den letzten Jahren auf viele Regulierungsbereiche erweitert, darunter die Gleichbehandlung bei der Wahlberichterstattung und beim Zugang zu Wahldebatten.

2.2.1. Einschränkungen der Berichterstattung bei Wahlen

Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert das Recht auf freie Meinungsäußerung, und der Gerichtshof hat entschieden, dass dies auch für die freie Meinungsäußerung von Parteien gilt.⁴⁵ Die Parteien spielten nämlich „eine wesentliche Rolle bei der Gewährleistung des Pluralismus und des ordnungsgemäßen Funktionierens der Demokratie“.⁴⁶ Allerdings hat die ehemalige Europäische Kommission für Menschenrechte (die bis 1998 neben dem Gerichtshof bestand)⁴⁷ die schwierige Frage behandelt, ob den Rundfunkmedien bei Wahlen Einschränkungen hinsichtlich der Berichterstattung über bestimmte Parteien auferlegt werden dürfen. Der entsprechende Fall war *Purcell gegen Irland*,⁴⁸ dessen heutige Relevanz nicht in Zweifel zu stehen scheint, da das Urteil vom Gerichtshof noch 2017⁴⁹ und von der Großen Kammer zuletzt 2015⁵⁰ zitiert wurde.

Im Fall *Purcell* reichten mehrere Journalisten des öffentlich-rechtlichen irischen Rundfunkveranstalters RTÉ bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte Beschwerde gegen einen Erlass im Rahmen des irischen Rundfunkrechts ein, der parteipolitische Sendungen der Partei Sinn Féin und die Ausstrahlung von Interviews mit deren Mitgliedern verbot. Die Partei war keine illegale Organisation und wahlrechtlich registriert worden. Die Kommission entschied jedoch, dass Artikel 10 nicht verletzt gewesen sei, da das Verbot dazu gedient habe, Vertretern von „terroristischen Organisationen und deren politischen Unterstützern“ die Möglichkeit zu nehmen, Rundfunkmedien „als Plattform zu nutzen, um für ihre Sache einzutreten,“ und „den Eindruck ihrer Rechtmäßigkeit zu vermitteln“.⁵¹ Insbesondere argumentierten die Journalisten auch, das Verbot verstoße gegen Artikel 3 des Protokolls Nr. 1, da es gegen eine registrierte Partei verhängt und während der irischen Parlamentswahlen durchgesetzt worden sei. Die Europäische Kommission für Menschenrechte wies das

⁴⁵ Refah Partisi und andere gegen die Türkei [GK], Beschwerde Nr. 41340/98, 13. Februar 2003, Rn. 89.

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>.

⁴⁶ Refah Partisi und andere gegen die Türkei [GK], Beschwerde Nr. 41340/98, 13. Februar 2003, Rn. 88.

⁴⁷ Die Europäische Kommission für Menschenrechte wurde gemäß Artikel 19 der ursprünglichen Fassung der Europäischen Menschenrechtskonvention gegründet. Mit dem Inkrafttreten von Protokoll Nr. 11 zur Konvention am 1. November 1998 wurde die Kommission abgeschafft. Die Entscheidungen der Kommission werden noch heute vom Gerichtshof zitiert.

⁴⁸ Purcell und andere gegen Irland (Entsch. d. Komm.), Nr. 15404/89, 16. April 1991,

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-893>.

⁴⁹ Orlovskaya Iskra gegen Russland, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 109.

⁵⁰ Delfi AS gegen Estland [GK], Nr. 64569/09, 16. Juni 2015, Rn. 134,

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105>.

⁵¹ Purcell und andere gegen Irland (Entsch. d. Komm.), Nr. 15404/89, 16. April 1991.



Argument jedoch zurück und formulierte einen wichtigen Grundsatz, der seitdem schon mehrfach angewandt wurde: Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 gewährleiste den Grundsatz der „Gleichbehandlung“ aller Bürger bei der Ausübung ihres Wahlrechts. Er gebe jedoch keinem Bürger das Recht zu verlangen, dass über alle an einer Wahl teilnehmenden Parteien in Hörfunk und Fernsehen berichtet oder im gleichen Umfang berichtet werden muss.⁵²

2.2.2. Kandidateninterviews

Die Europäische Kommission für Menschenrechte ging auch auf die Frage ein, welche Pflichten ein Rundfunkveranstalter hat, wenn er politische Kandidaten interviewt. Im Fall *Haider gegen Österreich*⁵³ beschwerte sich ein Parteivorsitzender bei der Kommission über die Art und Weise, wie er in einer Wahlsendung des österreichischen Senders ORF interviewt worden war. Der Interviewer habe angedeutet, die betreffende Partei wolle „Ausländer zu so etwas wie Unpersonen“ machen. Der Kandidat beklagte, die Berichterstattung des ORF über ihn habe nicht den Anforderungen der Objektivität gemäß Artikel 10 entsprochen. Die Europäische Kommission für Menschenrechte wies die Beschwerde jedoch mit der Begründung ab, es liege in Interviews mit Kandidaten „im Interesse der Freiheit der politischen Debatte, dass der interviewende Journalist auch kritische und provokative Standpunkte äußern und nicht nur neutrale Stichworte für den Interviewten geben kann, da dieser ja sofort antworten kann“.⁵⁴

2.2.3. Wahldebatten im Fernsehen

Während sowohl der Fall *Purcell* wie auch der Fall *Haider* in den 1990er Jahren durch die Europäische Kommission für Menschenrechte entschieden wurden, war für den Gerichtshof einer der ersten Fälle, in denen es um die Medien und Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 ging, der Fall *Partija „Jaunie Demokrāti“ und „Partija Mūsu Zeme“ gegen Lettland* im Jahr 2007.⁵⁵ In diesem Fall reichten zwei lettische Parteien unter Berufung auf Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 eine Beschwerde über den öffentlich-rechtlichen lettischen Rundfunkveranstalter Latvijas Televīzija ein. Die Parteien erklärten, der Sender habe nur Parteien zur Teilnahme an Fernsehdebatten eingeladen, die bereits im Parlament vertreten waren oder in den Umfragen von 4% der Wähler unterstützt wurden, während anderen Parteien nur kostenlose Sendezeit außerhalb der Haupteinschaltzeit angeboten wurde. Der Gerichtshof entschied jedoch, Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 garantiere keinen

⁵² Purcell und andere gegen Irland (Entsch. d. Komm.), Nr. 15404/89, 16. April 1991.

⁵³ Haider gegen Österreich (Entsch. d. Komm.), Nr. 25060/94, 18. Oktober 1995, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-2361>.

⁵⁴ Haider gegen Österreich (Entsch. d. Komm.), Nr. 25060/94, 18. Oktober 1995, Rn. 3(b).

⁵⁵ Partija „Jaunie Demokrāti“ und Partija „Mūsu Zeme“ gegen Lettland (Entsch.), Nr. 10547/07 und 34049/07, 29. November 2007, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83936>.



Anspruch einer Partei auf Sendezeit im Hörfunk oder Fernsehen im Vorfeld von Wahlen.⁵⁶ Der Gerichtshof räumte ein, dass es unter „außergewöhnlichen Umständen“ zu „Problemen“ kommen könne – so etwa, wenn im Wahlkampf einer Partei Sendezeit verweigert werde, anderen Parteien jedoch nicht. Solche besonderen Umstände seien hier aber nicht festgestellt worden.

Ein Jahr später fällte der Gerichtshof ein zweites Urteil über Wahldebatten im Fernsehen. Im Fall *Vitrenko und andere gegen die Ukraine*⁵⁷ ging es jedoch nicht um den Zugang zu solchen Debatten, sondern um die Frage, ob die Sanktionierung eines Kandidaten für Kommentare in einer Debatte (bei denen dem politischen Gegner ein Recht auf Gegendarstellung zusteht) gegen Artikel 10 verstößt. Die Beschwerdeführerin im Fall *Vitrenko* sollte mit der Vorsitzenden einer anderen Partei diskutieren, doch die Diskussion wurde in letzter Minute abgesagt. Die Beschwerdeführerin hatte – als Reaktion auf das Nichterscheinen ihrer Gegnerin in einer Livesendung erklärt: „Sie wusste definitiv, dass ich beweisen würde, dass sie eine Diebin ist.“ Eine Wahlkommission befand, dass die Beschwerdeführerin ihre Gegnerin verleumdet habe, und sprach eine Verwarnung aus, und die innerstaatlichen Gerichte verurteilten sie zur Bezahlung eines 50-sekündigen Spots, damit ihre Gegnerin ihr Recht auf Gegendarstellung wahrnehmen könne. Die Beschwerdeführerin machte vor dem Europäischen Gerichtshof geltend, die Verwarnung der Wahlkommission und die verhängte Sanktion hätten ihr Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Artikel 10 verletzt. Der Gerichtshof entschied aber, die Beschwerdeführerin habe zwar für die Parlamentswahlen kandidiert und ihre Bemerkungen im Rahmen des Wahlkampfes gemacht, doch „ihre Kritik an einer politischen Gegnerin“ habe „unwahre Anschuldigungen“ enthalten. Außerdem habe es keinen hitzigen Austausch von Argumenten in einer Livesendung gegeben, bei der es vorkommen könne, dass sich Politiker der Überschreitung bestimmter Grenzen schuldig machen. Abschließend erklärte der Gerichtshof zu der Sanktion und dem Recht auf Gegendarstellung, die Mitgliedstaaten hätten eine „positive Pflicht“, dafür zu sorgen, dass „Personen, die verleumdet werden, eine angemessene Möglichkeit haben, ihr Recht auf Gegendarstellung wahrzunehmen, indem sie eine Antwort auf verleumderische Angaben in der gleichen Weise vorlegen, in der sie verbreitet wurden“.⁵⁸

2.2.4. Ungleiche Medienberichterstattung über Wahlen

Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass Parteien und Kandidaten unter Berufung auf Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 Beschwerden einreichen können, in denen sie geltend machen, dass Wahlen aufgrund einer „ungleichen“ Medienberichterstattung nicht „fair“ gewesen seien. Diesen wichtigen Grundsatz stellte der Gerichtshof in seinem Urteil

⁵⁶ Partija „Jaunie Demokrāti“ und Partija „Mūsu Zeme“ gegen Lettland (Entsch.), Nr. 10547/07 und 34049/07, 29. November 2007.

⁵⁷ *Vitrenko und andere gegen die Ukraine* (Entsch.), Nr. 23510/02, 16. Dezember 2008, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90636>.

⁵⁸ *Vitrenko und andere gegen die Ukraine* (Entsch.), Nr. 23510/02, 16. Dezember 2008.



im Fall *Kommunistische Partei Russlands und andere gegen Russland*⁵⁹ von 2012 auf. Zwei Parteien und mehrere Kandidaten machten einen Verstoß gegen Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 geltend, da die Berichterstattung der Medien über die Wahlen des Jahres 2003 in Russland „einseitig“ und „für die Parteien und Kandidaten der Opposition nachteilig“ gewesen sei. Zunächst, und das ist wichtig, wies der Gerichtshof das Argument der russischen Regierung zurück, er sei für die Prüfung des Anspruchs nicht zuständig. Für die Untersuchung von Beschwerden über eine mutmaßliche „ungleiche Berichterstattung über Wahlen“ sei er gemäß Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 „grundsätzlich“ zuständig.⁶⁰

Der Gerichtshof prüfte dann die Beschwerden, kam jedoch zu dem Schluss, ein Verstoß gegen Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 liege nicht vor. Zum einen gebe es keinen „direkten Beweis für einen Missbrauch der beherrschenden Stellung der Regierung im Kapital oder der Verwaltung der betroffenen [Fernseh-]Gesellschaften“. Ferner habe Russland „bestimmte Maßnahmen ergriffen, um eine gewisse Sichtbarkeit von Oppositionsparteien und -kandidaten im russischen Fernsehen zu gewährleisten und die redaktionelle Unabhängigkeit und Neutralität der Medien sicherzustellen“. Zwar hätten diese Vorkehrungen die faktische Gleichstellung aller konkurrierenden politischen Kräfte in Bezug auf ihre Präsenz auf den Fernsehschirmen „wahrscheinlich“ nicht sichergestellt, doch Russland habe seine „positiven Verpflichtungen in diesem Bereich nicht in einem Umfang verletzt, der einem Verstoß“ gegen Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 gleichgekommen wäre.⁶¹

2.2.5. Zugang zu Wahlsendungen

Als fünfte bedeutende Frage, mit der sich der Gerichtshof befasste, sind Wahlsendungen zu nennen. Der Beschwerdeführer beim Urteil des Gerichtshofs im Fall *Oran gegen die Türkei*⁶² im Jahr 2014 war ein unabhängiger Kandidat für die türkischen Parlamentswahlen im Jahr 2007. Nach dem türkischen Wahlrecht durften damals nur Parteien, die an Wahlen teilnehmen, Wahlsendungen im nationalen Hörfunk und Fernsehen ausstrahlen. Der Beschwerdeführer machte in seiner Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof einen Verstoß gegen Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 geltend, weil er als unabhängiger Kandidat keine Sendezeit für Wahlsendungen erhielt. Der Gerichtshof sah in der Unterscheidung zwischen Parteien und unabhängigen Kandidaten jedoch keinen Verstoß gegen Artikel 3 des Protokolls Nr. 1: „Parteien beschränken ihren Wahlkampf nicht auf den Wahlkreis oder Bezirk, in dem sie einen Kandidaten aufgestellt haben, sondern versuchen, alle Wahlkreise insgesamt abzudecken.“ „Parteilose“ unabhängige Kandidaten wie der Kläger richteten sich dagegen nur an den Wahlkreis, in dem sie kandidieren, und als unabhängige Kandidaten könnten sie „das ganze nationale Regime nicht in der gleichen

⁵⁹ *Kommunistische Partei Russlands und andere gegen Russland*, Nr. 29400/05, 19. Juni 2012.

⁶⁰ *Kommunistische Partei Russlands und andere gegen Russland*, Nr. 29400/05, 19. Juni 2012, Rn. 79.

⁶¹ *Kommunistische Partei Russlands und andere gegen Russland*, Nr. 29400/05, 19. Juni 2012, Rn. 128.

⁶² *Oran gegen die Türkei*, Nr. 28881/07 und 37920/07, 15. April 2014, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142636>.



Weise beeinflussen wie die Parteien“.⁶³ Die Regelung beruhe auf einer „objektiven und angemessenen“ Rechtfertigung“, und dem Kandidaten sei „nicht verwehrt worden, mit allen anderen verfügbaren Methoden Wahlkampf zu machen“ oder „eine Kampagne in dem Wahlbezirk zu führen, in dem kandidiert“.⁶⁴

2.2.6. Politische Werbung

Das letzte Thema im Zusammenhang mit Rundfunkmedien, das der Europäische Gerichtshof behandelt hat, ist die komplizierte Frage der politischen Werbung. Der Gerichtshof entschied bekanntlich im Jahr 2001, dass ein Verbot politischer Werbung in der Schweiz, das außerhalb eines Wahlzeitraums auf einen Verein für Tierrechte angewandt wurde, gegen Artikel 10 verstößt.⁶⁵ Doch erst 2008 entschied der Gerichtshof über ein ähnliches Verbot, das während eines Wahlzeitraums gegen eine Partei angewandt wurde. Im Fall *TV Vest AS und Rogaland Pensjonistparti gegen Norwegen*⁶⁶ ging es um einen norwegischen Rundfunkveranstalter und eine norwegische Partei, die Rentnerpartei (*Rogaland Pensjonistparti*). Vor den Lokal- und Regionalwahlen in Norwegen im September 2003 stimmte der Rundfunkveranstalter zu, gegen eine Gebühr von NOK 30.000 drei verschiedene politische Werbespots für die Partei auszustrahlen. Die norwegische Medienbehörde beschloss, gegen TV Vest im Rahmen des norwegischen Rundfunkgesetzes von 1992, das politische Werbung in Fernsehsendungen untersagt, eine Geldstrafe in Höhe von NOK 35.000 zu verhängen. Der Rundfunkveranstalter und die Partei reichten eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof ein, da die Geldstrafe gegen Artikel 10 verstoßen habe.

Wie im Fall *VgT Verein gegen Tierfabriken gegen die Schweiz* entschied der Gerichtshof, das Verbot politischer Werbung, das auf die betreffende Partei angewandt worden sei, habe gegen Artikel 10 verstoßen. Insbesondere stellte der Gerichtshof fest, im Gegensatz zu den großen Parteien, die in den redaktionellen Beiträgen des Fernsehprogramms starke Beachtung finden, werde die Rentnerpartei im norwegischen Fernsehen „so gut wie nie erwähnt“. Daher sei „bezahlte Fernsehwerbung die einzige Möglichkeit für die Partei gewesen, ihre Botschaft über dieses Medium publik zu machen“. „Da ihr das Gesetz diese Möglichkeit verweigerte, war die Rentnerpartei im Nachteil gegenüber den großen Parteien, über die das Fernsehen in redaktionellen Beiträgen berichtet hatte, und dies konnte nicht durch die ihr zur Verfügung stehende Möglichkeit

⁶³ Oran gegen die Türkei, Nr. 28881/07 und 37920/07, Rn. 73, 15. April 2014, Rn. 73.

⁶⁴ Oran gegen die Türkei, Nr. 28881/07 und 37920/07, Rn. 73, 15. April 2014, Rn. 76. Der Gerichtshof war mit vier zu drei Stimmen geteilter Meinung. Der Beschwerdeführer reichte eine Beschwerde bei der mit 17 Richtern besetzten Großen Kammer ein; ein Richterausschuss wies die Beschwerde jedoch im September 2014 ab (Entscheidungen des Ausschusses der Großen Kammer, EGMR 250 (2014), 9. September 2014, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-4863175-5940349>)

⁶⁵ VgT Verein gegen Tierfabriken gegen die Schweiz, Nr. 24699/94, 28. Juni 2001, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59535>.

⁶⁶ TV Vest As und Rogaland Pensjonistparti gegen Norwegen, Nr. 21132/05, 11. Dezember 2008, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90235>.



ausgeglichen werden, andere, weniger mächtige Medien zu nutzen.“⁶⁷ Unter diesen Umständen rechtfertigt die Tatsache, dass die audiovisuellen Medien eine „unmittelbarere und stärkere Wirkung als andere Medien“ hätten, nicht das Verbot und die verhängte Geldstrafe.

Im Jahr 2013 jedoch verkündete die mit 17 Richtern besetzte Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs ihr Urteil im Fall *Animal Defenders International gegen Vereinigtes Königreich*⁶⁸ und stellte im Gegensatz zu ihren Urteilen in den Fällen *VgT* und *TV Vest* fest, das britische Verbot politischer Werbung im Rundfunk verstoße nicht gegen Artikel 10. Die Große Kammer hielt das Verbot für notwendig, (a) um die „Gefahr einer Verzerrung“ der öffentlichen Debatte durch wohlhabende Gruppen mit ungleichem Zugang zu politischer Werbung zu verhindern,⁶⁹ (b) aufgrund der „unmittelbaren und starken Wirkung der Rundfunkmedien“⁷⁰ und (c) weil ein lockeres Verbot (wie eine Begrenzung der Ausgaben für politische Werbung) nicht möglich sei, da die Gefahr des Missbrauchs oder von Rechtsstreitigkeiten bestehe.⁷¹ Bei *Animal Defenders* ging es darum, dass ein Verein für Tierrechte keinen Werbespot ausstrahlen durfte, und nicht um eine Partei während eines Wahlzeitraums. Der Gerichtshof stellte jedoch fest, dass „die Gefahr für pluralistische öffentliche Debatten, Wahlen und den demokratischen Prozess während eines Wahlzeitraums offensichtlich akuter wäre“.⁷²

2.3. Printmedien und Wahlen

Dieser Abschnitt beschreibt die im Rahmen der Europäischen Konvention geltenden Grundsätze für Printmedien und Wahlen. Man könnte meinen, dass die Printmedien bei Wahlen im Allgemeinen keiner zusätzlichen Regulierung unterliegen, doch in einigen Mitgliedstaaten des Europarats ist dies tatsächlich der Fall. So hatte der Gerichtshof vor Kurzem die Anwendung von Wahlgesetzen auf die Printmedien bei Wahlen und die Verhängung von Unterlassungsverfügungen gegen Zeitungen während eines Wahlzeitraums zu prüfen. Darüber hinaus sollen, wenn auch nicht erschöpfend, die allgemeinen Grundsätze beschrieben werden, die bei Wahlen für die Berichterstattung über Kandidaten gelten.

⁶⁷ *TV Vest As und Rogaland Pensjonistparti gegen Norwegen*, Nr. 21132/05, 11. Dezember 2008, Rn. 73.

⁶⁸ *Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich* [GK], Nr. 48876/08, 22. April 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>.

⁶⁹ *Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich* [GK], Nr. 48876/08, 22. April 2013, Rn. 117.

⁷⁰ *Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich* [GK], Nr. 48876/08, 22. April 2013, Rn. 119.

⁷¹ *Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich* [GK], Nr. 48876/08, 22. April 2013, Rn. 122.

⁷² *Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich* [GK], Nr. 48876/08, 22. April 2013, Rn. 111.



2.3.1. Wahlrechtliche Einschränkungen für Printmedien

Im Jahr 2017 überprüfte der Europäische Gerichtshof erstmals ein nationales Wahlgesetz, das den Printmedien bei Wahlen eine Reihe von Pflichten auferlegt. Es ging um den Fall *Orlovskaya Iskra gegen Russland*,⁷³ der den Verlag der Zeitung *Orlovskaya Iskra* betraf. Im November 2007 veröffentlichte die Zeitung zwei Artikel eines Mitarbeiters mit dem Titel „Hass nach Strojew-Art“ und „Strojew verklagt das Volk: Das Volk verklagt Strojew“, in denen der damalige Gouverneur der Region Orjol kritisiert wurde, der bei den bevorstehenden Wahlen zur Duma kandidierte. Der erste Artikel deutete an, die Schließung einer in öffentlichem Eigentum befindlichen Zeitung sei eine „direkte Folge“ eines Konflikts zwischen dem Gouverneur und dem Chefredakteur der Zeitung gewesen, der dessen Politik kritisiert habe.

Nach dem russischen Wahlrechtsgesetz von 2002 und dem Staatsduma-Abgeordnetenwahlgesetz von 2005 dürfen sich „Massenmedien“ nicht an „Vorwahlkampagnen“ beteiligen. Dazu gehört auch die Verbreitung von Informationen über einen Kandidaten „in Verbindung mit positiven oder negativen Kommentaren“.⁷⁴ Russlands Wahlausschuss prüfte beide Artikel und kam zu dem Schluss, dass die Artikel „Elemente einer Wahlkampagne“ enthielten. Die Entscheidung wurde durch die innerstaatlichen Gerichte bestätigt, und die Zeitung wurde wegen einer Ordnungswidrigkeit zu einer Geldstrafe von RUB 35.000 (EUR 1.000) verurteilt.

Die Zeitung reichte eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof ein, in der sie geltend machte, die Einstufung der Artikel als „Wahlkampagne“ und die Geldstrafe seien ein Verstoß gegen Artikel 10 der Europäischen Konvention. Der Gerichtshof wies zunächst das Argument der Regierung zurück, dass sich das Gesetz auf „politische Werbung“ beziehe und dass der Grundsatz eines „weiten Ermessensspielraums“ aus dem Urteil im Fall *Animal Defenders* gelten solle. Der Gerichtshof hielt fest, dass es im vorliegende Fall um einen Eingriff in die „politische Meinungsäußerung in der Zeit von Wahlen“ und einen „Teil der normalen journalistischen Berichterstattung über eine politische Debatte in den Printmedien“ gehe.⁷⁵ Daher gebe es „wenig Spielraum“ für Beschränkungen der vorliegenden Äußerungsform.⁷⁶

Der Gerichtshof versuchte dann zu klären, ob der Rechtsrahmen in Einklang mit Artikel 10 stand. Zunächst stellte der Gerichtshof fest, dass die Begründung für die „Einschränkung der Tätigkeit von Massenmedien im Wahlkampf“ die historischen Bedingungen berücksichtigen sollte, die auf einer bestimmten Stufe der Entwicklung des Landes geherrscht hätten, als „die Notwendigkeit, eine transparente Finanzierung von Wahlen sicherzustellen, verstärkte Schutzmaßnahmen“ gegen die „realistische Möglichkeit einer Kontrolle über die Finanzierung von Wahlen“ in Russland erfordert habe. Die russische Regierung habe jedoch nicht „gezeigt, wie die in Frage stehenden

⁷³ *Orlovskaya Iskra gegen Russland*, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017.

⁷⁴ Wahlrechtsgesetz von 2002, § 48 (zitiert in *Orlovskaya Iskra gegen Russland*, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 37).

⁷⁵ *Orlovskaya Iskra gegen Russland*, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 115.

⁷⁶ *Orlovskaya Iskra gegen Russland*, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 116.



besonderen Bestimmungen die Situation betrafen und tatsächlich ansprachen“.⁷⁷ Es könne „wünschenswert sein“, dass Veröffentlichungen eine Vorstellung mehrerer Kandidaten oder Parteien oder ihrer Programme enthalten, doch die Bestimmung habe „die Tätigkeit der Printmedien anhand eines Kriteriums beschränkt, das vage war und den Behörden, die sie auszulegen und anzuwenden hatten, einen sehr weiten Ermessensspielraum einräumte“.⁷⁸ Zudem sei „nicht überzeugend dargelegt worden“, dass die „Printmedien während eines Wahlzeitraums strengen Anforderungen an Unparteilichkeit, Neutralität und Gleichbehandlung unterworfen werden sollten“.⁷⁹ Daher gelangte der Gerichtshof zu dem Schluss, dass eine Verletzung von Artikel 10 vorgelegen habe.

2.3.2. Unterlassungsverfügungen gegen Printmedien bei Wahlen

Der Gerichtshof hat sich damit beschäftigt, dass politische Kandidaten Unterlassungsverfügungen gegen bei einer Wahl veröffentlichte Kritik beantragen. Wichtig ist in dieser Hinsicht der Fall *Cumhuriyet Vakfı und andere gegen die Türkei*.⁸⁰ Ende April 2007 veröffentlichte die Zeitung *Cumhuriyet* auf der Titelseite eine Werbeanzeige, die aus einem Zitat eines Parlamentsabgeordneten (Abdullah Gül) bestand, das in weißen Buchstaben auf rotem Grund gedruckt war und etwa ein Viertel der Seite einnahm. Das Zitat lautete: „Es ist das Ende der Republik in der Türkei ... Wir wollen das säkulare System definitiv ändern – Abdullah Gül.“ Auf das Zitat folgte der Slogan „Kümmern Sie sich um ihre Republik“. Am nächsten Tag veröffentlichte *Cumhuriyet* einen kurzen Artikel über die Hintergründe dieser Anzeige. Darin wurde erklärt, das Zitat stamme aus einem Interview, das Gül der Zeitung „Guardian“ im Vereinigten Königreich gegeben habe. Gül war Kandidat für die Präsidentschaftswahlen, und am 9. Mai 2007 sollte zusammen mit den Parlamentswahlen die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen stattfinden.

Am 2. Mai 2007 reichte Gül eine Zivilklage gegen die Zeitung ein und beantragte eine Unterlassungsverfügung gegen eine weitere Veröffentlichung, denn die „fiktive und verleumderische“ Äußerung habe „allein dem Ziel gedient, seinen Ruf zu beschädigen“. Das Zivilgericht Ankara der ersten Instanz gab dem Antrag auf einstweilige Verfügung statt, die eine erneute Veröffentlichung der Äußerung verbot; diese wurde in der Berufungsinstanz bestätigt. Der Europäische Gerichtshof prüfte die einstweilige Verfügung und kam zu dem Schluss, dass ein Verstoß gegen Artikel 10 vorlag. Die einstweilige Verfügung habe „in einer Zeit intensiver politischer Debatten über die Präsidentschaftswahlen eine allgemein abschreckende Wirkung auf die Berichterstattung über diese Fragen“. Sie betreffe daher „nicht nur *Cumhuriyet* als direkte Adressatin der Maßnahme, sondern alle Medien im Land“. Zudem habe „diese Maßnahme den Effekt,

⁷⁷ Orlovskaya Iskra gegen Russland, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 125.

⁷⁸ Orlovskaya Iskra gegen Russland, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 128.

⁷⁹ Orlovskaya Iskra gegen Russland, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 129.

⁸⁰ *Cumhuriyet Vakfı und andere gegen die Türkei*, Nr. 28255/07, 8. Oktober 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126797>.



dass sie den Beitrag von *Cumhuriyet* zu den Diskussionen um die Wahlen und die Kandidatur Güls zu einem kritischen Zeitpunkt in der türkischen politischen Geschichte behindere. Daher behindere sie „auch die Öffentlichkeit, die sich stark auf die Presse stützt, um die Ideen und Einstellungen politischer Führer kennenzulernen und sich eine Meinung darüber zu bilden“.⁸¹

2.3.3. Verleumdungs- und Datenschutzverfahren bei Wahlen

Abschließend ist kurz auf den Kern von Artikel 10 und Artikel 8 der Europäischen Konvention für Fälle einzugehen, in denen Kandidaten im Laufe von Wahlen gegen Printmedien Klage wegen Verleumdung oder Verletzung ihrer Privatsphäre erhoben. Im Fall *Springer AG gegen Deutschland*⁸² legte der Gerichtshof fest, welche Faktoren bei der Abwägung zwischen dem Recht einer Person auf Achtung des guten Rufs oder des Privatlebens gemäß Artikel 8 und dem Recht einer Zeitung auf freie Meinungsäußerung gemäß Artikel 10 zu berücksichtigen sind: (a) der Beitrag zu einer Debatte von allgemeinem Interesse, (b) die Bekanntheit der betroffenen Person und der Gegenstand der Berichterstattung, c) das frühere Verhalten der betroffenen Person, (d) die Art der Erlangung von Informationen und ihr Wahrheitsgehalt, (e) der Inhalt, die Form und die Auswirkungen der Veröffentlichung und (f) die Schwere der verhängten Sanktion.⁸³

Der Gerichtshof erklärte jedoch, während eines Wahlzeitraums müsse die Bewertung von Veröffentlichungen, auch mutmaßlich verleumderischer Veröffentlichungen „den traditionellen Kriterien nach Artikel 10 der Konvention unterliegen“. „Ungünstige Publikationen vor dem Wahltag“, so der Gerichtshof, „könnten für den guten Ruf in der Tat schädlich sein“. Allerdings könne jeder Beschädigung des guten Rufs möglicherweise vor dem Wahltag durch andere geeignete Verfahren entgegengewirkt werden,⁸⁴ etwa durch Wahrnehmung des Rechts auf Gegendarstellung. Insbesondere entschied der Gerichtshof im Fall *Saaristo und andere gegen Finnland*,⁸⁵ dass die Verurteilung eines Journalisten wegen Verletzung der Privatsphäre durch einen im Wahlzeitraum erschienenen Artikel gegen Artikel 10 verstoßen habe. Der Artikel sei während eines Präsidentschaftswahlkampfes veröffentlicht worden und habe daher in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit diesem gestanden. Anders als im Fall *Von Hannover* habe „der Artikel nicht nur die Neugier bestimmter Leser befriedigt, sondern auch in Form politischer Hintergrundinformationen zu einer wichtigen Angelegenheit von öffentlichem Interesse beigetragen“.⁸⁶

⁸¹ *Cumhuriyet Vakfi und andere gegen die Türkei*, Nr. 28255/07, 8. Oktober 2013, Rn. 64.

⁸² *Axel Springer AG gegen Deutschland* [GK], Nr. 39954/08, 7. Februar 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109034>.

⁸³ *Axel Springer AG gegen Deutschland* [GK], Nr. 39954/08, 7. Februar 2012, Rn. 90–95.

⁸⁴ *Orlovskaya Iskra gegen Russland*, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 132.

⁸⁵ *Saaristo und andere gegen Finnland*, Nr. 184/06, 12. Oktober 2010, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101017>.

⁸⁶ *Saaristo und andere gegen Finnland*, Nr. 184/06, 12. Oktober 2010.



2.4. Onlinemedien und Wahlen

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Onlinemedien hat sich generell erst in den letzten Jahren entwickelt. Allerdings entschied der Europäische Gerichtshof 2017 erstmals über die Haftung von Online-Nachrichtenmedien für Berichte über schwere Vorwürfe gegen einen Kandidaten. Der Gerichtshof nannte wichtige Grundsätze, die gemäß Artikel 10 für Onlinemedien bei Wahlen gelten, insbesondere wenn Onlinemedien journalistischen Praktiken „nach Treu und Glauben“ folgen. Darüber hinaus hat der Gerichtshof wichtige Urteile zur Haftung von Online-Nachrichtenmedien für Leserkommentare gefällt, auf die ebenfalls nachstehend eingegangen wird.

2.4.1. Haftung für Berichte über Vorwürfe gegen Kandidaten

Im Fall *Olafsson gegen Island*⁸⁷ war der Beschwerdeführer Herausgeber einer Online-Nachrichtenwebsite namens *Pressan*. Im November 2010 veröffentlichte die Website einen Artikel über einen Kandidaten für die bevorstehenden Wahlen zur isländischen Verfassungsversammlung. In dem Artikel ging es darum, dass zwei Schwester behauptet hatten, der Kandidat habe sie „sexuell missbraucht, als sie Kinder waren“. Der Beitrag basierte auf einem Interview mit einer der Frauen sowie einem Brief mit den Vorwürfen, den sie auf Ihrer eigenen Website veröffentlicht hatte. *Pressan* hatte vor der Veröffentlichung auch den Kandidaten kontaktiert, und der Artikel enthielt auch sein Dementi.

Im Februar 2013 hob der Oberste Gerichtshof Islands jedoch das Urteil eines Bezirksgerichts auf und entschied, der Herausgeber der Website hafte für „Andeutungen, dass [der Kandidat] des Kindesmissbrauchs schuldig sei“. Der Herausgeber wurde zur Zahlung von Schadenersatz in Höhe von ISK 200.000 (EUR 1.600) und Kosten in Höhe von ISK 800.000 (EUR 6.500) verurteilt. Der Oberste Gerichtshof erklärte, der Beschwerdeführer habe „eine Aufsichtspflicht, zu der auch gehörte, dass er seine redaktionellen Aufgaben so wahrnehmen musste, dass das veröffentlichte Material niemandem durch seinen verleumderischen Inhalt schaden würde“. Die Kandidaten müssten zwar „ein gewisses Maß an öffentlicher Diskussion dulden“, doch dies umfasse nicht, „in den Medien dieser Straftat beschuldigt zu werden“.⁸⁸

Der Beschwerdeführer reichte beim Europäischen Gerichtshof eine Beschwerde wegen Verstoßes gegen Artikel 10 ein. Zunächst stellte der Gerichtshof fest, er habe „keinen Grund, die Einschätzung des Obersten Gerichtshof in Frage zu stellen, dass die Vorwürfe verleumderisch waren“.⁸⁹ Der Artikel betreffe jedoch Angelegenheiten von öffentlichem Interesse, nämlich einen Kandidaten für eine allgemeine Wahl und das „Problem der sexuellen Gewalt gegen Kinder“. Da der Kandidat für eine allgemeine Wahl kandidiere, müsse „davon ausgegangen werden, dass er sich zwangsläufig und wissentlich

⁸⁷ *Olafsson gegen Island*, Nr. 58493/13, 16. März 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171974>.

⁸⁸ *Olafsson gegen Island*, Nr. 58493/13, 16. März 2017, Rn. 22.

⁸⁹ *Olafsson gegen Island*, Nr. 58493/13, 16. März 2017, Rn. 49.



in die Öffentlichkeit begeben und einer genaueren Untersuchung seines Handelns gestellt habe. Die Grenzen zulässiger Kritik müssten daher weiter sein als bei einer Privatperson.“⁹⁰

Vor allem bekräftigte der Gerichtshof den Grundsatz, dass eine „allgemeine Anforderung an Journalisten, sich systematisch und förmlich vom Inhalt eines Zitats zu distanzieren, das andere beleidigen oder provozieren oder ihren guten Ruf beschädigen könnte, nicht mit der Aufgabe der Presse vereinbar ist, über aktuelle Ereignisse, Meinungen und Ideen zu informieren“.⁹¹ Der Gerichtshof wandte diese Grundsätze dann auf den Chefredakteur der Website an und befand, dieser habe „guten Glaubens gehandelt“ und sichergestellt, dass der Artikel „unter Einhaltung der gewöhnlichen journalistischen Pflichten zur Überprüfung einer faktischen Anschuldigung“ verfasst worden sei.⁹² Abschließend stellte der Gerichtshof fest, das Interesse am Schutz des Kandidaten gegen die verleumderischen Behauptungen sei „weitgehend dadurch gewahrt, dass ihm nach isländischem Recht die Möglichkeit offensteht, die Schwestern wegen Verleumdung zu verklagen“.⁹³

2.4.2. Haftung von Online-Nachrichtenmedien für Leserkommentare

Die meisten Online-Nachrichtenmedien bieten ihren Lesern die Möglichkeit, Artikel zu kommentieren; bei einer Wahl können diese Kommentare die freie Meinungsäußerung der Leser erleichtern. Der Gerichtshof entschied zwar nicht über die Haftung von Online-Nachrichtenmedien für einen Leserkommentar zu einem politischen Kandidaten, traf aber drei grundlegende Entscheidungen zu Leserkommentaren mit wichtigen Leitsätzen, die für die vorliegende Diskussion relevant sind.

Im ersten Fall verkündete die Große Kammer 2015 ihr Urteil im Fall *Delfi AS gegen Estland*,⁹⁴ in dem es um die Haftung einer Online-Nachrichtenwebsite für Leserkommentare ging. Der Gerichtshof nannte eine Reihe von Faktoren, die bei der Frage zu beurteilen sind, ob eine Online-Nachrichtenwebsite für Leserkommentare haftet: (a) der Kontext der Kommentare, (b) die Maßnahmen des beschwerdeführenden Unternehmens zur Verhinderung oder Entfernung verleumderischer Kommentare, (c) die mögliche Haftung der eigentlichen Verfasser der Kommentare als Alternative zur Haftung des beschwerdeführenden Unternehmens und (d) die Folgen des innerstaatlichen Verfahrens für das beschwerdeführende Unternehmen.⁹⁵ Wenn eine „kommerzielle“ Nachrichtenwebsite für Leserkommentare haftbar gemacht werde, bei denen es sich „eindeutig um rechtswidrig Rede“ und „Hassrede“ handle, so der Gerichtshof, verstoße dies nicht gegen Artikel 10. „Wenn Nutzerkommentare Dritter in Form von Hassrede und

⁹⁰ Olafsson gegen Island, Nr. 58493/13, 16. März 2017, Rn. 51.

⁹¹ Olafsson gegen Island, Nr. 58493/13, 16. März 2017, Rn. 56.

⁹² Olafsson gegen Island, Nr. 58493/13, 16. März 2017, Rn. 57.

⁹³ Olafsson gegen Island, Nr. 58493/13, 16. März 2017, Rn. 60.

⁹⁴ *Delfi AS gegen Estland* [GK], Nr. 64569/09, 16. Juni 2015, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105>.

⁹⁵ *Delfi AS gegen Estland* [GK], Nr. 64569/09, 16. Juni 2015, Rn. 142–143.



direkten Bedrohungen der physischen Integrität von Personen erfolgen,“ könne Online-Nachrichtenwebsites eine Haftung auferlegt werden, „sofern sie keine Maßnahmen ergreifen, um eindeutig rechtswidrige Kommentare unverzüglich zu entfernen“.⁹⁶

Im Jahr 2016 beriet der Gerichtshof im Fall *MTE und Index.hu gegen Ungarn* erneut über diese Frage.⁹⁷ Anders als im Fall *Delfi* handelte es sich bei den streitgegenständlichen Leserkomentaren jedoch „nicht um eindeutig rechtswidrige Rede“ oder Hassrede. Die ungarischen Gerichte hatten entschieden, ein Nachrichtenportal hafte für verleumderische Leserkomentare und „für die Ermöglichung ihrer Veröffentlichung, obwohl es sie nachträglich entfernt hatte“.⁹⁸ Der Gerichtshof wandte die Kriterien aus dem Fall *Delfi* an, kam jedoch zu dem Schluss, dass keine Verletzung von Artikel 10 vorlag. Zunächst verwies der Gerichtshof darauf, dass das „geschädigte Unternehmen die Beschwerdeführer niemals gebeten hat, die Kommentare zu entfernen, sondern sich lieber direkt vor Gericht um Gerechtigkeit bemüht hat“.⁹⁹ Des Weiteren erklärte der Gerichtshof: „Im Zusammenspiel mit wirksamen Verfahren, die eine schnelle Reaktion ermöglichen, könnte das System der Meldung und Entfernung von Kommentaren in vielen Fällen als geeignetes Instrument zum Ausgleich der Rechte und Interessen aller Beteiligten funktionieren“.¹⁰⁰

Zuletzt widmete sich der Gerichtshof im Jahr 2017 im Fall *Pihl gegen Schweden*¹⁰¹ erneut dieser Frage. Hier war auf einem schwedischen Blog der Artikel eines Vereins erschienen, in dem behauptet wurde, der Beschwerdeführer sei „in eine Naziartei involviert“ gewesen. Am folgenden Tag schrieb ein Leser in einem Kommentar unter dem Artikel, der Beschwerdeführer sei ein „echter Hasch-Junkie“. Eine Woche später erklärte der Beschwerdeführer in einem Kommentar auf dem Blog, die Information seien falsch und sollten entfernt werden. Am folgenden Tag wurden der Blogeintrag und der Kommentar entfernt, und der Verein erklärte in einem neuen Eintrag, der frühere Eintrag sei falsch gewesen und habe auf unrichtigen Informationen basiert und man entschuldige sich für den Fehler. Der Beschwerdeführer reichte eine Verleumdungsklage gegen den Verein ein, der den Blog veröffentlichte. Ein Bezirksgericht wies die Klage jedoch ab. Aufgrund seines Inhalts und Kontexts habe es sich bei dem Kommentar um eine Verleumdung gehandelt. Es gebe jedoch keine rechtliche Grundlage, um den Verein dafür haftbar zu machen, dass er den Kommentar nicht früher als geschehen entfernt hatte.

Der Beschwerdeführer reichte eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof ein, da es ihm die schwedische Gesetzgebung verwehrt habe, den Verein für den verleumderischen Kommentar haftbar zu machen, der sein in Artikel 8 verankertes Recht

⁹⁶ *Delfi AS gegen Estland* [GK], Nr. 64569/09, 16. Juni 2015, Rn. 159.

⁹⁷ *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt gegen Ungarn*, Nr. 22947/13, 2. Februar 2016, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160314>.

⁹⁸ *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt gegen Ungarn*, Nr. 22947/13, 2. Februar 2016, Rn. 17.

⁹⁹ *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt gegen Ungarn*, Nr. 22947/13, 2. Februar 2016, Rn. 83.

¹⁰⁰ *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt gegen Ungarn*, Nr. 22947/13, 2. Februar 2016, Rn. 83.

¹⁰¹ *Pihl gegen Schweden* (Entsch.), Nr. 74742/14, 7. Februar 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172145>.



auf Schutz des Privatlebens verletzt habe. Nach Auffassung des Gerichtshofs lag jedoch kein Verstoß gegen Artikel 8 vor, da der Beschwerdeführer die IP-Adresse des Computers erhalten habe, der für die Einstellung des Kommentars genutzt worden sei, aber keine weiteren Maßnahmen ergriffen habe, um die Identität des Verfassers des Kommentars zu klären.¹⁰² Zudem habe der Verein den Blogeintrag und den Kommentar einen Tag später entfernt, nachdem der Beschwerdeführer mitgeteilt habe, dass der Eintrag nicht korrekt sei und er die Entfernung des Eintrags und des Kommentars wünsche.¹⁰³ Schließlich erklärte der Gerichtshof: „Zu erwarten, dass der Verein davon ausgeht, dass einige ungefilterte Kommentare möglicherweise gegen das Gesetz verstoßen, würde bedeuten, ein übermäßiges und praxisfernes Vorausdenken zu verlangen, das das Recht zur Weitergabe von Informationen über das Internet untergraben könnte.“¹⁰⁴ Der Gerichtshof bekräftigte ein wichtiges Prinzip, nämlich dass:

*... eine Haftung für Kommentare Dritter negative Folgen für die kommentarbezogene Umgebung eines Internetportals und damit eine abschreckende Wirkung auf die Freiheit der Meinungsäußerung über [das Internet] haben kann.*¹⁰⁵

2.5. Fazit

In diesem Kapitel wurden die allgemeinen Grundsätze im Rahmen der Europäischen Konvention beschrieben, wie sie vom Europäischen Gerichtshof ausgelegt werden. Die Rechtsprechung spiegelt die verschiedenen Interessen wider, die bei Wahlen im Spiel sind, darunter die in Artikel 8 und 10 garantierten Rechte und die Verpflichtungen aus Artikel 3 des Protokolls Nr. 1. Tatsächlich zeigt sich in der Rechtsprechung wohl, wie schwer es dem Gerichtshof fällt, zwei konkurrierende Prinzipien zu vereinbaren: zum einen, dass die freie Verbreitung von Meinungen und Informationen aller Art in der Zeit vor einer Wahl besonders wichtig ist,¹⁰⁶ und zum anderen (und ebenso wichtig), dass es bei Wahlen auch als erforderlich angesehen werden kann, „bestimmte Beschränkungen der Freiheit der Meinungsäußerung zu erlassen, die normalerweise nicht akzeptabel wären,“ um so die „freie Meinungsäußerung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Gewalt“ sicherzustellen.¹⁰⁷

¹⁰² Pihl gegen Schweden (Entsch.), Nr. 74742/14, 7. Februar 2017, Rn. 34.

¹⁰³ Pihl gegen Schweden (Entsch.), Nr. 74742/14, 7. Februar 2017, Rn. 32.

¹⁰⁴ Pihl gegen Schweden (Entsch.), Nr. 74742/14, 7. Februar 2017, Rn. 31.

¹⁰⁵ Pihl gegen Schweden (Entsch.), Nr. 74742/14, 7. Februar 2017, Rn. 35.

¹⁰⁶ Bowman gegen das Vereinigte Königreich [GK], Nr. 24839/94, 19. Februar 1998, Rn. 42.

¹⁰⁷ Bowman gegen das Vereinigte Königreich [GK], Nr. 24839/94, 19. Februar 1998, Rn. 43.





3. Europäische Standards und Leitlinien zu Medien und Wahlen

Ronan Ó Fathaigh, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

3.1. Einführung

Dieses Kapitel liefert einen kurzen Überblick über die geltenden allgemeinen Standards und Leitlinien zu Medien und Wahlen, die von verschiedenen Organen des Europarats und anderen internationalen Organisationen beschlossen wurden. Die gemeinsamen Standards sind wichtige Vorgaben für die Mitgliedstaaten des Europarats, die bestehende Vorschriften zu Medien und Wahlen reformieren möchten. Auf die Standards stützt sich auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei der Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Berücksichtigung der Standards hilft dem Leser auch, die Länderberichte in den späteren Kapiteln zu verstehen und einzuordnen.

Das Kapitel beginnt mit einer Vorstellung von Empfehlungen und Entschlüssen der Parlamentarischen Versammlung und des Ministerkomitees des Europarats sowie der Stellungnahmen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“). Der Überblick umfasst auch die Entschließung des Ministerkomitees zu Onlinemedien und Journalismus aus dem Jahr 2017.¹⁰⁸ Im Anschluss werden die Berichte der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) behandelt, auf die sich der Europäische Gerichtshof bereits in einer Reihe von Fällen gestützt hat. Im letzten Abschnitt werden die Erklärungen und Berichte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) analysiert, darunter auch deren jüngsten Gemeinsame Erklärung über freie Meinungsäußerung und „Fake News“.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung 2143 (2017) Onlinemedien und Journalismus: Herausforderungen und Verantwortung, 25. Januar 2017, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=23455&lang=2>.

¹⁰⁹ The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, „Joint Declaration on Freedom of Expression and ‚Fake News‘, Disinformation and Propaganda“, 3. März 2017, <http://www.osce.org/fom/302796>.



3.2. Europarat

Verschiedene Organe des Europarats haben wichtige europäische Empfehlungen, Entschlüsse und Stellungnahmen zum Thema Medien und Wahlen herausgegeben, darunter das Ministerkomitee (bestehend aus den Außenministern aller Mitgliedstaaten), die Parlamentarische Versammlung (bestehend aus Parlamentariern aus allen Mitgliedstaaten) und die Venedig-Kommission (ein unabhängiges Expertengremium).

3.2.1. Empfehlung (1999) betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen

Als erste Empfehlung ist die Empfehlung des Ministerkomitees von 1999 über Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen anzuführen.¹¹⁰ Die Empfehlung geht zunächst auf die Printmedien ein. Hierzu heißt es: „Die Regulierungsrahmen für die Berichterstattung der Medien bei Wahlen sollten weder in die redaktionelle Unabhängigkeit der Zeitungen oder Zeitschriften noch in das Recht auf Äußerung irgendeiner politischen Präferenz eingreifen.“¹¹¹ Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Printmedien im Besitz der öffentlichen Hand über Wahlen „fair, ausgewogen und unparteiisch“ berichten.¹¹² In Bezug auf bezahlte politische Werbung sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass alle Kandidaten und Parteien „auf gleicher und nichtdiskriminierender Basis behandelt werden“.¹¹³

Anschließend wendet sich die Empfehlung den Rundfunkmedien zu. Hier heißt es, sowohl öffentliche als auch private Rundfunkveranstalter sollten verpflichtet werden, über Wahlen „fair, ausgewogen und unparteiisch“ zu berichten. In den Mitgliedstaaten, in denen der Begriff „Vorfeld der Wahlen“ im innerstaatlichen Recht festgelegt sei, „sollten die Regeln betreffend die Fairness, Ausgewogenheit und Unparteilichkeit der Berichterstattung auch auf diese Zeit anwendbar sein“. Auch in Informationsprogrammen und Sendungen zum tagesaktuellen Geschehen, Diskussionssendungen, Interviews und Debatten sollten die öffentlichen und privaten Rundfunkveranstalter verpflichtet werden, „fair, ausgewogen und unparteiisch“ zu sein. Die Mitgliedstaaten könnten prüfen, ob den Aufsichtsbehörden „die Befugnis einzugreifen erteilt werden soll, um allfällige Mängel zu beheben“.

¹¹⁰ Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen, 9. September 1999, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b.

¹¹¹ Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen, 9. September 1999, Abschnitt I(1).

¹¹² Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen, 9. September 1999, Abschnitt I(2).

¹¹³ Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen, 9. September 1999, Abschnitt I(2).



In Bezug auf unentgeltliche Sendezeit für Kandidaten und Parteien, so die Empfehlung, könnten „die Mitgliedstaaten prüfen, ob es angebracht ist,“ die Gewährung unentgeltlicher Sendezeit für Kandidaten und Parteien im Rahmen des öffentlichen Rundfunks zu regeln. Dies sollte „fair und nichtdiskriminierend und auf der Grundlage von transparenten und objektiven Kriterien geschehen“. In Bezug auf bezahlte politische Werbung schließlich heißt es in der Empfehlung, in Mitgliedstaaten, die bezahlte politische Werbung zulassen, sollte der Regulierungsrahmen dafür sorgen, dass „die Möglichkeit, Werbefläche zu kaufen, allen konkurrierenden Parteien zu den gleichen Bedingungen und gegen dieselben Gebühren gewährt wird“. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass „das Publikum weiß, dass es sich bei der Mitteilung um bezahlte politische Werbung handelt“. Insbesondere „könnten“ die Mitgliedstaaten die Einführung von Bestimmungen „prüfen, die den Umfang der politischen Werbefläche festlegt, welche die politischen Parteien oder die Kandidaten kaufen dürfen“.¹¹⁴

Die Empfehlung behandelt auch Maßnahmen, die sowohl Print- als auch Rundfunkmedien betreffen. Hierzu heißt es darin zunächst, die „Mitgliedstaaten könnten das Interesse prüfen, [...] die Verbreitung von parteigebundenen Wahlbotschaften am Vortag der Abstimmung“ zu verbieten. Dies wird als „Überdenktag“ (Moratorium) bezeichnet und gilt für Print- wie Rundfunkmedien gleichermaßen. Zu Meinungsumfragen heißt es in der Empfehlung, „die Regulierungs- oder Selbstregulierungsrahmen sollten dafür sorgen, dass die Medien, wenn sie der Öffentlichkeit die Ergebnisse der Meinungsumfragen bekannt geben, genug Informationen liefern, um den Wert dieser Umfragen beurteilen zu können“. Diese Informationen könnten unter anderem in Angaben dazu bestehen, welche Partei die Umfrage in Auftrag gegeben hat, wie groß die Fehlermarge ist und wann die Umfrage durchgeführt wurde. „Jede andere Frage betreffend die Art, wie die Medien die Ergebnisse der Meinungsumfragen präsentieren,“ so die Empfehlung, „sollte von diesen Medien selber entschieden werden.“ Insbesondere sollte jede Einschränkung der Veröffentlichung/Verbreitung von Meinungsumfragen am Tag der Wahlen oder vor den Wahlen „Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention einhalten“. Allerdings „könnten die Mitgliedstaaten bei Umfragen, die nach dem Urnengang durchgeführt werden, um anzugeben, wie die Wähler abgestimmt haben, die Möglichkeit prüfen, den Medien zu verbieten, vor Schließung aller Wahllokale im Land über die Ergebnisse dieser Umfragen zu berichten.“ In Bezug auf das Recht auf Gegendarstellung erklärt die Empfehlung, Kandidaten oder Parteien, die für sich das Recht auf Gegendarstellung beanspruchen könnten, sollten dieses Recht während der Wahlperiode ausüben können.

¹¹⁴ Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen, 9. September 1999, Abschnitt II(5), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b.



3.2.2. Empfehlung (2007) betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen

Im Jahr 2007 nahm das Ministerkomitee eine neue Empfehlung über Maßnahmen zur Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen an. Als Gründe für die Überarbeitung wurden die „konstante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie und die Weiterentwicklung der Medienlandschaft“ angeführt. Die Empfehlung von 2007 gleicht im Wesentlichen der Empfehlung von 1999, es gibt jedoch eine Reihe von Unterschieden. Erstens, so heißt es darin, sollten die Mitgliedstaaten die für die Rundfunkmedien geltenden Grundsätze und die Regeln zu „Fairness, Ausgewogenheit und Unparteilichkeit“ auch auf „nichtlineare audiovisuelle Mediendienste der öffentlich-rechtlichen Medien“ anwenden. Zweitens fügt die Empfehlung von 2007 in Bezug auf die redaktionelle Unabhängigkeit hinzu, die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass „eine effektive und manifeste Trennung zwischen der Ausübung der Kontrolle der Medien und der Entscheidungsprozesse in Bezug auf Medieninhalte einerseits und der Ausübung von politischer Macht oder politischem Einfluss andererseits besteht“. Drittens enthält die Empfehlung von 2007 eine neue Bestimmung über die professionellen und ethischen Standards der Medien. Hierzu heißt es: „Alle Medien werden dazu angehalten, Selbstregulierungsrahmen zu entwickeln und professionelle und ethische Selbstregulierungsstandards für ihre Berichterstattung über Wahlkampagnen einzuführen, darunter die Achtung der Grundsätze der Menschenwürde und der Nichtdiskriminierung“. Zur Gewährung unentgeltlicher Sendezeit durch öffentliche Rundfunkveranstalter stellt die Empfehlung von 2007 zum Abschluss fest, der Regulierungsrahmen könne vorsehen, dass ein öffentlicher Rundfunkveranstalter unentgeltliche Sendezeit in anderen „linearen audiovisuellen Mediendiensten“ oder „eine gleichwertige Präsenz in seinen nichtlinearen audiovisuellen Mediendiensten“ zur Verfügung stellt“.

3.2.3. Entschließung (2017) zu Onlinemedien und Journalismus

Ende Januar 2017 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine wichtige Entschließung zum Thema Onlinemedien und Journalismus.¹¹⁵ In der Entschließung geht es um Onlinemedien im Allgemeinen, doch sie enthält eine Reihe von Feststellungen, die für die aktuelle Diskussion rund um Medien und Wahlen relevant sind. Zum einen heißt es darin, das Internet habe „starken kommerziellen Akteuren und politischen Gruppen“ ermöglicht, konzertierte Aktionen „riesiger Mengen von Nutzern von Onlinemedien“ zustande zu bringen, doch nicht immer seien „Fakten und faire

¹¹⁵ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung 2143 (2017) Onlinemedien und Journalismus: Herausforderungen und Verantwortung, 25. Januar 2017, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=23455&lang=2>.



Information“ das „Rückgrat“ solcher Mobilisierungen.¹¹⁶ Zum anderen weist die Entschließung als Warnung vor falschen und einseitigen Informationen „mit Besorgnis“ auf die Zahl der Onlinekampagnen hin, die „der Irreführung von Teilen der Öffentlichkeit durch absichtlich verzerrte oder falsche Informationen dienen“. Dies geschehe oft in einem politischen Kontext, „mit dem Ziel, den demokratischen politischen Prozess zu beeinträchtigen“.¹¹⁷ In diesem Zusammenhang gibt die Entschließung eine Reihe von Empfehlungen, die von besonderer Relevanz sind.

Zum einen sollten die Mitgliedstaaten Normen und Mechanismen initiieren, um die Gefahr der „Informationsverzerrung“ und der „Manipulation der öffentlichen Meinung“ zu verhindern.¹¹⁸ Zum anderen sollten die Mitgliedstaaten in Recht und Praxis ein Recht auf Gegendarstellung oder ein anderes gleichwertiges Rechtsmittel anerkennen, das eine rasche Korrektur falscher Informationen in Online- und Offlinemedien ermöglicht. In Bezug auf die Mitglieder der European Internet Services Providers Association, die soziale Medien, Suchmaschinen und Nachrichtenaggregatoren anbieten, stellt die Entschließung fest, wo „politische“ Interessen in Konflikt mit der Neutralität dieser Medien stehen könnten, sollten die Anbieter „transparent mit einer solchen Befangenheit umgehen“. In Bezug auf Fehlinformationen ruft die Entschließung die Mitglieder auf, (i) Nutzern die Möglichkeit zur Meldung von Fehlinformationen zu geben und solche Fehler öffentlich bekannt zu machen sowie falsche Inhalte freiwillig zu korrigieren oder eine Gegendarstellung zu veröffentlichen (in Übereinstimmung mit dem Recht auf Gegendarstellung) oder (ii) solche falschen Inhalte zu entfernen.¹¹⁹

3.2.4. Venedig-Kommission

Die Venedig-Kommission wurde 1990 vom Ministerkomitee als unabhängiges Gremium eingesetzt, das sich aus Rechtsexperten aus mehr als 60 Mitgliedstaaten zusammensetzt.¹²⁰ Sie bietet den Mitgliedstaaten juristische Beratung in Form von „Rechtsgutachten“ zu Gesetzentwürfen oder bereits geltenden Gesetzen.

¹¹⁶ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung 2143 (2017) Onlinemedien und Journalismus: Herausforderungen und Verantwortung, 25. Januar 2017, Rn. 4.

¹¹⁷ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung 2143 (2017) Onlinemedien und Journalismus: Herausforderungen und Verantwortung, 25. Januar 2017, Abs. 6.

¹¹⁸ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung 2143 (2017) Onlinemedien und Journalismus: Herausforderungen und Verantwortung, 25. Januar 2017, Abs. 12.1.1.

¹¹⁹ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung 2143 (2017) Onlinemedien und Journalismus: Herausforderungen und Verantwortung, 25. Januar 2017, Abs. 12.3.

¹²⁰ Siehe Ministerkomitee, Entschließung (90)6 über ein Teilabkommen zur Gründung der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht, 10. Mai 1990, http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute_old, und Ministerkomitee, Entschließung (2002)3 zum überarbeiteten Statut der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht, 21. Februar 2002, http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute.



Im Jahr 2002 verabschiedete die Venedig-Kommission einen Verhaltenskodex für Wahlen,¹²¹ den der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte schon bei vielen Gelegenheiten zitiert hat.¹²² Der Verhaltenskodex wurde 2003 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats genehmigt.¹²³ Die Mitteilung enthält fünf fundamentale Grundsätze für Wahlen: Die Wahl „muss allgemein, gleich, frei, geheim und direkt sein“. Dies bedeute, dass die Chancengleichheit der Parteien und Kandidaten sichergestellt sein müsse, und dies wiederum erfordere eine neutrale Haltung der Behörden im Hinblick auf die Medienberichterstattung, insbesondere durch die öffentlichen Medien. Chancengleichheit gelte insbesondere für die Sendezeit in Hörfunk und Fernsehen. Außerdem müsse rechtlich sichergestellt werden, dass alle Teilnehmer an Wahlen im Hinblick auf den Wahlkampf und die Werbung einen Mindestzugang zu privaten audiovisuellen Medien haben. So könne der „Grundsatz der Chancengleichheit [...] in einigen Fällen dazu führen, dass die Ausgaben der Parteien insbesondere im Bereich der Werbung begrenzt werden“.

Darüber hinaus hat die Venedig-Kommission auch Mitteilungen zu entsprechenden Gesetzen einzelner Mitgliedstaaten in diesem Bereich erstellt, etwa zu Wahlgesetzen, die für die Medien gelten.¹²⁴ In diesem Zusammenhang gibt die Venedig-Kommission auch Leitlinien für die Wahlüberwachung durch die OSZE heraus.¹²⁵ Diese Leitlinien enthalten Standards für die Regulierung der Medien bei Wahlen.

3.3. Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA)

Eine weitere wichtige Quelle ist die Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA), die ebenfalls gelegentlich vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zitiert wurde.¹²⁶ Die EPRA wurde 1995 gegründet und ist eine unabhängige Plattform der Regulierungsbehörden. Zurzeit gehören ihr 52 Regulierungsbehörden aus 46 Ländern an,

¹²¹ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Verhaltenskodex für Wahlen: Leitlinien und Erläuternder Bericht, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Plenarsitzung (Venedig, 18.–19. Oktober 2002),

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ger](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ger).

¹²² Siehe z. B. Orlovskaya Iskra gegen Russland, Beschwerde Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 54, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525>.

¹²³ Parlamentarische Versammlung, Empfehlung 1595 (2003) Verhaltenskodex für Wahlen, 30. Januar 2003, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17084&lang=en>.

¹²⁴ Siehe z. B. Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Mitteilung zum Bundesgesetz über die Wahl der Abgeordneten der Staatsduma der Russischen Föderation, 19. März 2012, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)002-e).

¹²⁵ Leitlinien für die Medienanalyse bei Wahlbeobachtungsmissionen, erstellt in Zusammenarbeit zwischen dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE, der Venedig-Kommission und der Generaldirektion für Menschenrechte des Europarats und die Europäische Kommission, angenommen vom Rat für demokratische Wahlen bei seiner 14. Sitzung (Venedig, 20. Oktober 2005) und der Venedig-Kommission bei ihrer 64. Plenarsitzung (Venedig, 21.–22. Oktober 2005), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)032-e).

¹²⁶ Siehe TV Vest AS und Rogaland Pensjonistparti gegen Norwegen, Nr. 21132/05, 11. Dezember 2008, Rn. 67, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90235>, und Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich [GK], Nr. 48876/08, 22. April 2013, Rn. 97, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>.



und die Europäische Kommission, der Europarat, die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle und das Büro des OSZE-Beauftragten für die Freiheit der Medien sind ständige Beobachter.¹²⁷

Die EPRA hat eine Reihe von wichtigen Berichten zum Thema Medien und Wahlen verfasst. Bei ihrer 37. Sitzung im Mai 2013 in Krakau legte sie einen vergleichenden Bericht über den politischen Pluralismus und die politische Kommunikation im Fernsehen¹²⁸ vor, und die italienische Regulierungsbehörde AGCOM (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*) hielt einen gesonderten Vortrag über Italien.¹²⁹ Darüber hinaus legte die EPRA 2006¹³⁰ und 2009¹³¹ bedeutende Erhebungen zur politischen Werbung vor, die vom Europäischen Gerichtshof zitiert worden sind.¹³²

3.4. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat ebenfalls eine Reihe wichtiger Standards und Leitlinien zum Thema Medien und Wahlen herausgegeben. Zunächst gaben die teilnehmenden Mitgliedstaaten bei ihrer Sitzung in Kopenhagen im Jahr 1990 eine wichtige Grundsatzerklärung zum Thema Medien und Wahlen ab: Sie wollten sicherstellen, dass „dem ungehinderten diskriminierungsfreien Zugang zu den Medien für alle politischen Gruppierungen und Einzelpersonen, die sich am Wahlprozess beteiligen möchten, kein rechtliches oder administratives Hindernis im Weg steht“.¹³³

Der OSZE-Beauftragte für die Freiheit der Medien gab im Jahr 2009 zusammen mit dem UN-Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung, dem OAS-

¹²⁷ Satzung der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden, Artikel 4 <http://www.epra.org/articles/statutes-of-the-european-platform-of-regulatory-authorities-epra>.

¹²⁸ Francesca Pellicano, 37th EPRA Meeting – Kraków, Working Group 1 – Political Communication, 8.–10. Mai 2013, http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2177/original/WG1_politicalcommunication.pdf?1367948783.

¹²⁹ AGCOM, Pluralism and political communication in Italy, 37th EPRA meeting, WG 1 Political communication, 9. Mai 2013, http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2185/original/Presentation_WG1_Francesca%20Pellicano.pdf?1368452127.

¹³⁰ EPRA Secretariat, Background paper – Plenary Political advertising: case studies and monitoring, 23rd EPRA Meeting, Elsinore, Denmark, 17.–19. Mai 2006, http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/1178/original/Political_advertising_final.doc.

¹³¹ Comparative Document (EPRA/2009/10) prepared by the EPRA Secretariat for working group 1 on „Political advertising Redefining the Limits“, Dresden, 14. Oktober 2009, <http://www.epra.org/attachments/dresden-wg1-political-advertising-comparative-document-by-epra-secretariat-oct-2009>.

¹³² Siehe z. B. Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich [GK], Nr. 48876/08, 22. April 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>.

¹³³ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE, 29. Juni 1990, Abs. 7.8, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.



Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung und dem ACHPR-Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung und Informationszugang eine Gemeinsame Erklärung zum Thema Medien und Wahlen heraus.¹³⁴ Die gemeinsame Erklärung enthielt eine Reihe wichtiger Grundsätze. So sollten etwa die Medien „von der Haftung für die Verbreitung rechtswidriger Aussagen befreit werden, die unmittelbar von Parteien oder Kandidaten – ob in Livesendungen oder in der Werbung – getroffen werden, es sei denn, die Aussagen wurden von einem Gericht für rechtswidrig erklärt oder stellen einen direkten Aufruf zu Gewalt dar und das Medium hatte Gelegenheit, ihre Verbreitung zu verhindern“. Zudem sollten Parteien und Kandidaten, die durch eine Äußerung in den Medien während eines Wahlzeitraums rechtswidrig verleumdet wurden oder eine sonstige rechtswidrige Schädigung erlitten haben, Anspruch auf eine schnelle Richtigstellung dieser Äußerung haben oder berechtigt sein, auf gerichtlichem Wege eine Entschädigung zu verlangen. In Bezug auf politische Werbung sollte es rechtswidrig sein, wenn Medien auf der Grundlage der politischen Meinung oder anderer anerkannter Gründe bei der Zuteilung und Berechnung bezahlter politischer Werbung diskriminieren, wenn diese gesetzlich zulässig ist.

Zudem wurde 2017 eine gemeinsame Erklärung über freie Meinungsäußerung und „Fake News“, Desinformation und Propaganda herausgegeben.¹³⁵ Sie enthält eine Reihe bedeutender Empfehlungen, die insbesondere die Onlinemedien betreffen und speziell bei Wahlen wichtig sind. Zum einen, so heißt es darin, seien „allgemeine Verbote“ der Verbreitung von Informationen auf der Grundlage „vager und missverständlicher Ideen“, darunter „falsche Nachrichten“ oder „nichtobjektive Informationen“, unvereinbar mit den internationalen Standards für Einschränkungen der freien Meinungsäußerung. Zum anderen sollten Vermittler niemals für Inhalte Dritter haften, die diese Dienste betreffen, sofern sie nicht gezielt in diese Inhalte eingreifen oder die Befolgung einer ordnungsgemäß getroffenen Anordnung verweigern. Darüber hinaus heißt es in der Gemeinsamen Erklärung, die Medien sollten erwägen, im Rahmen ihrer gesellschaftlichen Kontrollfunktion in ihrem Nachrichtenangebot auch kritisch über Desinformation und Propaganda zu berichten.

3.5. Fazit

Dieser kurze Überblick über aktuelle europäische Standards und Leitlinien zeigt, welch eine Vielzahl von Fragen bei der Schaffung der Rahmenbedingungen für die Medien bei

¹³⁴ UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, „Joint Statement on the Media and Elections“, 15. Mai 2009, <http://www.osce.org/fom/37188?download=true>.

¹³⁵ The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, „Joint Declaration on Freedom of Expression and ‚Fake News‘, Disinformation and Propaganda“, 3. März 2017, <http://www.osce.org/fom/302796>.



Wahlen zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus zeigt er aber auch, dass es dabei nicht nur um die Interessen der Medien geht, sondern auch um die der Wähler, Kandidaten und Parteien sowie generell um Pluralismus und freie Wahlen. Bei der Planung oder Reform der Regulierung zum Thema Medien und Wahlen sind gemeinsame Standards für die Mitgliedstaaten unverzichtbar.





4.DE - Deutschland

Christina Etteldorf, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

4.1. Einführung

Die Tatsache, dass die Medien einen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung der Bevölkerung haben, ist unbestritten. Besonders relevant wird diese gesellschaftliche Einwirkungsmacht in Zeiten politischer Wahlen, in denen die Rolle der Medien und ihre funktionsspezifische Trennung in „Medium und Faktor“ der Meinungsbildung besonders klar hervortritt. Als Medium dienen sie einerseits als Plattform, auf der sich politische Parteien mit ihrem Wahlprogramm präsentieren wollen und können. Andererseits bleiben sie Faktor der Meinungsbildung, der unabhängig in redaktioneller Gestaltung über den Wahlkampf berichtet. Zwischen der originären, nicht redaktionell gefilterten Wahlwerbung¹³⁶ durch Parteien und der unabhängigen, redaktionell gestalteten Wahlberichterstattung präsentieren die Medien in Deutschland auch Foren wie die so genannten „Elefantenrunden“, deren Rahmen zwar einerseits redaktionell gestaltet wird, in denen sich die Parteien jedoch andererseits selbst publikumswirksam darstellen können. Während die unabhängige Berichterstattung ureigene Aufgabe der Medien ist und sich damit als Wahrnehmung der Medienfreiheiten aus Art. 5 Abs. 1 Satz GG¹³⁷ darstellt, gehört die Selbstdarstellung der Parteien gegenüber der Öffentlichkeit in Wahlkampfzeiten in der Bundesrepublik Deutschland zum Wesensgehalt der Parteienfreiheit aus Art. 21 GG und dient der Wahrnehmung ihrer Rolle als Mittler und Faktoren im Verfassungsleben.¹³⁸ Diese Interessen kollidieren im Bereich der Wahlwerbung und Wahlberichterstattung, so dass es einer gewissen Regulierung bedarf, die in Deutschland auf Ebene der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Selbstregulierung erfolgt, was nachfolgend für Rundfunk-, Print- und Online-Medien dargestellt wird.

¹³⁶ Der Begriff meint ausschließlich Maßnahmen, die darauf abzielen, den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder für bestimmte Kandidaten zu bewegen und die einen inhaltlichen Bezug zu bevorstehenden Wahlen aufweisen.

¹³⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2438), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

¹³⁸ Vgl. zum verfassungsrechtlichen Verhältnis Reinhart Ricker, „Wahlwerbung und Medienfreiheit“, erschienen in Andreas Heldrich (Hrsg.), Medien zwischen Spruch und Informationsinteresse, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, S. 139 ff., <http://www.gbv.de/dms/spk/sbb/toc/269198237.pdf>.



4.2. Aktueller Rechtsrahmen

4.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden

Die Regulierung in Deutschland ist geprägt vom dualen Rundfunksystem, das den insoweit für die Gesetzgebung zuständigen (Art. 30, 70 Abs. 1 GG) Landesgesetzgeber zum Erlass separater Vorschriften für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk veranlasst hat. Innerhalb dieser Vorschriften ist zwischen der Regulierung von Wahlwerbung und Wahlberichterstattung zu differenzieren, da Ausmaß und Stärke gesetzgeberischen Eingreifens hier erheblich variieren.

4.2.1.1. Wahlwerbung im Rundfunk

Politische Werbung ist im Rundfunk nach § 7 Abs. 9 Satz 1 RStV¹³⁹ grundsätzlich unzulässig, was dem Zweck dient zu verhindern, dass einzelne gesellschaftliche Gruppierungen und Kräfte durch den Ankauf von Werbezeiten in unverhältnismäßiger Weise auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken.¹⁴⁰ Ausnahmen bestehen allerdings in Wahlkampfzeiten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind – mit Ausnahme von Radio Bremen, Radio Berlin-Brandenburg und dem Saarländischen Rundfunk¹⁴¹ – zur kostenfreien Einräumung von Sendezeit für Wahlwerbung verpflichtet. Auf bundesweiter Ausstrahlungsebene ergibt sich dies für das Zweite Deutsche Fernsehen aus § 11 Abs. 1 ZDF-StV¹⁴², wonach Parteien vor Wahlen zum Bundestag und zum Europäischen Parlament Anspruch auf angemessene Sendezeit haben, sofern für sie mindestens eine Landesliste

¹³⁹ Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) in der Fassung vom 1. Oktober 2016,

http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/19_RfAendStV_medienanstalten_Layout_final.pdf.

¹⁴⁰ So Verwaltungsgericht Schwerin, Urteil vom 22. Juni 2011, Az. 6 A 316/10, m. w. N., <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psm1?doc.id=MWRE110002892&st=ent&doctyp=juris-r&showdoccase=1¶mfromHL=true#focuspoint>.

¹⁴¹ Freiwillige „Kann“-Vorschriften zur Sendezeiteinräumung in § 8 Abs. 2 des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg, in der Fassung vom 11. September 2013 (Berlin GVBl. Nr. 134, S. 634), https://www.rbb-online.de/unternehmen/der_rbb/struktur/grundlagen/rbb_staatsvertrag.file.html/140121-rbb_StV2013.pdf, und in § 19 Abs. 2 des Saarländischen Mediengesetzes in der Fassung vom 10. Dezember 2015 (Saarl. Amtsbl. I. 2015, S. 913), https://www.lmsaar.de/wp-content/uploads/2016/03/I_2_SMG.pdf. Im Radio-Bremen-Gesetz (<http://www.radiobremen.de/unternehmen/organisation/gesetz108.pdf>) fehlt eine entsprechende Regelung, eine freiwillige Sendezeiteinräumung ist aber möglich, vgl. hierzu Staatsgerichtshof Bremen, Urteil v. 23.12.1996, Az. St 5/96, http://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/e96_05.pdf.

¹⁴² ZDF-Staatsvertrag in der Fassung vom 3. Dezember 2015 (GVBl. 2016 S.152), http://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/Dokumentation/20161_ZDF-Staatsvertrag.pdf.



bzw. ein Wahlvorschlag zugelassen ist. Für die in der ARD¹⁴³ zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten sind dagegen die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften¹⁴⁴ maßgeblich, die im Wesentlichen ähnliche Bestimmungen enthalten, den Sendezeitanspruch aber zusätzlich auf die Ebene der Landtagswahlen im Sendezielgebiet erstrecken bzw. ihn hierauf beschränken¹⁴⁵. Für Veranstalter von bundesweit verbreitetem privaten Rundfunk enthält § 42 Abs. 2 RStV eine § 11 ZDF-StV entsprechende Verpflichtung, wobei hier die Erstattung von Selbstkosten des Veranstalters vorgesehen ist. Differenzierter sind dagegen die Bestimmungen für den landesweit verbreiteten Privatfunk: Während einige Landesmediengesetze eine Verpflichtung zur Einräumung von Sendezeit vorsehen¹⁴⁶, eröffnen andere hierzu nur die Möglichkeit. Ausnahmslos allen genannten Regelungen ist aber gemein, dass die Rundfunkveranstalter bei der Sendezeiteinräumung den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu beachten haben, was sich einerseits aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 3 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 GG und andererseits aus der einfachgesetzlichen Niederlegung dieser Prinzipien in § 5 PartG¹⁴⁷ ergibt, auf welchen zahlreiche Landesmediengesetze verweisen. Dieser Grundsatz wurde bezüglich der Sendezeituteilung im Wahlkampf seit einer Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1957 immer wieder von der Rechtsprechung konkretisiert und hat sich schließlich als Prinzip abgestufter Chancengleichheit etabliert.¹⁴⁸ Hiernach hat sich der Umfang der Sendezeiteinräumung an der Bedeutung der Parteien zu bemessen, wobei u. a. Faktoren wie vorangegangene Wahlergebnisse und Etablierung der Partei in den Parlamenten eine Rolle spielen können. Schließlich sind für den Inhalt der Werbespots allein die Parteien verantwortlich. Deshalb kommt den Rundfunkveranstaltern nur insofern ein eingeschränktes Prüfungs- und Ablehnungsrecht zu, als der Inhalt der Wahlwerbung offensichtlich und schwerwiegend

¹⁴³ Siehe http://www.ard.de/download/564238/ARD_Infobroschuere_2016_17_Deutsch.pdf.

¹⁴⁴ Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" in der Fassung vom 20.12.2016 (BayGVBl 2016, Nr. 20 S.427, <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayRuFuG>true>); § 3 Nr. 6 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk in der Fassung vom 13. Oktober 2016 (Hessen GVBl. 2016, S. 178), <http://www.hr.de/unternehmen/rechtliche-grundlagen/das-hr-gesetz,hr-gesetz-100.html>; § 14 Abs. 2 Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk in der Fassung vom 30. Mai 1991 (Sachsen GVBl. 1991, S. 169), <http://www.mdr.de/presse/unternehmen/download1278-downloadFile.pdf>; § 15 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag (NDR-StV) in der Fassung vom 1./2. Mai 2005 (Hamburg GVBl. 2005, S. 263), https://www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/staatsvertrag100.pdf; § 9 Abs. 2 Staatsvertrag über den Südwestrundfunk in der Fassung vom 01./9. April 2015 (GVBl. 2015 S. 108), http://www.swr.de/-/id=12673462/property=download/nid=7687068/l3e12x/staatsvertrag_ueber_den_suedwestrundfunk.pdf; Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ in der Fassung vom 06. Dezember 2016 (NRW GVBl. 2016, S. 79), <http://www1.wdr.de/unternehmen/der-wdr/profil/rechtsgrundlagen-100.html>.

¹⁴⁵ So Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 BayRG, § 3 Nr. 6 HRG, § 15 Abs. 1 NDR-StV und § 19 Abs. 2 SMG.

¹⁴⁶ Hamburg, Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; vgl. hierzu auch den Überblick bei Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, 2. Auflage 2004, § 20 Rn. 19.

¹⁴⁷ Parteiengesetz (PartG) in der Fassung vom 22. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2563), <http://www.gesetze-im-internet.de/partg/>.

¹⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 03. September 1957, Az. 2 BvR 7/57, <https://www.telemedicus.info/urteile/Rundfunkrecht/Sendezeitansprueche-der-politischen-Parteien/100-BVerfG-Az-2-BvR-757-Sendezeit-I-Bund-der-Deutschen.html>; vgl. Beater A., Medienrecht, 2. Auflage, Rn. 646 m. w. N.



gegen allgemeine Gesetze i. S. v. Art. 5 Abs. 2 GG – worunter vor allem Strafgesetze fallen – verstößt.¹⁴⁹

4.2.1.2. Wahlberichterstattung im Rundfunk

Anders als im Bereich der Wahlwerbung enthalten die deutschen Gesetze keine gesonderten Vorschriften, die die Ausgestaltung redaktioneller Sendungen mit wahlbezogenen Inhalten regeln. Lediglich § 32 Abs. 2 BWahlG¹⁵⁰ verbietet bereichsübergreifend für alle Medien die Veröffentlichung von Ergebnissen von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung am jeweiligen Wahltag vor Ablauf der Wahlzeit. Bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen sind Rundfunkveranstalter zudem gemäß § 11 Abs. 2 RStV immer verpflichtet, anzugeben, ob diese repräsentativ sind. Im Übrigen werden die Rundfunkveranstalter gemäß § 11 Abs. 2 RStV und entsprechenden Vorschriften auf Landesebene im Rahmen der allgemeinen Programmgrundsätze zur Wahrung von Objektivität und Unparteilichkeit, sowie gemäß § 10 Abs. 1 RStV zur Wahrheitsforschung und Kennzeichnung eigener Kommentare verpflichtet. Während dies bei reinen Informationssendungen regelmäßig zur Wahrung der Parteiinteressen ausreicht, wird der Mangel an normativer Regulierung im Bereich redaktioneller Sendungen zum Wahlkampf ("Elefantenrunden", TV-Duelle, Politdebatten, etc.) durch eine dezidierte Rechtsprechung ausgefüllt, da diesen Formaten gemeinhin eine erhöhte Meinungsbildungsrelevanz zugesprochen wird. Diese geht davon aus, dass zwar die Grundsätze aus dem Bereich der Wahlwerbung nicht per se auf die redaktionelle Wahlberichterstattung zu übertragen sind, wohl aber die Rundfunkveranstalter das Prinzip abgestufter Chancengleichheit zu beachten haben, wobei die Programmfreiheit aber wesentlich stärker zu gewichten ist, so dass im Ergebnis lediglich ein schlüssiges Gesamtkonzept des Programms gefordert wird, welches alle Parteien gemessen an ihrer Bedeutung ausreichend berücksichtigt.¹⁵¹

¹⁴⁹ Grundlegend: BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 1978, Az. 2 BvR 523/75, <https://www.telemedicus.info/urteile/Rundfunkrecht/Sendezeitansprueche-der-politischen-Parteien/103-BVerfG-Az-2-BvR-52375-und-958-97776-Wahlwerbesendungen.html>; OVG Koblenz, Entscheidung vom 07. September 2005, Az. 2 B 11269/05 (hier Verstoß gegen die Menschenwürde des Spots der Anarchistischen Pogo-Partei),

<http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/7qe/page/bsrlpprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&doc.id=MWRE121610500&doc.part=L>.

¹⁵⁰ Bundeswahlgesetz in der Fassung vom 3. Mai 2016 (BGBl. I S. 1062), <https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/2596ba8d-34e4-4c9b-a731-a27f8fb0618f/bundeswahlgesetz.pdf>.

¹⁵¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. August 2002, Az. 2 BvR 1332/02,

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/08/rk20020830_2bvr133202.html;

VG Mainz, Beschluss vom 07. Mai 2009, Az. 4 L 521/09,

<http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/7qe/page/bsrlpprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&doc.id=MWRE090001484&doc.part=L>.



4.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden

In Deutschland bestehen weder gesetzliche Sondervorschriften für die Wahlwerbung noch für die Wahlberichterstattung in Presseerzeugnissen. Politische Werbeanzeigen der Parteien sind grundsätzlich erlaubt, da die insoweit für die Gesetzgebung zuständigen (Art. 30, 70 Abs. 1 GG) Landesgesetzgeber keine entsprechenden Verbote in den Landespressegesetzen verankert haben. Wird Wahlwerbung oder -berichterstattung in Presseerzeugnissen aufgenommen, ist der Verleger – anders als der Rundfunkveranstalter – nicht zur Beachtung der Chancengleichheit der Parteien¹⁵² oder parteipolitischer Neutralität verpflichtet. Zudem ergibt sich wegen der Tendenzautonomie der Presse nach der grundlegenden Montabaur-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts selbst bei Monopolstellung des Verlages keine aus Kontrahierungszwang abgeleitete Abdruckverpflichtung.¹⁵³ Bezüglich der Berichterstattung enthalten die Landespressegesetze lediglich allgemeine Bestimmungen zur öffentlichen Aufgabe der Presse, die vorrangig in der Nachrichtenbeschaffung und -verbreitung liegt, und zu deren Umsetzung mit der jeweils gebotenen Sorgfalt, wodurch den Verlegern eine Prüfpflicht bezüglich Herkunft, Wahrheit und Strafrechtsrelevanz der Inhalte obliegt.¹⁵⁴ Diese sind auch in Wahlkampfzeiten zu beachten.

Der Wahlwerbung dienen auch Druckerzeugnisse wie Plakate und Postwurfsendungen. Wahlplakatierung stellt eine erlaubnispflichtige Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums dar. Die nach Landesrecht zuständigen Behörden sind bei Erteilung der Erlaubnis nach gefestigter Rechtsprechung zur Beachtung der Chancengleichheit und der Parteienfreiheit verpflichtet, sodass in Wahlkampfzeiten (in der „heißen“ Wahlkampfphase ab ca. 6 Wochen vor dem Wahltermin) ein Anspruch der Parteien auf Plakatierung in den Grenzen des Prinzips der abgestuften Chancengleichheit und eines aufzustellenden, ausbalancierten Wahlsichtwerbungs-Konzeptes besteht.¹⁵⁵ Ein Ablehnungsrecht besteht über das beim Rundfunk genannte hinaus, wenn die Plakatierung die Verkehrssicherheit beeinträchtigen würde. Auch insoweit bedarf es aber einer Ausübung des behördlichen Ermessens unter angemessener Berücksichtigung des Interesses politischer Parteien an Wahlwerbung.¹⁵⁶ Wahlwerbung per Posteinwurf oder Brief ist grundsätzlich erlaubt und unterliegt keiner Sonderregulierung. Der Empfänger kann sich aber gegen unerwünschte Wurfendungen pauschal durch

¹⁵² Zu dieser Thematik Holznagel B., „Verantwortung der Massenmedien im Wahlkampf“, in: JZ 2012, 165, 169.

¹⁵³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 1976, Az. 2 BvP 1/75.

¹⁵⁴ Beispielhaft § § 3, 6 und 21 Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 12. Dezember 2013 (GVBl. NRW 2014 S. 248), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000330.

¹⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 13. Dezember 1974, Az. VII C 42.72; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 09. September 2013, Az. 14 L 1127/13, <https://www.jurion.de/urteile/bverwg/1974-12-13/bverwg-vii-c-4272/>.

¹⁵⁶ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 22. Februar 2017, Az. 1 D 166/17, <http://www.rechtsprechung.saarland.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=sl&nr=5581>.



Unterlassungsansprüche, sowie bei individualisierten Briefen durch Nichtannahme wehren.¹⁵⁷

4.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

Für die Frage der Regulierung von Wahlwerbung und Wahlberichterstattung im Online-Sektor kommt es sowohl auf das konkrete Angebot als auch auf den Anbieter an. Das deutsche Recht unterscheidet zwischen Rundfunk und Telemedien. Die Ausstrahlung eines linearen Programms entlang eines Sendeplans (insb. Live-Streaming-Angebote) über das Internet wird als Rundfunk qualifiziert und hat sich an den Ausführungen unter Punkt 2.1. zu orientieren. Für die inhaltlichen Anforderungen an Telemedien sind dagegen die §§ 54 ff. RStV maßgeblich. Wahlwerbung ist in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf nach § 58 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 7 Abs. 9 RStV generell verboten und in anderen Telemedien nach § 58 Abs. 1 RStV von anderen Inhalten zu trennen. Das in Deutschland wohl wichtigste Instrument zur Regulierung von Werbung im Internet in Form des UWG ist dagegen auf politische Werbung nicht anwendbar.¹⁵⁸ Für die Berichterstattung in Wahlkampfzeiten besonders relevant ist die Regelung des § 54 Abs. 3 RStV, die Anbieter von Telemedien – wie die Rundfunkveranstalter (§ 10 Abs. 2 RStV) – bei der Veröffentlichung von Meinungsumfragen dazu verpflichtet, deren repräsentative Kraft anzugeben. Für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien, also insbesondere die Online-Angebote von Presseunternehmen und Rundfunkveranstaltern auf Abruf, ordnet § 54 Abs. 2 RStV zudem die Geltung der anerkannten journalistischen Grundsätze an, so dass für diesen Teilbereich die Ausführungen zur Presse unter Punkt 2.2. entsprechend gelten. Andere Telemedienangebote, die die Schwelle der journalistisch-redaktionellen Gestaltung nicht erreichen, wozu typischerweise soziale Plattformen wie Facebook und YouTube sowie Online-Angebote von Parteien gehören, unterliegen dem jedoch nicht.

Tritt der Staat als Online-Anbieter oder Informationsgeber auf, ist er bei der Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Leistungen aus § 5 PartG oder unmittelbar aus Art. 3 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 GG zur Beachtung der Chancengleichheit verpflichtet und hat das staatliche Neutralitätsgebot zu wahren.¹⁵⁹

¹⁵⁷ KG Berlin, Urteil vom 21. September 2001, Az. 9 U 1066/00, <http://www.proius.de/Unterlassungsklage%20-%20KG%20Berlin%20-%209%20U%201066.00.pdf>; VGH Mannheim, Urteil vom 24. April 1990, Az. 10 S 560/89, <https://openjur.de/u/328501.html>.

¹⁵⁸ Koch T. in: juris Praxiskommentar zum UWG, Eike Ullmann (Hrsg.), 4. Aufl. 2016, § 7 UWG, Rn. 161.

¹⁵⁹ Hierzu Lenski S.C., „Die abgestufte Chancengleichheit der Parteien im Internet“, MIP 16 (2010), S. 7 ff., auch zum „Wahl-O-Mat“, http://www.pruf.de/fileadmin/redaktion/Oeffentliche_Medien/PRuF/MIP/MIP_2010_Heft16.pdf.



4.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden

Eine Selbstregulierung erfolgt im Rundfunk durch die Veröffentlichung von Grundsätzen für die Zuteilung von Sendezeit im Bereich der Wahlwerbung und Programmleitlinien durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.¹⁶⁰ Zudem haben die Landesmedienanstalten, denen die Aufsicht über den privaten Rundfunk obliegt, gemeinsam eine Handreichung zur Umsetzung der Vorschrift des § 43 Abs. 2 RStV herausgegeben.¹⁶¹ Sie ist unverbindlich, beschreibt aber die Rechtsauffassung der Medienaufsichtsbehörden, vor allem zur Beurteilung der Angemessenheit des Sendezeitumfangs im Hinblick auf Zeitvolumen und Platzierung.

Für den Pressebereich stellt der Pressekodex¹⁶² allgemeine Anforderungen für Journalisten auf, die zwar keine direkte rechtliche Bindungswirkung entfalten, jedoch von der Rechtsprechung zur Beurteilung der Einhaltung der presseethischen Sorgfaltspflicht im Rahmen von Unterlassungs-, Gegendarstellungs- und Schadensersatzbegehren herangezogen werden. Speziell zur Wahlkampfberichterstattung bestimmt Richtlinie 1.2 des Pressekodex, dass die Presse auch über Auffassungen berichtet, die sie selbst nicht teilt, um der Pflicht zur wahrheitsgemäßen Unterrichtung der Öffentlichkeit zu entsprechen. (Politische) Werbung ist nach Richtlinie 7 des Pressekodex vom redaktionellen Teil zu trennen und als solche zu kennzeichnen. Der Presserat kann Verstöße gegen den Pressekodex nach Durchführung eines Beschwerdeverfahrens durch einfachen Hinweis, die Aussprache der Missbilligung oder durch (öffentliche) Rüge als schärfste Maßnahme sanktionieren.¹⁶³

Die Bestimmungen des Pressekodex gelten auch für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien.¹⁶⁴ Im Übrigen setzt das deutsche Recht online lediglich auf eine freiwillige Selbstkontrolle der jeweiligen Anbieter.

¹⁶⁰ Bspw. die Leitlinien für die Programmgestaltung des NDR 2017/2018, https://www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/leitlinien104.pdf.

¹⁶¹ Rechtliche Hinweise der Landesmedienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien vom 16. Mai 2017, http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame_Positionen/Rechtliche_Hinweise_der_Medienanstalten_zu_den_Wahlsendezeiten_2017.pdf.

¹⁶² Pressekodex des deutschen Presserats, <http://www.presserat.de/pressekodex/pressekodex/>.

¹⁶³ Siehe hierzu auch die Übersicht des Presserats unter <http://www.presserat.de/pressekodex/uebersicht-der-ruegen/>.

¹⁶⁴ Pressemitteilung des Deutschen Presserats vom 04. Dezember 2008, <http://www.presserat.de/presserat/news/pressemitteilungen/datum/2008/>.



4.3. Jüngste und kommende Themen

4.3.1. Einklagen angemessener Programmberücksichtigung

Trotz der vorhandenen Regulierung des Rundfunks im Bereich der Wahlwerbung und Wahlberichterstattung kommt es in Deutschland vor Wahlen immer wieder zu Kontroversen zwischen Veranstaltern und vor allem kleineren politischen Parteien, die ihre Berücksichtigung im Programm als nicht ausreichend empfinden. In diesen Fällen obliegt es regelmäßig den Gerichten¹⁶⁵, die Bedeutung der Partei und darauf basierend das Gesamtkonzept des Programms der Rundfunkveranstalter auf seine Vereinbarkeit mit dem Prinzip der abgestuften Chancengleichheit unter Berücksichtigung der Programmfreiheit hin zu prüfen.

4.3.2. Beeinflussung der Wahlen durch „fake news“ und „social bots“

Je näher die Bundestagswahl 2017 rückt, desto lauter werden in Deutschland die Befürchtungen von Medien, Politikern und auch der Bevölkerung, dass die Wahlergebnisse von fake news und social bots beeinflusst werden könnten.¹⁶⁶ Vor allem sog. „chatbots“ sind geeignet, automatisiert, mit großer Reichweite und zielgruppenorientiert in sozialen Netzwerken (u. U. auch falsche) Informationen zu verbreiten und dadurch die politische Meinungsbildung zu beeinflussen. Neue Dimensionen eröffnen sich dadurch vor allem auch für Wahlwerbung. Den hieraus resultierenden Gefahren für die Sicherung der Meinungsvielfalt, Transparenz und Chancengleichheit steht im deutschen Telemedien-Recht keine unmittelbar auf social bots anwendbare Regulierung gegenüber, so dass auf die oben (Punkt 2.3.) dargestellten Vorschriften zurückgegriffen werden muss, die die Problematik außerhalb journalistisch-redaktionell gestalteter Inhalte nur lückenhaft erfassen.¹⁶⁷ Fake news, die sich auch ohne den Einsatz von bots wie ein Lauffeuer verbreiten, unterliegen ebenfalls außerhalb journalistisch-redaktioneller Telemedien (noch¹⁶⁸) keinen gesetzlichen Vorgaben, die den Besonderheiten des Verbreitungswegs

¹⁶⁵ Kürzlich etwa Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Entscheidung vom 16. März 2017, Az. Lv 3/17 – Keine Teilnahme der NPD an der Elefantenrunde des Saarländischen Rundfunks, <http://www.verfassungsgerichtshof-saarland.de/verfghsaar/dboutput.php?id=331>.

¹⁶⁶ Etwa Meldung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 14. Januar 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/bundeswahlleiter-will-bundestagswahl-vor-hackerangriffen-schuetzen-14651555.html>.

¹⁶⁷ Vgl. hierzu ausführlich: Ukrow J., „Neue Formen politischer Kommunikation als Gegenstand einer positiven Ordnung 4.0“, <http://www.medien-impulse.de/wp-content/uploads/2017/01/chat-bots-170110.pdf>.

¹⁶⁸ Von Bundesjustizminister Heiko Maas wurde am 14. März 2017 ein Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsuchungsgesetz - NetzDG) vorgestellt, der fake news und hate speech bekämpfen soll, vgl. http://www.bmji.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/03142017_Monitoring_SozialeNetzwerke.html.



Internet gerecht werden. Insbesondere sind Ansprüche auf Löschung oder Unterlassung, die sich in der analogen Welt eignen, im digitalen Bereich nicht bzw. nicht schnell genug durchsetzbar.¹⁶⁹

4.3.3. Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Online-Bereich

Durch die Möglichkeiten des Internets eröffnen sich auch für die Regierung neue Möglichkeiten, in Kontakt mit der Bevölkerung zu treten. So betreibt etwa das Bundespresseamt seit 2015 den Account „Bundesregierung“ im sozialen Netzwerk Facebook und verbreitet über diesen unter anderem politische Informationen. Die generelle Befugnis staatlicher Stellen zur Öffentlichkeitsarbeit ergibt sich aus ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung und findet auch dort ihre Grenzen.¹⁷⁰ Problematisch ist dies hinsichtlich der Verbreitung solcher Inhalte, die über aktuelle Regierungstätigkeiten informieren, sich aber gleichsam und vor allem in Wahlkampfzeiten als Wahlwerbung für diese darstellen können. Zwar haben staatliche Stellen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 3 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 GG zu wahren, so dass Öffentlichkeitsarbeit dort enden muss, wo Wahlwerbung beginnt.¹⁷¹ Kriterien für Umfang, Darstellungsform und zeitliche Begrenzungen medialer Öffentlichkeitsarbeit enthält das deutsche Recht allerdings nicht ausdrücklich, was angesichts der Möglichkeit, in sozialen Netzwerken Inhalte schnell, einfach und in großem Umfang einem breiten Publikum zu eröffnen, zu Problemen führen kann.

4.4. Fazit

Die Darstellung der vorhandenen Regulierung der Medien in Wahlkampfzeiten zeigt, dass in Deutschland ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den Vorgaben für Rundfunk, Print- und Online-Medien besteht. Während der Gesetzgeber dem Rundfunk eine besondere Bedeutung für den Wahlkampf beimisst und daher eine strenge Regulierung vornimmt, setzt er im Bereich der Presse auf die Verankerung allgemeiner Grundsätze verbunden mit der Selbstregulierung durch den Pressekodex und agiert schließlich im

¹⁶⁹ Die Gesamtkonferenz der Medienanstalten hat – auch vor dem Hintergrund des Gesetzesentwurfs zum NetzDG – am 22. März 2017 das koordinierte Vorgehen von Bund und Ländern bezüglich Hate Speech und Fake News empfohlen. Vgl. <http://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/die-medienanstalten/detailansicht/article/die-medienanstalten-pressemitteilung-052017-fake-news-debatte-medienanstalten-empfehlen-koordinie.html>.

¹⁷⁰ Eingehend zu diesem Komplex: Gerhard Leibholz, Hans-Justus Rinck und Dieter Hesselberger in: Grundgesetz, Leibholz/Rinck (Hrsg.), Stand der 72. Lieferung vom 08.2016, Art. 20 GG Rn. 401 ff; sowie Sebastian Müller-Franken, „Unzulässige Staatsmedien oder zulässige Informationstätigkeit? Grund und Grenzen medialer Verlautbarungen von Hoheitsträgern“, AfP 2016, 301-308.

¹⁷¹ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, <https://www.telemedicus.info/urteile/Informationsrecht/Staatliche-Oeffentlichkeitsarbeit/404-BVerfG-Az-2-BvE-176-Oeffentlichkeitsarbeit.html>.



Online-Bereich nur sehr zurückhaltend, vertraut mithin auf eine freiwillige Selbstkontrolle.

Konflikte zwischen Medienfreiheit und Parteiprivilegien können und müssen daher im Rundfunk- und Pressebereich durch die vorhandene Regulierung und gefestigte Rechtsprechung – wenngleich immer wieder aufs Neue – gelöst werden. Der Mangel an normativen Regeln für die digitale Welt führt allerdings zu Problematiken, denen mit vorhandenen Mitteln nicht oder nur unzulänglich entgegengewirkt werden kann. Daraus, dass den Gefahren für die Meinungsvielfalt und parteipolitische Chancengleichheit unter anderem durch fake news, social bots und Online-Aktivitäten staatlicher Stellen nicht wirksam begegnet werden kann, muss der Schluss gezogen werden, dass in Deutschland grundsätzlich Regulierungsbedarf im Online-Bereich besteht.



5. ES - Spanien

Francisco Javier Cabrera Blázquez¹⁷², Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

5.1. Einführung

Das spanische Regulierungssystem für Medien und Wahlen ist unter mindestens drei Aspekten bemerkenswert:

- Zum einen regelt das *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (Organgesetz zur allgemeinen Regelung von Wahlen – „LOREG“),¹⁷³ also das spanische Wahlgesetz, den Einsatz von Massenmedien für den Wahlkampf.
- Ferner ist politische Werbung sowohl in öffentlich-rechtlichen Medien als auch bei privaten Sendern verboten, doch Parteien und andere Organisationen, die an Wahlen teilnehmen, haben Anspruch auf kostenlose Werbezeiten im öffentlich-rechtlichen Fernsehen und Hörfunk, wobei sich die Verteilung nach der Gesamtzahl der Stimmen richtet, die sie jeweils in der letzten Runde der entsprechenden Wahlen erhalten haben.
- Letztlich muss die Berichterstattung der Fernsehsender über den Wahlkampf der Parteien proportional zu den Ergebnissen sein, die die jeweilige politische Gruppierung bei den letzten entsprechenden Wahlen erzielt hat.

5.2. Aktueller Rechtsrahmen

Die spanische Verfassung¹⁷⁴ zählt in Artikel 1(1) den „politischen Pluralismus“ zu den obersten Werten der spanischen Rechtsordnung. Nach Artikel 20 (3) garantiert das Gesetz den bedeutenden sozialen und politischen Gruppen den Zugang zu den sozialen Kommunikationsmedien unter Wahrung des Pluralismus der Gesellschaft und der verschiedenen Sprachen Spaniens. Zudem besitzt der Staat nach Artikel 149 (1)(27) die

¹⁷² Der Autor dankt Sonia Monjas González (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia – CNMC) für ihre hilfreichen Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Artikels.

¹⁷³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general (LOREG), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

¹⁷⁴ Spanische Verfassung, verabschiedet durch die Cortes Generales im Plenum des Abgeordnetenhauses und des Senats am 31. Oktober 1978, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>. Eine englische Fassung ist verfügbar unter: www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ingl.pdf.



ausschließliche Zuständigkeit für grundlegende Normen für Presse, Hörfunk und Fernsehen und für alle sozialen Kommunikationsmedien, unbeschadet der den Autonomen Gemeinschaften bei ihrer Entwicklung und Betreibung zustehenden Befugnisse.

Das LOREG betrifft vor allem die Rundfunkmedien, enthält aber auch einige allgemeine Vorschriften, die für alle Medien gelten. So bestimmt Artikel 51, dass der Wahlkampf am 38. Tag nach der Einberufung von Wahlen beginnt. Er dauert 15 Tage und endet am Vortag der Abstimmung um 0 Uhr. Von der Einberufung der Wahlen bis zum offiziellen Beginn des Wahlkampfs ist es verboten, Wahlwerbung oder -propaganda durch Plakate, kommerzielle Medien oder Werbung in Presse, Hörfunk oder anderen digitalen Medien zu verbreiten.¹⁷⁵ Darüber hinaus darf nach dem offiziellen Ende des Wahlkampfs keine Wahlpropaganda mehr verbreitet werden.¹⁷⁶ Überdies ist die Veröffentlichung und Verbreitung oder Wiedergabe von Wahlumfragen mit allen Kommunikationsmitteln während der fünf Tage vor dem Wahltag verboten.¹⁷⁷

5.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden

5.2.1.1. Verteilung kostenloser Werbezeit

Grundsätzlich ist politische Werbung sowohl in öffentlich-rechtlichen Medien als auch in privaten Programmen verboten. Während des Wahlkampfs haben die Parteien,¹⁷⁸ die an den Wahlen teilnehmen, jedoch Anspruch auf kostenlose Werbezeit im öffentlich-rechtlichen Fernsehen und Hörfunk.¹⁷⁹

Das LOREG enthält detaillierte Bestimmungen über die Verteilung kostenloser Werbezeiten. Generell richtet sich diese Verteilung nach der Gesamtzahl der Stimmen, die die einzelnen Parteien, Bündnisse oder Koalitionen bei den letzten entsprechenden Wahlen errungen haben.¹⁸⁰ Wenn das Gebiet des Rundfunkveranstalters (oder seines Programms) enger begrenzt ist als die betreffende Wahl, richtet sich die Verteilung der kostenlosen Werbezeiten nach der Gesamtzahl der Stimmen, die die einzelnen Parteien, Bündnisse oder Koalitionen in den Wahlkreisen erhalten haben, die in das Sende- bzw. Programmgebiet fallen. Bei Wahlen zum Europäischen Parlament erfolgt die Zuteilung der Werbezeiten unter Berücksichtigung der Gesamtzahl der Stimmen, die die einzelnen

¹⁷⁵ Artikel 53 LOREG. Solche Handlungen können nicht mit der Ausübung der normalen Tätigkeiten der Parteien, Koalitionen oder Bündnisse gerechtfertigt werden.

¹⁷⁶ Die obigen Beschränkungen erfolgen unbeschadet der Tätigkeiten der Parteien, Koalitionen und Bündnisse in Ausübung ihrer verfassungsmäßig anerkannten Funktionen und insbesondere Artikel 20 der Verfassung.

¹⁷⁷ Artikel 69 LOREG.

¹⁷⁸ Das LOREG erwähnt „Parteien, Bündnisse, Koalitionen und Gruppen“. Der Einfachheit halber ist im Folgenden von „Parteien“ die Rede.

¹⁷⁹ Artikel 60 LOREG.

¹⁸⁰ Artikel 61 LOREG.



Parteien, Bündnisse oder Koalitionen im Gebiet des entsprechenden Rundfunkveranstalters oder seines Programms bei der letzten derartigen Wahl erhalten haben.¹⁸¹

Die Verteilung der kostenlosen Werbezeiten auf die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und ihre verschiedenen Programmgebiete berechnet sich nach folgender Skala:

Tabelle 1. Spanien: Verteilung kostenloser Werbezeiten

Parteien	Zugeteilte Zeit
Nicht an den letzten entsprechenden Wahlen teilgenommen oder keine Sitze gewonnen.	10 Minuten
Bei den letzten entsprechenden Wahlen Sitze gewonnen, aber unter 5% der im Staatsgebiet bzw. in den Wahlkreisen gemäß Artikel 62 insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten.	15 Minuten
Bei den letzten entsprechenden Wahlen Sitze gewonnen und zwischen 5% und 20% der insgesamt abgegebenen Stimmen erhalten.	30 Minuten
Bei den letzten entsprechenden Wahlen Sitze gewonnen und mindestens 20% der insgesamt abgegebenen Stimmen erhalten.	45 Minuten

Quelle: Artikel 64 LOREG

Anspruch auf kostenlose Werbezeiten haben nur Parteien, Bündnisse und Koalitionen, die in mehr als 75% der Wahlkreise im Sende- bzw. Programmgebiet des betreffenden Rundfunkveranstalters Kandidaten aufstellen.¹⁸²

Parteien, die nicht die erforderliche Anzahl von Kandidaten haben, haben jedoch Anspruch auf 15 Minuten Sendezeit im allgemeinen Programm der nationalen öffentlich-rechtlichen Medien, wenn sie bei den letzten entsprechenden Wahlen mindestens 20% der in einer Autonomen Gemeinschaft abgegebenen Stimmen erhalten haben, wobei die Stundenkonditionen denen ähneln, die für die Sendungen der oben genannten Parteien vereinbart werden. In einem solchen Fall beschränken sich die kostenlosen Werbezeiten auf das Gebiet dieser Gemeinschaft. Dieser Anspruch besteht zusätzlich zu dem oben genannten.

Gruppen von Wählern, die sich zusammenschließen, um in öffentlich-rechtlichen Medien zu werben, haben Anspruch auf zehn Minuten Sendezeit, wenn sie die oben erwähnte erforderliche Anzahl von Kandidaten erreichen.

¹⁸¹ Artikel 62 LOREG.

¹⁸² Für Kommunalwahlen gelten besondere Bestimmungen dieses Gesetzes.



Für Fälle, in denen zwei oder mehr Wahlen gleichzeitig abgehalten werden, gelten besondere Regeln. Je nach Art der betreffenden Wahlen unterscheiden sich die Regeln für die Verteilung der kostenlosen Werbezeiten geringfügig.¹⁸³

Bei der Festlegung von Zeitpunkt und Reihenfolge der kostenlosen Werbezeiten bevorzugt die zuständige Wahlkommission der Reihe nach die Parteien, die bei den der letzten entsprechenden Wahlen die meisten Stimmen erhalten haben.¹⁸⁴

5.2.1.2. Regulierungsbehörde bei Wahlen

Die *Junta Electoral Central* (Zentrale Wahlkommission)¹⁸⁵ ist die Behörde, die u. a. kostenlose Rundfunkwerbezeiten in den öffentlich-rechtlichen Medien verteilt; sie bestimmt den Anteil der Plätze, die nach einer Berechnung der Hörfunk- und Fernsehkommission verfügbar sind.¹⁸⁶ Diese Kommission wird von der Zentralen Wahlkommission ernannt und setzt sich aus je einem Vertreter aller Parteien zusammen, die sowohl an den Wahlen teilnehmen als auch bereits im Abgeordnetenhaus vertreten sind. Diese Vertreter haben eine gewichtete Stimme, die sich nach der Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses richtet. Die Zentrale Wahlkommission wählt aus dem Kreis der ernannten Vertreter auch den Präsidenten der Kommission.

Die Zentrale Wahlkommission kann die Verteilung kostenloser Werbezeiten in den Regional- und Lokalfenstern der öffentlich-rechtlichen Medien an Provinzwahlkommissionen delegieren. In einem solchen Fall wird eine Gebietskommission gebildet, die dieselben Befugnissen hat wie in Absatz 2 dieses Artikels beschrieben und deren Zusammensetzung die parlamentarische Vertretung im Abgeordnetenhaus des betreffenden Gebiets berücksichtigt. Diese Kommission wirkt unter der Leitung der entsprechenden Provinzwahlkommission.

Wenn nur Wahlen zur Gesetzgebenden Versammlung einer Autonomen Gemeinschaft stattfinden, beschränken sich die in diesem Artikel genannten Funktionen hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Medien auf das Gebiet der betreffenden Autonomen Gemeinschaft und werden von der Wahlkommission dieser Autonomen Gemeinschaft bzw., wenn diese nicht gebildet wird, von der Wahlkommission der Provinz, deren Hauptstadt die der Gemeinschaft aufweist, wahrgenommen. In diesem Fall hat die Wahlkommission dieser Autonomen Gemeinschaft auch mindestens die Befugnisse, die die Zentrale Wahlkommission hat, darunter auch jene der Leitung der Hörfunk- und Fernsehkommission (sofern die Rechtsvorschriften der Autonomen Gemeinschaft, die die Wahlen zu der betreffenden Gesetzgebenden Versammlung regeln, dies vorsehen).

Darüber hinaus erteilt die Zentrale Wahlkommission Anweisungen, um sicherzustellen, dass öffentlich-rechtliche und private Medien die Grundsätze des politischen und sozialen Pluralismus sowie der Gleichheit und Informationsneutralität in Bezug auf Informationen zum Wahlkampf beachten (Artikel 66 LOREG). Die Zentrale

¹⁸³ Artikel 63 LOREG.

¹⁸⁴ Artikel 67 LOREG.

¹⁸⁵ <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio>.

¹⁸⁶ Artikel 65 LOREG.



Wahlkommission ist auch zuständig für die Ahndung von Verstößen gegen das LOREG, die nicht als Straftaten gelten (Art. 153.1 der LOREG).

5.2.1.3. Die Rolle der öffentlich-rechtlichen und privaten Medien

Gemäß Artikel 66(1) LOREG sagen die öffentlich-rechtlichen Medien zu, in ihren Programmen während des Wahlzeitraums den politischen und sozialen Pluralismus sowie die Gleichheit, Verhältnismäßigkeit und „Informationsneutralität“ zu respektieren. Gegen Entscheidungen ihrer Verwaltungsorgane kann in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des LOREG und nach dem von der Zentralen Wahlkommission eingerichteten Verfahren Einspruch bei der zuständigen Wahlkommission eingelegt werden.

In ihrer Anweisung 4/2011 (geändert durch Anweisung 1/2015),¹⁸⁷ hat die Zentrale Wahlkommission näher erläutert, welche Verpflichtungen sich aus einer Zusage der Medien ergeben, während des Wahlzeitraums die Prinzipien des Pluralismus, der Gleichheit, der Verhältnismäßigkeit und der Informationsneutralität zu respektieren.

11.2.1.3.1. Öffentlich-rechtliche Medien

Leitungsorgane öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter müssen den zuständigen Wahlkommissionen ihre Pläne für die Wahlkampfberichterstattung vorlegen, darunter spezifische Wahldebatten, Interviews und Programme, die sie ausstrahlen wollen, sowie die Kriterien, die auf spezifische Informationen zum Wahlkampf anzuwenden sind. Diese Pläne müssen die Grundsätze des Pluralismus, der Gleichheit, der Verhältnismäßigkeit und der Informationsneutralität widerspiegeln. Die Pläne für die Wahlkampfberichterstattung der öffentlich-rechtlichen Medien sowie die während des Wahlzeitraums von den öffentlich-rechtlichen Medien ausgestrahlten Veranstaltungen und Sendungen, die Auswirkungen auf die Wahlen haben, können bei der zuständigen Wahlkommission angefochten werden.

11.2.1.3.2. Private Rundfunkveranstalter

In Artikel 66(2) sieht das LOREG vor, dass private Rundfunkveranstalter während des Wahlzeitraums ebenfalls die Prinzipien des Pluralismus und der Gleichheit respektieren müssen. Weiterhin müssen sie gemäß den Anweisungen der zuständigen Wahlkommission die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Informationsneutralität in Debatten und

¹⁸⁷ Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral (BOE núm 74, de 28 de marzo de 2011). [Modificada por Instrucción de la Junta Electoral Central 1/2015, de 15 de abril],

http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/instrucciones?packedargs=esinstruccion=true&idacuerdoinstruccion=25790&sPag=1&template=Doctrina%252FJEC_Detalle&total=81.



Wahlinterviews sowie im Hinblick auf Informationen zum Wahlkampf, die sie ausstrahlen, respektieren. Unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist zu verstehen, dass der Umfang der Berichterstattung über die einzelnen politischen Gruppierungen die Ergebnisse widerspiegeln sollte, die diese bei den letzten entsprechenden Wahlen erzielt haben. Sie können Informationen über die Parteien bringen, die bei den letzten Wahlen nicht vertreten waren oder keine Sitze gewonnen haben, aber über diese Parteien soll nicht in größerem Umfang berichtet werden als über die politischen Gruppierungen, die bei den letzten Wahlen Sitze errungen haben.

Leitungsorgane privater Fernsehveranstalter dürfen Interviews oder Wahldebatten organisieren oder ausstrahlen, müssen dabei aber insbesondere die Ergebnisse berücksichtigen, die die einzelnen politischen Gruppierungen bei den letzten entsprechenden Wahlen erzielt haben. Beschließt ein privater Fernsehsender, eine Debatte zwischen den beiden Kandidaten zu organisieren, die bei den letzten entsprechenden Wahlen die meisten Stimmen erhalten haben, muss er auch andere bilaterale oder multilaterale Debatten organisieren oder zum Ausgleich ausreichende Informationen über die anderen Kandidaten verbreiten, die bei den letzten entsprechenden Wahlen ebenfalls Sitze gewonnen haben.

Von privaten Fernsehsendern übertragene Veranstaltungen und Programme, die Auswirkungen auf Wahlen haben, können ebenfalls bei den zuständigen Wahlkommissionen angefochten werden.

5.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden

Während des Wahlkampfs haben die Kandidaten das Recht, in der Tagespresse und in privaten Hörfunksendern zu werben. Die Kosten für diese Werbung dürfen nicht mehr als 20% der geplanten Ausgabengrenze für Parteien, Gruppierungen, Koalitionen oder Bündnisse und Kandidaten betragen.¹⁸⁸ Die Tarife für diese Wahlwerbung dürfen nicht höher sein als die für kommerzielle Werbung geltenden Tarife, und eine Diskriminierung bestimmter Kandidaturen hinsichtlich der Annahme, der Tarife und der Positionierung dieser Wahlwerbung ist nicht zulässig; das Wesen solcher Werbeanzeigen ist deutlich anzugeben.

5.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

Wie bereits erwähnt, ist es von der Einberufung der Wahlen bis zum offiziellen Beginn des Wahlkampfs verboten, Wahlwerbung oder -propaganda durch Plakate oder kommerzielle

¹⁸⁸ Artikel 58 LOREG. Siehe auch Artikel 175.2, 193.2 und 227.2 der LOREG.



Medien oder durch Werbung in anderen digitalen Medien zu verbreiten. Darüber hinaus darf nach dem offiziellen Ende des Wahlkampfs keine Wahlpropaganda mehr verbreitet werden. Die Regeln zu Umfragen gelten auch für Onlinemedien.¹⁸⁹

5.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden

In Spanien wurden zur Regulierung der Medien bei Wahlen und Referenden keine spezifischen Selbstregulierungskodizes und -praktiken beschlossen.

5.3. Jüngste und kommende Themen

Die sogenannte *Jornada de reflexión* („Überdenktag“), also der Tag vor dem Wahltag, an dem Wahlwerbung und Wahlkampf nicht mehr erlaubt sind, hat Anlass zu Kritik gegeben. Es wird argumentiert, eine solche Regel sei im Zeitalter der sozialen Medien und des grenzenlosen Internets nicht mehr wirklich durchsetzbar und habe keinen Sinn mehr.¹⁹⁰ Darüber hinaus zeigen Beispiele, wie leicht diese Regeln umgangen werden können. So veröffentlichte etwa die andorranische Version einer spanischen Zeitschrift unter Verstoß gegen das erwähnte fünftägige Verbot die täglichen Wasser- und Obstpreise (wobei in Spanien jeder verstand, dass die jeweiligen Farben für politische Parteien standen).¹⁹¹

5.4. Fazit

Die Reform des LOREG im Jahr 2011 wurde von den Medien zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung scharf kritisiert.¹⁹² Die *Unión de Televisiones Comerciales Asociadas* (UTECA), der Verband der privaten spanische Rundfunkveranstalter, bezeichnete sie als Verstoß gegen die Meinungs- und Informationsfreiheit. Der UTECA zufolge sind die mit der Reform eingeführten Vorschriften nicht vergleichbar mit den in anderen Ländern bestehenden

¹⁸⁹ Siehe Kapitel 5.2.

¹⁹⁰ Siehe z. B. Rubio Hancock J., „La Jornada de reflexión en Tiempos de Twitter: obsoleta y paternalista“, Verne El País, 25. Juni 2016, http://verne.elpais.com/verne/2016/06/24/articulo/1466764167_730026.html.

¹⁹¹ Siehe z. B. Matas C., „El precio de la fruta, las playas de Andorra y la campaña electoral“, Cadena Ser, 22 Junio 2016, http://cadenaser.com/programa/2016/06/22/hoy_por_hoy/1466588915_189776.html.

¹⁹² Das System wurde bereits vor der Reform von 2011 kritisiert, siehe Almirón N., Capurro M., Santcovsky P., „Los bloques electorales en los medios públicos del Estado español: una excepción en Europa“, *Quaderns del CAC* 34, vol. XIII (1) – June 2010 (95-102), http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/O34_Almiron_Capurro_Santcovsky_ES.pdf.



Regeln.¹⁹³ In der Tat zeigt ein Vergleich¹⁹⁴ auf europäischer Ebene, dass das spanische System im Kreis der Nachbarländer einzigartig ist, insbesondere unter zwei Aspekten:

1. Die Aktivitäten der Medien bei Wahlen werden von einem politischen Organ reguliert, in dem weder die Medien noch die audiovisuellen Regulierungsbehörden vertreten sind.
2. Der Umfang der Berichterstattung über die einzelnen politischen Gruppierungen in täglichen Nachrichtensendungen muss die Ergebnisse widerspiegeln, die diese bei den letzten entsprechenden Wahlen erzielt haben.

Auch von verschiedenen Verbänden und Journalistenorganisationen wurde das spanische System heftig kritisiert. Im Jahr 2015 reichte der katalanische Journalistenverband beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Beschwerde gegen Spanien ein, die dieser allerdings für unzulässig erklärte.¹⁹⁵ Im selben Jahr sprach sich Reporter ohne Grenzen (ROG) vor Beginn des Wahlkampfes für die Kommunal- und Autonomiewahlen in einer öffentlichen Erklärung gegen das LOREG aus. Darin hieß es: „Spanien ist das einzige europäische Land, das Wahlinformationen durch ein politisches Gremium wie die Zentrale Wahlkommission einschränkt, die die von öffentlich-rechtlichen Sendern verbreiteten Informationen kontrolliert, wobei die Kriterien eher wie politische Propaganda denn wie Journalismus erscheinen, und das Ergebnis sind – wenig professionelle und uninteressante – Informationen im ‚Korsett‘, was bei den Bürgern Misstrauen erregt.“¹⁹⁶

¹⁹³ Gómez R. G., „Los políticos ponen la mordaza a la televisión“, El País, 4. April 2011, http://elpais.com/diario/2011/04/04/sociedad/1301868001_850215.html.

¹⁹⁴ Siehe Kapitel 13 dieser Publikation.

¹⁹⁵ Nicht veröffentlicht.

¹⁹⁶ Pressemitteilung von Reporter ohne Grenzen Spanien, „Reporteros Sin Fronteras reclama la supresión de los bloques electorales en las televisiones y respeto al libre ejercicio del periodismo“, 9. Mai 2015, <http://www.rsf-es.org/news/espana-elecciones-municipales-20151/>



6.FR - Frankreich

Agnès Granchet, Université Paris II Panthéon-Assas

6.1. Einführung

Die Medien haben eine elementare Funktion für die Demokratie. Sie spielen eine fundamentale Rolle in Wahlzeiten, nicht nur für die Information der Wähler und die Meinungsbildung vor der Wahl, sondern auch für die Kandidaten und die Parteien und ihre freie Meinungsäußerung, für die Verbreitung ihrer Programme und ihrer Vorstellungen, aber auch für die Einschätzung ihrer Popularität bei den Wählern.

In Frankreich hat die Zahl der Wahlumfragen in den letzten Jahren mit jeder Wahl zugenommen. Bei den Präsidentschaftswahlen des Jahres 2012 gab es 409 Umfragen, im Jahr 1995 waren es noch 157, im Jahr 2002 193 und im Jahr 2007 293¹⁹⁷. 2016 gab es allein zu den Vorwahlen bei der Rechten und dem Zentrum 69 Umfragen¹⁹⁸. Das Internet spielte erstmals eine Rolle im Wahlkampf für das Referendum zur europäischen Verfassung im Jahr 2005 und ist seitdem ein unverzichtbares Instrument für die politische Kommunikation geworden. Alle Kandidaten und Parteien verfügen inzwischen über eigene Webseiten, sie sind auf Facebook und Twitter präsent. Doch dies hat keineswegs dazu geführt, dass die traditionellen Medien wie Hörfunk und Fernsehen ihre Bedeutung eingebüßt haben. Die Fernsehdebatte vom 20. März 2017 zwischen den fünf Hauptkandidaten bei den Präsidentschaftswahlen wurde von 9,8 Millionen Fernsehzuschauern verfolgt¹⁹⁹. Die zweite Debatte, an der erstmals alle Präsidentschaftskandidaten teilnahmen, wurde immerhin noch von 6,3 Millionen Franzosen gesehen²⁰⁰.

Die französische Verfassung hat den Auftrag, „die Meinungsvielfalt und die gleichberechtigte Teilnahme der Parteien und politischen Gruppierungen am

¹⁹⁷ « La commission des sondages face aux élections présidentielles et législatives de 2012 », <http://www.commission-des-sondages.fr/hist/pdf/2012.pdf>

¹⁹⁸ « La commission des sondages face aux élections départementales et régionales de 2015 et aux primaires de la droite et du centre de 2016 », <http://www.commission-des-sondages.fr/hist/pdf/rapport-2015-2016.pdf>.

¹⁹⁹ « Gros succès d'audience pour le débat présidentiel avec près de 10 millions de téléspectateurs », lemonde.fr, 21. März 2017, http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/03/21/debat-presidentiel-pres-de-10-millions-de-telespectateurs_5098150_4854003.html.

²⁰⁰ Renault E., « Audience record pour BFMTV et CNews grâce au débat à 11 candidats », lefigaro.fr, 5. April 2017, <http://www.lefigaro.fr/medias/2017/04/05/20004-20170405ARTFIG00104-audience-record-pour-bfmtv-et-cnews-grace-au-debat-a-11-candidats.php>.



demokratischen Leben der Nation“ zu sichern²⁰¹. Sie garantiert auch die Freiheit der Medien in Wahlzeiten. Die Vorschriften für die Wahlberichterstattung in den Medien sind über eine Vielzahl von Gesetzestexten verstreut, welche die Aufgabe der Medien im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Wahlen (das Wahlgesetz²⁰²; das Gesetz vom 6. November 1962 über die Parlamentswahlen²⁰³; das Gesetz vom 7. Juli 1977 über die Europawahlen²⁰⁴) oder den Referenden regeln; darüber hinaus gibt es noch das Gesetz vom 19. Juli 1977 über Wahlumfragen²⁰⁵ und die Texte zu den unterschiedlichen Medien.

6.2. Aktueller Rechtsrahmen

Die Berichterstattung über Wahlen oder Referenden wird durch eine Reihe von Vorschriften geregelt, die für alle Medien gelten, sowohl für die traditionellen als auch für die Onlinemedien. So verbietet Artikel L. 52-1 des Wahlgesetzes in den sechs Monaten vor einer Wahl *„die Verwendung von Werbung für Wahlzwecke durch die Presse oder durch audiovisuelle Kommunikation“*. Dieses Verbot, das auch auf eine Kampagne für ein Referendum ausgedehnt werden kann²⁰⁶, gilt auch für Online-Werbung²⁰⁷.

Das Gesetz vom 19. Juli 1977 soll unter der Kontrolle der „Commission des sondages“ („Umfragenkommission“) *„die Objektivität und Qualität der Wahlumfragen“* sicherstellen, die in Frankreich veröffentlicht werden und *„sich direkt oder indirekt auf Themen im Zusammenhang mit der Wahldebatte beziehen“*. Dieses Gesetz schreibt den Medien, die diese Umfragen veröffentlichen, vor, anzugeben, wie diese Umfragen zustande gekommen sind. Artikel 11 des Gesetzes etwa untersagt, dass am *„Tag vor der Wahl und am Wahltag selbst“* Wahlumfragen oder Kommentare veröffentlicht werden, *„unabhängig über welches Medium“*. Das bedeutet, dass vor Schließung der Wahllokale keine Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe veröffentlicht werden dürfen. Dies gilt auch für Schätzungen, die anhand von Teilergebnissen vorgenommen wurden. Gemäß Artikel L. 52-2 des Wahlgesetzes dürfen vor Schließung der Wahllokale *„keine Wahlergebnisse“* veröffentlicht werden, *„weder als Teilergebnis noch als endgültiges Ergebnis“*. Wegen des kontradiktorischen Charakters der Wahldebatte dürfen die Medien auch keine Vorschläge eines Kandidaten veröffentlichen, die im Widerspruch zu Artikel L.

²⁰¹ Artikel 4 der Verfassung vom 4. Oktober 1958,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.

²⁰² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>.

²⁰³ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000684037>.

²⁰⁴ Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068600>.

²⁰⁵ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 modifiée relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522846>.

²⁰⁶ CE, Assemblée, 10. September 1992, Nr. 140376, 140377, 140378, 140379, 140416, 140417 & 140832, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007834093&fastReqId=1567561682&fastPos=1>.

²⁰⁷ CE, 3ème et 8ème sous-sect. réunies, 13 février 2009, n° 317637,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000020253073&fastReqId=1760283217&fastPos=1>.



48-2 des Wahlgesetzes „*ein neues polemisches Wahlelement enthalten in einem Augenblick, in dem seine Gegner nicht mehr die Möglichkeit haben, vor Ende des Wahlkampfes auf den Vorschlag zu reagieren.*“

Für die Berichterstattung über Wahlen oder Referenden gelten nach wie vor auch die Bestimmungen des Gesetzes vom 29. Juli 1881 über die Pressefreiheit²⁰⁸, die nach Artikel L. 48 des Wahlgesetzes auch auf die Wahlpropaganda Anwendung finden. Kandidaten oder Parteien, die von den Medien in Frage gestellt werden, können ein Verfahren wegen Beleidigung, übler Nachrede oder Hasspropaganda, Aufruf zu Gewalt oder Diskriminierung anstrengen oder von ihrem Recht auf Gegendarstellung Gebrauch machen. Das Gesetz von 1881 sieht vor, dass die Gegendarstellung im Falle der üblen Nachrede oder Beleidigung eines Kandidaten während des Wahlkampfes innerhalb von 24 Stunden in einer Tageszeitung abgedruckt werden muss. Das Urteil muss noch vor dem Wahltag erfolgen.

6.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden

Um „die Einhaltung der Meinungsvielfalt in den Sendungen von Hörfunk und Fernsehen sicherzustellen“,²⁰⁹ müssen sich die audiovisuellen Medien während der Berichterstattung über Wahlen und Referenden an strenge Vorschriften halten, die in einer Entscheidung des Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) (der Medienregulierungsbehörde) vom 4. Januar 2011 festgelegt sind²¹⁰. Diese Entscheidung wird im Allgemeinen durch spezielle Empfehlungen für jede Wahl ergänzt²¹¹. In den sechs Wochen vor der Abstimmung müssen die audiovisuellen Medien sicherstellen, dass in der aktuellen Wahlberichterstattung die Kandidaten und ihre Unterstützer „gleichberechtigten Zugang zu Sendungen in Radio und Fernsehen“ haben. Für die Berichterstattung über politische Ereignisse, die nichts mit der Wahl zu tun haben, gilt die Regelung für die Berichterstattung außerhalb der Wahlzeiten²¹². Mit Beginn des offiziellen Wahlkampfes für die Präsidentschaftswahlen²¹³, für

²⁰⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722>.

²⁰⁹ Article 13 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>.

²¹⁰ Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale, modifiée par la Délibération n° 2011-55 du 22 novembre 2011, <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-du-CSA-en-vue-de-consultations-electorales-ou-referendaires/Deliberation-du-4-janvier-2011-relative-au-principe-de-pluralisme-politique-dans-les-services-de-radio-et-de-tellevision-en-période-electorale>.

²¹¹ Dazu siehe z.B. die « Recommandation n° 2016-2 du 7 septembre 2016 du Conseil supérieur de l’audiovisuel aux services de radio et de télévision en vue de l’élection du Président de la République, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=8737C67366669CCAB74FD42D4DEF66A2.tpdila16v_1?cidTexte=JORFTEXT000033104095&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT00033103518.

²¹² Délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020913951>.



die Parlamentswahlen²¹⁴ und für die Europawahlen²¹⁵ und für die meisten Referenden werden die redaktionellen Pflichten für die öffentlich-rechtlichen Sender (France Télévisions, Radio France und France Médias Monde) verschärft. Die Texte legen nicht nur die Gesamtdauer der Wahlwerbeseindungen fest, sondern auch die Kriterien für die Verteilung der Sendezeiten zwischen den einzelnen Kandidaten, Parteien oder politischen Gruppierungen. Der CSA legt „die Regeln für die Bedingungen der Produktion, die Programmgestaltung und Ausstrahlung der Wahlwerbespots“²¹⁶ für jede einzelne Wahl fest²¹⁷.

Die audiovisuellen Medien müssen sich an das Verbot der Wahlwerbung halten, das gemäß Artikel 49 des Wahlgesetzes „ab 24.00 Uhr am Tag vor der Abstimmung“ gilt. Ab diesem Zeitpunkt „dürfen sie über elektronische Medien keinerlei Botschaften an die Öffentlichkeit verbreiten, die den Charakter von Wahlwerbung haben“. Wahlwerbung ist in dieser Zeit im Fernsehen absolut verboten²¹⁸. Während des Wahlkampfs darf Pressewerbung keinerlei „verbalen oder visuellen Bezug zu Kandidaten oder Themen der Abstimmung haben“.

6.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden

Printmedien haben in der Wahlberichterstattung sehr viel mehr redaktionelle Freiheit als audiovisuelle Medien. Die Rechtsprechung erinnert regelmäßig daran, dass „Presseorgane die Freiheit haben, über die Kampagne der verschiedenen Kandidaten zu berichten und zugunsten eines Kandidaten Stellung zu beziehen“²¹⁹. Diese Freiheit ist jedoch nicht absolut. Die Presse muss sich an die Zeiten halten, in denen Wahlumfragen verboten sind, und an das Verbot, während der sechs Monate vor einer Wahl Werbung für Wahlzwecke zu machen, vorbehaltlich der Ausnahme in Artikel L. 52-8 des Wahlgesetzes. Dieser Artikel erlaubt es den Kandidaten, „Werbung zu machen, um zulässige Wahlspenden“ für die

²¹³ Article 15 du Décret n°2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000769091>.

²¹⁴ Artikel L. 167-1 des Wahlgesetzes.

²¹⁵ Artikel 19 des Gesetzes Nr. 77-729 vom 7. Juli 1977 über die Wahl der Vertreter im Europäischen Parlament.

²¹⁶ Artikel 16 des Gesetzes Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 ; Artikel L. 167-1-IV des Wahlgesetzes.

²¹⁷ Décision n° 2017-183 du 22 mars 2017 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne en vue de l'élection du Président de la République pour le premier et le second tours du scrutin,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034265719&fastPos=1&fastReqlid=1736238927&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

²¹⁸ Article 14, al. 2 et 3, de la loi Nr. 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>.

²¹⁹ Conseil d'Etat, Ass., 18. Dezember 1996, Nr. 176283 & 176741, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007930374&fastReqlid=577663817&fastPos=22>.



Finanzierung ihrer Kampagne zu sammeln. Bei Missbrauch der Pressefreiheit in der Wahlberichterstattung haftet die Zeitung.

6.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

Onlinemedien genießen ebenso wie Printmedien ein großes Maß an redaktioneller Freiheit bei der Wahlberichterstattung. Für sie gelten während des Wahlkampfes keine besonderen Vorschriften.

6.2.3.1. Die Datenschutzbestimmungen für Onlinemedien

Für den Datenschutz bei Onlinemedien gilt das Gesetz vom 6. Januar 1978²²⁰, das unter der Aufsicht der Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) die Einhaltung des Schutzes der personenbezogenen Daten überwacht.

6.2.3.2. Die Vorschriften für politische Parteien, die Onlinemedien nutzen

Die Entscheidung des CNIL vom 26. Januar 2012²²¹ besagt, dass die Kandidaten und politischen Parteien, die Onlinemedien für ihre Wahlwerbung nutzen, sich an das Gesetz über den Schutz der personenbezogenen Daten halten müssen. Ebenso wie die kommerzielle Werbung ist auch politische Werbung per E-Mail nur dann zulässig, wenn die Empfänger vorher zugestimmt haben. Wenn gegen diese Art von Werbung Widerspruch eingelegt wird, dürfen keine Informationen über die politische Meinung der interessierten Wähler gesammelt werden. Dies würde einen Verstoß gegen den Datenschutz darstellen. Parteien und Kandidaten, die für politische Werbung personenbezogene Informationen im Internet sammeln oder auf Informationen zugreifen, die vom Nutzer bei seiner Anmeldung in seinem Account oder Profil angegeben werden, müssen die Einwilligung des Nutzers einholen und ihn über die Folgen seiner Registrierung informieren.

²²⁰ Loi n° 78-17 du 6. janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460>.

²²¹ Délibération n° 2012-020 du 26 janvier 2012 portant recommandation relative à la mise en œuvre, par les partis ou groupements à caractère politique, élus ou candidats à des fonctions électives, de fichiers dans le cadre de leurs activités politiques, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000025364626&fastReqId=1082859898&fastPos=1>.



6.2.3.3. Weitere Wahlgesetze für Onlinemedien

Artikel L. 48-1 des Wahlgesetzes sieht ausdrücklich vor, dass für „jede Nachricht, die den Charakter von Wahlwerbung hat und über elektronische Kommunikationsmittel verbreitet wird“, die Verbote und Einschränkungen gelten, die generell für die Verbreitung von Wahlpropaganda gelten. So schließt zum Beispiel das Verbot, Werbung zu Wahlzwecken zu verbreiten, aus, dass Suchmaschinen zu Wahlzwecken auf Werbung verweisen, nicht jedoch die Einrichtung einer Seite, die ausschließlich den Wählern zur Verfügung steht, die freiwillig auf diese Seite zugreifen. Das Verbot von Wahlwerbung in bestimmten Zeiten bedeutet weder, dass Wahlwerbung, die bereits vor dem Wahltag im Internet eingestellt wurde, von der Homepage eines Kandidaten oder einer Liste gelöscht werden muss (sofern keine Änderungen vorgenommen wurden, die der Veröffentlichung einer neuen Wahlbotschaft ähneln)²²², noch dass Umfragen, die bereits vorher veröffentlicht worden waren, von der Seite entfernt werden müssen.

6.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden

Die Ethik-Kodizes für Journalisten und die redaktionellen Leitlinien der Medien enthalten in der Regel keine besonderen Grundsätze für die Wahlberichterstattung. Die „Charte des antennes de France télévisions“²²³, ein Kodex für Fernsehjournalisten, enthält die Elemente der geltenden Regelung. Im Jahr 2012²²⁴ hatten Umfrageinstitute sich verpflichtet, auf eine Umgehung des Verbots der Veröffentlichung von Meinungsumfragen am Tag vor der Abstimmung und am Wahltag selbst zu verzichten. 2017 entschied sich *Le Parisien* während des Präsidentschaftswahlkampfes, keine Wahlumfragen mehr in Auftrag zu geben²²⁵.

6.3. Jüngste und kommende Themen

Die strengen Vorschriften für die Aufteilung von Sendezeiten für Politiker und politische Parteien in Hörfunk und Fernsehen wurden für die Präsidentschaftswahlen durch ein

²²² Conseil d'Etat, 8. Juli 2002, Nr. 239220, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008024439&fastReqId=388405045&fastPos=1>.

²²³ http://www.francetelevisions.fr/sites/default/files/pdf/2015/07/11/charte_des_antennes_FTV_0.pdf.

²²⁴ Communiqué de la Commission des sondages du 20 avril 2012 <http://www.commission-des-sondages.fr/hist/communiques/communiqué-sondages-elections-presidentielles-20avril2012.htm>.

²²⁵ Albouy S., *Pourquoi notre journal fait une pause avec les sondages*, leparisien.fr, 4. Januar 2017, <http://www.leparisien.fr/politique/pourquoi-notre-journal-fait-une-pause-avec-les-sondages-04-01-2017-6522714.php>.



Organgesetz vom 25. April 2016²²⁶ etwas abgemildert. Das neue Gesetz schränkt die redaktionelle Freiheit der Radio- und Fernsehsender zwar nicht vollständig ein, aber „die Anwendung des Prinzips der Gleichbehandlung ist kaum weniger streng. Es ist relativ schwierig, einzuschätzen, wie repräsentativ ein Kandidat ist und dann die Rede- oder Sendezeiten aufzuteilen. Die Durchführung von Vorwahlen und die Weigerung von Politikern, an politischen Sendungen teilzunehmen, um eine Verschiebung ihrer Redezeit für spätere Fernsehdebatten zu erhalten,²²⁷ führt zu einem Ungleichgewicht“. Im Zusammenhang mit der Organisation einer Fernsehdebatte der fünf führenden Präsidentschaftskandidaten wurde auch die Frage gestellt, ob aus Gründen der Gleichbehandlung nicht alle Bewerber an dieser Debatte hätten teilnehmen müssen²²⁸. Eine Debatte, an der wenige Tage vor der Abstimmung alle Kandidaten teilnehmen, würde sich allerdings auf den kontradiktorischen Charakter der Fernsehdebatte auswirken.²²⁹

Mit dem Gesetz vom 25. April 2016²³⁰ wurden zwar grundlegende Änderungen bei der Regelung der Wahlumfragen eingeführt. Sie hinkt jedoch noch immer dem Internet hinterher. Die neue juristische Definition des Begriffs „Wahlumfrage“ schließt zum Beispiel Umfragen im Internet aus, die unter Nutzern durchgeführt werden, die keine repräsentative Stichprobe der Wähler darstellen. Diese Umfragen werden häufig zusammen mit Wahlvorhersagen veröffentlicht, unterliegen jedoch nicht der Kontrolle der Umfragenkommission²³¹. Das Verbot, am Tag vor der Wahl oder am Wahltag selbst Umfragen zu veröffentlichen, kann leicht umgangen werden²³², indem Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe auf ausländischen Seiten oder in sozialen Netzwerken veröffentlicht werden, oder durch Schätzungen auf der Grundlage von Teilresultaten. Es kommt nur selten vor, dass Verstöße gegen dieses Verbot oder gegen andere Vorschriften für die Medien während des Wahlkampfs geahndet werden. Bisher sind so gut wie nie strafrechtliche Sanktionen, die durchaus in den Gesetzestexten vorgesehen sind, verhängt worden. Der CSA nutzt seine Befugnis nur sehr restriktiv und beschränkt sich auf einfache

²²⁶ Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/4/25/INTX1527011L/jo/texte>.

²²⁷ « Temps de parole : le CSA rejette la demande du FN », le point.fr, 1. Februar 2017, http://www.lepoint.fr/presidentielle/temps-de-parole-le-csa-rejette-la-demande-du-fn-01-02-2017-2101748_3121.php.

²²⁸ CE, ord. réf., 16. März 2017, Nr. 408730, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000034253745&fastReqId=2069337696&fastPos=1>.

²²⁹ « Organisation des débats : mise au point du Conseil supérieur de l'audiovisuel », 29. März 2017, <http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiqués-de-presse/Organisation-des-debats-mise-au-point-du-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel>.

²³⁰ Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/4/25/INTX1527491L/jo/texte>.

²³¹ Siehe zum Beispiel das Communiqué de la commission des sondages du 31 mars 2017, <http://www.commission-des-sondages.fr/hist/communiqués/communiqué-enquête-opinions-reseaux-sociaux-31-mars-2017.htm>.

²³² Communiqué de la commission des sondages du 27 avril 2012, <http://www.commission-des-sondages.fr/hist/communiqués/communiqué-sondages-elections-presidentielles-27avril2012.htm>.



Verwarnungen²³³. Ein Beitrag zu einer Debatte von allgemeinem Interesse kann zum Beispiel die Veröffentlichung von privaten oder diffamierenden Informationen über Kandidaten rechtfertigen. Die Annullierung einer Wahl kann nur dann in Betracht gezogen werden, wenn Unregelmäßigkeiten oder Verstöße sich auf das Wahlergebnis ausgewirkt haben.

6.4. Fazit

In Frankreich wird bei den Vorschriften für die Wahlen weniger zwischen traditionellen Medien und Onlinemedien unterschieden, sondern eher zwischen Print- und Onlinemedien auf der einen Seite – die beide über eine relativ große redaktionelle Freiheit verfügen – und audiovisuellen Medien auf der anderen Seite, die der Kontrolle des CSA unterliegen und an wesentlich strengere Vorschriften gebunden sind. Entsprechend den Empfehlungen des CSA²³⁴ hat es im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen des Jahres 2017 erhebliche Verbesserungen gegeben. So hat zum Beispiel die Tatsache, dass der Grundsatz der Egalität durch den Grundsatz der Gleichbehandlung im Hinblick auf Rede- und Sendezeiten während des Zeitraums zwischen der Veröffentlichung der Liste der Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen und dem Beginn der offiziellen Kampagne ersetzt wurde, dazu geführt, dass die Kandidaten in Hörfunk und Fernsehen sehr viel stärker präsent sind: Ihre Redezeit stieg um 61,5 % gegenüber 2012²³⁵. Die Angleichung der Öffnung der Wahllokale in den unterschiedlichen Wahlkreisen dürfte dazu beitragen, dass das Verbot der Meinungsumfragen am Tag vor der Wahl und am Wahltag weniger leicht umgangen werden kann. Was die Wahlwerbung betrifft, so lässt die Beibehaltung dieses Moratoriums (das nach Auffassung des CSA reduziert werden sollte) dennoch ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den Printmedien – die daran nicht gebunden sind – und den audiovisuellen Medien bestehen, die der Kontrolle des CSA unterstehen, und den Onlinemedien, für die mit Ausnahme der Webseiten von Medien, die der Aufsicht des CSA unterstehen, überhaupt keine Vorschriften gelten.

Die Vorschriften für die Berichterstattung in Wahlzeiten werden nach wie vor als ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Informationsfreiheit der Medien und in die Meinungsfreiheit angesehen. Trotzdem scheinen sie für „einen Ausgleich zwischen den

²³³ CSA, « Obligations de déclaration des temps de parole et d'antenne : Radio Classique mise en garde », 15. März 2017, <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decisions-du-CSA/Obligations-de-declaration-des-temps-de-parole-et-d-antenne-Radio-Classique-mise-en-garde>.

²³⁴ <http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiqués-de-presse/Propositions-du-Conseil-supérieur-de-l-audiovisuel-relatives-au-principe-de-pluralisme-politique-dans-les-medias-audiovisuels-en-periode-electorale>.

²³⁵ CSA, « Présidentielle 2012/2017 : l'expression politique s'est accrue de plus de 60 % », 12. April 2017, <http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiqués-de-presse/Présidentielle-2012-2017-l-expression-politique-s-est-accrue-de-plus-de-60>.



verfassungsmäßigen Forderungen nach Meinungsvielfalt und der Kommunikationsfreiheit zu sorgen²³⁶.

²³⁶ Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-731 DC du 21 avril 2016, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-731-dc/decision-n-2016-731-dc-du-21-avril-2016.147257.html>.





7. GB - Vereinigtes Königreich

David Goldberg, deejee Research/Consultancy

7.1. Einleitung

Die Rolle der Medien in der Berichterstattung über Wahlen und Referenden ist nicht nur kompliziert, sie ist auch komplex. Ein wichtiger Aspekt ist die Unterscheidung zwischen den kurzfristigen Auswirkungen der Medien während eines Wahlkampfes und ihren kumulativen langfristigen Auswirkungen.²³⁷ Eine weitere wichtige Frage ist, um welche Medien es sich handelt. Denn nur allzu häufig werden bei der Untersuchung andere Medien außer Acht gelassen, also etwa Non-Mainstream-Medien oder der so genannte „community journalism“ (Lokaljournalismus).²³⁸ Eine maßgebliche Untersuchung, die sich mit diesem Thema befasst, ist *Media in Context and The 2015 General Election: How Traditional and Social Media Shape Elections and Governing*,²³⁹ eine Studie, die vom Economic and Social Research Council finanziert wurde. Eine Momentaufnahme nach den Parlamentswahlen des Jahres 2015 liefert die Political Studies Association,²⁴⁰ und einer Umfrage zufolge, an der 3.019 Personen teilgenommen haben, haben sich 38% der Wähler bei ihrer Wahlentscheidung von den Fernsehdebatten führender Politiker beeinflussen lassen, 23% von der Fernsehberichterstattung und 10% von den Wahlwerbepots der politischen Parteien. Die Umfrage kam daher auch zu dem Schluss, dass das Fernsehen „mit großem Abstand das einflussreichste Medium ist“, sehr viel einflussreicher als Zeitungen und soziale Medien.²⁴¹ Das Reuters Institute for the Study of Journalism hat sich speziell mit der Rolle der sozialen Medien während der Parlamentswahlen des Jahres 2015 befasst und kam zu dem Schluss, dass „traditionelle Medien ganz klar vorn liegen, vor allem Rundfunksender. Sie sind nach wie vor wesentlich

²³⁷ Dazu siehe Jackson, Thorsen und Wring (Hrsg.), „EU Referendum Analysis 2016: Media, Voters and the Campaign“, The Centre for the Study of Journalism, Culture and Community, Universität Bournemouth, Juni 2016, <http://www.referendumanalysis.eu>.

²³⁸ Dazu siehe Hannah Scarbrough, „Eight ways community journalists have covered elections in 2016“, Centre for Community Journalism, Universität Cardiff, 6. Mai 2016, <https://www.communityjournalism.co.uk/blog/2016/05/06/eight-ways-community-journalists-have-covered-elections-in-2016/>.

²³⁹ Dazu siehe Universität Exeter, „Media in Context and The 2015 General Election: How Traditional and Social Media Shape Elections and Governing“, <http://qtr.rcuk.ac.uk/projects?ref=ES/M010775/1>.

²⁴⁰ Dazu siehe Jackson, Thorsen und Wring (Fußnote 1 oben), <http://www.referendumanalysis.eu>.

²⁴¹ Dazu siehe Emma Thelwell, „Election 2015: TV debates 'most influential' for voters“, BBC News, 9. Mai 2015, <http://www.bbc.co.uk/news/election-2015-32673439>.



einflussreicher als die neuen digitalen Plattformen”.²⁴² Die nächsten Parlamentswahlen in England sollten eigentlich erst 2020 stattfinden. Aber das Parlament des Vereinigten Königreichs hat im April für vorgezogene Neuwahlen am 8. Juni 2017 gestimmt.²⁴³

7.2. Aktueller Rechtsrahmen

7.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden²⁴⁴

Die Behörde, die im Vereinigten Königreich für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zur Unparteilichkeit der Berichterstattung gemäß dem Communications Act 2003 und anderen Gesetzen zur Rolle des Rundfunks in der Berichterstattung über Wahlen und Referenden zuständig ist, ist die Medienregulierungsbehörde Ofcom.²⁴⁵ Vorschriften für das Verhalten von Rundfunksendern in der Wahlberichterstattung sind jedoch nicht nur im Communications Act 2003 enthalten, sondern auch in der BBC Charter and Agreement (2017).²⁴⁶ Weitere maßgebliche Vorschriften sind im britischen Wahlgesetz „Representation of the People Act 1983“ (in der gültigen Fassung – vor allem die Paragraphen 66A, 92 und 93) – und dem Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 zu finden. Im März 2017 hat die Ofcom eine Erklärung zu den Änderungen in Kapitel 5 (Unparteilichkeit und Sorgfaltspflicht) und Kapitel 6 (Wahlen und Referenden) des Rundfunkkodex veröffentlicht,²⁴⁷ die durch einige Leitlinien ergänzt wurde.²⁴⁸

²⁴² Dazu siehe Colin Byrne, Getting Engaged? The Relationship between Traditional, New Media, and the Electorate during the 2015 UK General Election, (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2015), <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/publication/getting-engaged-relationship-between-traditional-new-media-and-electorate-during-2015-uk>; dazu siehe Tom Felle, "Did newspapers ever really influence elections?", City University London, 27. April 2015, <http://www.city.ac.uk/news/2015/april/newspapers-influence-election>.

²⁴³ UK Parliament, "MPs approve an early general election", 19. April 2017,

<https://www.parliament.uk/business/news/2017/april/mps-to-vote-on-an-early-general-election/>.

²⁴⁴ "Broadcast media" (Rundfunkmedien) ist ein relativ umfassender Begriff und enthält z.B. auch so genannte Community-Medien, für die die gesetzlichen Verpflichtungen in Wahlzeiten ebenfalls gelten. Dazu siehe Community Radio Toolkit, Law, Regulation & Policies, <http://www.communityradiotoolkit.net/on-air/regulation/>. Ab dem 3. April 2017 übernimmt die Ofcom (die Medienregulierungsbehörde des Vereinigten Königreichs) die Verantwortung als erster externer Regulierer für die BBC, dazu siehe Ofcom, "BBC regulation", 29. März 2017, <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/ofcom-and-the-bbc>.

²⁴⁵ Dazu siehe Ofcom, "Section six: Elections and referendums, 3. April 2017, <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code/section-six-elections-referendums>. Zu den redaktionellen Leitlinien der BBC siehe Kapitel 10: Politics, Public Policy and Polls, <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/politics/elections>.

²⁴⁶ Dazu siehe BBC Charter and BBC Framework Agreement (begonnen, 1. Januar 2017), <https://www.gov.uk/government/publications/bbc-charter-and-framework-agreement>.

²⁴⁷ Ofcom, Broadcasting Code Review, 29. März 2017,



Die Vorschriften in Paragraph 333 des Communications Act 2003 – zur Berichterstattung über Wahlen und Referenden – und die BBC-Vereinbarung sind in den *Ofcom Rules on Party Political and Referendum Broadcasts* enthalten.²⁴⁹ Wahlsendungen müssen sich aber auch an die entsprechenden Bestimmungen des Rundfunk-Kodex halten, zum Beispiel an die Bestimmungen zu „schädlichem und beleidigendem Material“ – ungeachtet der Tatsache, dass für die Inhalte der Wahlwerbespots normalerweise die politischen Parteien verantwortlich sind. Im März 2017 hat die Ofcom ihre Entscheidung veröffentlicht, das Konzept der Liste „größerer Parteien“ aus den Vorschriften für die Berichterstattung über politische Wahlen und Referenden zu streichen („PPRB Rules“). Nach den alten „PPRB-Vorschriften“ mussten Rundfunksender jeder der definierten „größeren Parteien“ mindestens zwei Wahlwerbespots zur Verfügung stellen („PEBs“); und was die eigene Wahlberichterstattung der Sender anbelangt, waren sie verpflichtet, den „größeren Sendern“ „angemessene Bedeutung“ beizumessen. Nach den neuen PPRB-Regeln dürfen Rundfunksender die Sendezeiten „nach eigenem Ermessen“ festlegen, auf der Grundlage der Kriterien früherer und/oder aktueller Wahlergebnisse.²⁵⁰

Der Wahlausschuss²⁵¹ ist ein Gremium, das vom Ofcom-Vorstand beauftragt wurde, bei Streitigkeiten zwischen Rundfunksendern und politischen Parteien in Bezug auf die Zuteilung/Planung von Sendezeiten für Parteiwahlsendungen und für Referenden gemäß den PPRB-Regeln zu schlichten. Der Ausschuss entscheidet auch über Beschwerden gegen Standards, die von der Ofcom zur Unparteilichkeit während der Wahlberichterstattung festgelegt wurden.

7.2.1.1. Lokale Themen im Wahlkampf und Verbot von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe

In Bezug auf Sendungen über lokale Themen, die während des Wahlkampfes ausgestrahlt werden, muss die Ofcom einen Verfahrenskodex für die Teilnahme von Kandidaten an Parlaments- oder Kommunalwahlen erlassen, wenn es um Themen über den Wahlkreis

https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0032/99518/BroadcastingCodeReview.pdf; die neue Fassung der BBC Charter and BBC Framework Agreement schreibt vor, dass die Rundfunk- und On-Demand-Programmdienste der BBC die Vorschriften des Rundfunkkodex einhalten müssen.

²⁴⁸ Dazu siehe Ofcom, Guidance Notes - Section 5, 21. März 2013, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0018/24534/section5.pdf, and Ofcom, Guidance Notes - Section 6, 11. März 2016, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0020/25643/section6.pdf?lang=cym.

²⁴⁹ Dazu siehe Ofcom, Ofcom rules on Party Political and Referendum Broadcasts, 22. März 2017, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0035/99188/pprb-rules-march-2017.pdf.

²⁵⁰ Dazu siehe Ofcom, Ofcom's rules on due impartiality, due accuracy, elections and referendums, 9. März 2017, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/98148/Due-impartiality-and-elections-statement.pdf.

²⁵¹ Dazu siehe Ofcom, Election Committee, <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/election-committee>; die Entscheidungen sind auf derselben Seite zu finden; eine repräsentative aktuelle Entscheidung ist die Entscheidung vom 10. Juni 2016, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/64840/decision-election-eu-referendum.pdf (Die Beschwerde bezog sich auf die Frage, ob der Sender ITV in seiner Berichterstattung über das EU-Referendum die gebührende Unparteilichkeit in Bezug auf das „Brexit“-Ergebnis gewährt und den Stimmen für den Austritt aus der EU genügend Raum gewährt hat).



oder Wahlbezirk während des Wahlkampfs geht.²⁵² Darüber hinaus schreibt der Representation of the People Act von 1983 vor, dass die Ergebnisse von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe „nicht vor Schließung der Wahllokale“ veröffentlicht werden dürfen.²⁵³

7.2.1.2. Berichterstattung über Wahlen und Referenden in Hörfunk und Fernsehen

Radio- und Fernsehsender sind verpflichtet, den Standpunkt des Wahlausschusses zur Wahlberichterstattung zu berücksichtigen.²⁵⁴ Der Wahlausschuss ist ein unabhängiges gesetzliches Gremium, das für die Regelung der Wahlen zuständig ist. Gemäß Paragraph 37 des Political Parties, Elections and Referendums Act 2000²⁵⁵ dürfen Rundfunksender in ihrer Wahlberichterstattung „keine Sendungen über Parteien ausstrahlen, die nicht zugelassen sind“. Darüber hinaus ist bezahlte politische Werbung nach dem Communications Act 2003 unzulässig.²⁵⁶

Zur Berichterstattung über Referenden²⁵⁷ schreibt Paragraph 127 des Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 vor, dass Rundfunksender in ihrer Berichterstattung über Referenden nur Wahlwerbspots von Organisationen ausstrahlen dürfen, die vom Wahlausschuss zugelassen wurden.

7.2.1.3. Gerichtsurteile und Rechtssachen

Die Ofcom hat mit den Jahren sehr viele Beschwerden zur Berichterstattung über politische Wahlen und Referenden entschieden.²⁵⁸ Ein repräsentativer Fall aus jüngster Zeit ist „Your World with Neil Cavuto“ in Fox News im Juni 2016. Dabei ging es um eine Beschwerde gegen die Diskussion über das Referendum über die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der EU in einer Sendung am Tag der Abstimmung zu einer Zeit, als die Wahllokale noch geöffnet waren.²⁵⁹

Es gab eine Reihe von Gerichtsverfahren zur Berichterstattung im Fernsehen im Vorfeld oder während der Wahlen. So war zum Beispiel in *R. gegen BBC and Independent Television Commission, ex parte the Referendum Party* entschieden worden, dass die frühere

²⁵² Dazu siehe Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, § 144,

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/part/X/crossheading/broadcasting-during-election-period>.

²⁵³ Dazu siehe Representation of the People Act 1983, § 66A,

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/66A>.

²⁵⁴ Dazu siehe Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, § 11.

²⁵⁵ A.a.O., § 37.

²⁵⁶ Communications Act 2003, §§ 319(2)(g) und 321(2),

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/321>.

²⁵⁷ A.a.O., § 127.

²⁵⁸ Dazu siehe Ofcom, Guidance Notes, Section Six, 22. März 2017,

https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0034/99178/broadcast-code-guidance-section-6-march-2017.pdf.

²⁵⁹ Dazu siehe Ofcom Broadcast and On Demand Bulletin, Ausgabe Nr. 311, 22. August 2016, S. 8,

https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0028/88750/Issue_311_of_Ofcoms_Broadcast_and_On_Demand_Bulletin.pdf.



Independent Television Commission eine falsche Entscheidung getroffen hatte, als sie der klagenden Partei während des Wahlkampfs für die Parlamentswahlen 1997 einen einzigen fünfminütigen Wahlwerbespot zur Verfügung gestellt hatte.²⁶⁰ Ein weiterer bemerkenswerter Fall ist *R. gegen BBC, ex parte ProLife Alliance*. Darin wurde das House of Lords aufgefordert, die Entscheidung der BBC zu überprüfen, keine Wahlwerbung für die Pro Life Alliance auszustrahlen.²⁶¹ In einer aktuelleren Entscheidung, *R. (Craig) gegen BBC*,²⁶² war entschieden worden, dass die BBC als verantwortlicher Sender das Recht hat, Wörter in einem Wahlwerbespot einer Partei zu ändern, um das Gleichgewicht zwischen der Freigabe von Wahlwerbespots für eine uneingeschränkte Ausstrahlung des Inhalts (Text oder Bilder) und dem Recht/der Pflicht des Rundfunksenders zu wahren. Denn Rundfunksender sind verpflichtet, sicherzustellen, dass der Inhalt einer Wahlwerbung nicht gegen die allgemeinen Verpflichtungen verstößt, die auch für Wahlwerbung von Parteien gelten. Und schließlich versuchte die Schottische Nationalpartei in der *Petition of Scottish National Party and Others*, die Gerichte dafür einzuspannen, in Schottland die Ausstrahlung einer Ministerdebatte in der BBC zur Prime Time zu verbieten, weil die BBC durch den Ausschluss der SNP angeblich gegen ihre eigenen Regeln zur Unparteilichkeit verstoßen hatte.²⁶³

7.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden

Printmedien dürfen in ihrer Berichterstattung über Wahlen und Referenden Partei ergreifen. Der Grund ist vielleicht, dass ,Zeitungleser dazu tendieren, für Parteien zu stimmen, die ihre Interessen repräsentieren. Sie kaufen auch eher die Zeitungen, die ihre Interessen ansprechen.²⁶⁴ Für Printmedien gibt es einen – allerdings rechtlich nicht bindenden - journalistischen Kodex (Editors' Code of Practice); der Editors' Code of Practice FAQ „erlaubt Zeitungen und Zeitschriften, sich für einen Kandidaten oder eine Partei auszusprechen, auch in ihrer Berichterstattung über wahlrelevantes Material“.²⁶⁵ In der Rechtssache *Bex gegen Oxford Times* und *Bex gegen Witney Gazette*²⁶⁶ beschwerte sich ein Kandidat darüber, dass über ihn in den beiden Zeitungen weniger umfangreich

²⁶⁰ R. gegen BBC und andere [1997] E.M.L.R. 605 (Queen's Bench Division, 24. April 1997).

²⁶¹ R. gegen British Broadcasting Corporation ex parte ProLife Alliance [2003] UKHL 23, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2003/23.html>.

²⁶² R (on the application of Alan Craig) v BBC (Case no CO/4088/2008 on 30 April 2008 before Mr Justice Collins) (nicht berichtet) – Kopie des Urteils dem Verfasser vorliegend (auch erhältlich über die per Abonnement zugängliche Rechtsdatenbank Westlaw UK).

²⁶³ Scottish National Party and Others [2010] CSOH 56, <http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2010/2010CSOH56.html>.

²⁶⁴ Dazu siehe Tom Felle, "Did newspapers ever really influence elections?", City University London, 27. April 2015, <http://www.city.ac.uk/news/2015/april/newspapers-influence-election>.

²⁶⁵ Independent Press Standards Organisation, Editors' Code FAQ, <https://www.ipso.co.uk/faqs/editors-code/#can-a-newspaper-publish-articles-which-are-biased-in-favour-of-one-political-party>.

²⁶⁶ IPSO, Decision 04048-15, *Bex v Oxford Times*, 12 August 2015, <https://www.ipso.co.uk/rulings-and-resolution-statements/ruling/?id=04048-15>. Decision 03469-15 *Bex v Witney Gazette*, 12 August 2015, <https://www.ipso.co.uk/rulings-and-resolution-statements/ruling/?id=03469-15>.



berichtet wurde als über andere Politiker, obwohl er der Zeitung Pressemitteilungen über seine Aktivitäten im Wahlkampf zur Verfügung gestellt hatte, über die nicht berichtet wurde. Die Independent Press Standards Organisation wies die Beschwerde zurück und erklärte, dass „Zeitungen nicht verpflichtet sind, über alle politischen Parteien im gleichen Umfang zu berichten“.

Was die Veröffentlichung von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe betrifft, so liegt gemäß Paragraph 66A des Representation of the Peoples Act 1983 sogar eine Straftat vor, wenn Erklärungen über die Abstimmung von Wählern oder Wahlprognosen vor der Schließung der Wahllokale veröffentlicht werden, sofern sie auf Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe basieren.²⁶⁷ Die *Times* veröffentlichte 2004 einen Artikel, der sich vollständig auf die Stimmen von Briefwählern bezog. Der Wahlausschuss verwies den Fall an den Crown Prosecution Service (die Staatsanwaltschaft der Krone), weil er der Meinung war, dass es sich hier um eine Wählerbefragung nach der Stimmabgabe handelt. Allerdings wurde die Angelegenheit nicht weiter verfolgt.

Was die Auszählung der Stimmen betrifft, so haben die Medien kein Recht, sich in dem Raum aufzuhalten, in dem die Stimmen gezählt werden. Journalisten müssen beim Wahlleiter akkreditiert sein, in dessen Ermessen die Entscheidung liegt.²⁶⁸ 2010 und 2011 gab es Beschwerden gegen den Ausschluss von Journalisten von der Auszählung der Stimmen. 2010 wurde die ursprüngliche Entscheidung nach einer Beschwerde revidiert;²⁶⁹ 2011 erhielt die Presse die Möglichkeit, die Auszählung der Stimmen von einem Balkon aus zu verfolgen.²⁷⁰

Darüber hinaus liegt gemäß Paragraph 106 des Representation of the Peoples Act 1983 eine Straftat vor, wenn eine falsche Erklärung über den Charakter oder das Verhalten eines Kandidaten veröffentlicht wird, um die Zahl der für ihn abgegebenen Stimmen (negativ) zu beeinflussen.²⁷¹ Allerdings bezieht sich das Gesetz in diesem Fall nicht speziell auf die Presse/Medien. Printmedien haben auch nicht das Recht, Wahlmaterial zu veröffentlichen, das beleidigend oder hasserfüllt ist. Sie sind vielmehr zu einer fairen und sorgfältigen Berichterstattung über öffentliche Wahlveranstaltungen und Pressekonferenzen verpflichtet.²⁷²

²⁶⁷ Representation of the People Act 1983, § 66A, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/66A>; bei europäischen Wahlen müssen die Wahllokale in der gesamten Europäischen Union geschlossen haben.

²⁶⁸ The Electoral Commission, Part E Returning Officer guidance – Parlamentswahlen Vereinigtes Königreich, 19. September 2014, <http://www.electoralcommission.org.uk/search?query=media+attendance+at+count&daat=on&collection=electoral-commission&form=simple-redesign&isadvanced=false&context=en>.

²⁶⁹ Dazu siehe "Sentinel wins fight to report from key count", *The Sentinel*, 5. Mai 2010, <http://www.stokesentinel.co.uk/sentinel-wins-fight-report-key-count/story-12520717-detail/story.html>.

²⁷⁰ Dazu siehe "Oldham council places 'draconian' ban on journalists in by-election", *The Telegraph*, 13. Januar 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/byelection/8258510/Oldham-council-places-draconian-ban-on-journalists-in-by-election.html>.

²⁷¹ Representation of the People Act 1983, section 106, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106>.

²⁷² Dazu siehe Mark Hanna und Mike Dodd, *McNae's Essential Law for Journalists*, 23. Ausgabe (Oxford University Press, 2016), Kapitel 32.



Als Straftat wird auch gewertet, wenn Wahlmaterial, das in einer Zeitung oder einer Zeitschrift abgedruckt wird, nicht mit einem Impressum versehen ist.²⁷³ Der Wahlausschuss verhängte 2016 eine Geldstrafe in Höhe von 4.000 GBP gegen Laurence Taylor, weil er es versäumt hatte, seine Wahlanzeige, die er in einer Zeitung während der Zeit zwischen dem 15. April und 23. Juni für das Referendum über den EU-Austritt veröffentlicht hatte, mit den notwendigen Angaben als solche zu kennzeichnen.²⁷⁴

7.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

Auch wenn bei den Parlamentswahlen 2015 der Eindruck vorherrschte, dass soziale Medien „die Wahlkampagne des Jahres 2015 bestimmten“,²⁷⁵ können weder die Ofcom noch die Advertising Standards Authority (die Werbeaufsichtsbehörde) Online-Wahlwerbung stoppen, da die Überwachung der Onlinemedien nicht in ihren Kompetenzbereich fällt.²⁷⁶ Die Frage wurde daher auch zu Recht gestellt: Hat die Regelung der Wahlberichterstattung in den Medien überhaupt mit der zunehmenden Nutzung digitaler Plattformen und sozialer Netzwerke Schritt gehalten?²⁷⁷ Hier muss unterschieden werden zwischen der Regelung der Inhalte und Obergrenzen für die Ausgaben für Wahlwerbung. So hat der Wahlausschuss festgestellt, dass Ausgabenobergrenzen für „Werbung jeder Art [gelten] ... zum Beispiel auch für Plakate, Webseiten oder für YouTube-Videos“.²⁷⁸

Paragraph 143 des Political Parties Elections and Referendums Act 2000 legt fest, dass gedrucktes Wahlkampfmaterial bestimmte Angaben enthalten muss, aus denen eindeutig hervorgeht, dass es sich um Wahlwerbung handelt.²⁷⁹ Allerdings stellte der

²⁷³ Dazu siehe Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, § 143 (5), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/143>.

²⁷⁴ Dazu siehe The Electoral Commission, "Campaigner who broke EU referendum rules fined £4,000 by Electoral Commission", 20. Dezember 2016, <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a-journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-donations/campaigner-who-broke-eu-referendum-rules-fined-4.000-by-electoral-commission>.

²⁷⁵ Dazu siehe "Social media 'at heart' of 2015 general election campaign", BBC News, 11. März 2015, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-31798184>.

²⁷⁶ Dazu siehe Advertising Standards Authority, "Political advertising complaints", 26. Mai 2016, <https://www.asa.org.uk/news/political-advertising-complaints.html#.V3JEpzYrKCe>; siehe auch, Mark Sweney and John Plunkett, "Ad watchdog powerless to act on controversial Brexit campaigns", The Guardian, 28. Juni 2016, <https://www.theguardian.com/media/2016/jun/28/ad-watchdog-powerless-to-act-on-controversial-brexit-campaigns>.

²⁷⁷ Dazu siehe Emma Goodman, Sharif Labo, Damian Tambini und Martin Moore, The new political Campaigning (LSE Media Policy Project Series, 2017), <http://eprints.lse.ac.uk/71945/>.

²⁷⁸ Dazu siehe The Electoral Commission, Media Handbook, Referendum on the United Kingdom's membership of the European Union, 23. Juni 2016, Kapitel 4.2, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0007/199357/Media-Handbook-EU-Referendum.pdf.

²⁷⁹ Dazu siehe Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, § 143.



Wahlausschuss fest, dass²⁸⁰ hinsichtlich Webseiten und anderem elektronischen Wahlmaterial, das für die Öffentlichkeit oder Teile davon bestimmt ist und daher der Beeinflussung der Wähler dient, das von „non-party campaigners“ (Personen, die Wahlkampfveranstaltungen organisieren, aber nicht Mitglied einer Partei sind) veröffentlicht wird – inzwischen empfohlen wird, auch in elektronischem Material wie Webseiten und E-Mails eine Art Impressum anzugeben. Das Impressum sollte den Namen und die Adresse des Unterstützers und der Organisation enthalten, für die es produziert wurde. Für Tweets und Posts in sozialen Medien gilt außerdem: „Sie sollten Ihre vollständigen Angaben an gut sichtbarer Stelle in Ihrem Profil angeben. Sie können einen verkürzten Link in Ihren Tweet oder Post einfügen.“ Der Wahlausschuss ist sich jedoch bewusst, dass man keine absolute Einhaltung der Vorschriften erwarten kann: „... eine solche Erwartung [dürfte] unrealistisch sein“.

7.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden

Im Bereich der freiwilligen Selbstkontrolle der Medien gibt es mehrere Regelungen. An erster Stelle wäre der Code of Advertising Practice (Kodex der Werbepraxis) zu nennen, der allgemein für Werbung in Zeitungen gilt. Allerdings sind gemäß Paragraph 7 „Behauptungen in Werbebotschaften, deren Hauptfunktion die Einflussnahme auf Wähler in lokalen, regionalen, nationalen oder internationalen Wahlen oder Referenden ist, von den Vorschriften des Kodex ausgenommen“. Werbebotschaften von Regierungen oder kommunalen Verwaltungen, bei denen es sich nicht um Parteiwerbung handelt, unterliegen allerdings sehr wohl den Vorschriften des Kodex.²⁸¹

Zweitens gibt es den Editors' Code of Practice der beiden Regulierungsbehörden für die Presse (obwohl er derzeit von IMPRESS²⁸² und dem Editors Code Committee überarbeitet wird ²⁸³). Der Kodex enthält, wie bereits erwähnt, kein spezielles Kapitel zur Berichterstattung über Wahlen oder Referenden. Da der Kodex sowohl für Printmedien als auch für die Online-Ausgaben von Printmedien gilt, gilt erst recht das Recht, parteiisch zu

²⁸⁰ Dazu siehe The Electoral Commission, Factsheet for non-party campaigners: Election material and imprints – Great Britain, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/166225/fs-imprints-npc.pdf; siehe auch The Electoral Commission, Law Commission Review of Electoral Law - Electoral Commission Response, März 2015, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0008/183833/Electoral-Commission-response-to-Law-Commission-consultation-paper.pdf.

²⁸¹ Dazu siehe Code of Non-broadcast Advertising and Direct & Promotional Marketing, Political Advertisements, https://www.asa.org.uk/type/non_broadcast/code_section/07.html.

²⁸² The Independent Monitor for the Press ist ein unabhängiges Regulierungsgremium für die Presse.

²⁸³ IMPRESS, IMPRESS Code Consultation, <http://impress.press/standards/impress-standards-code-consultation.html> und Editors' Code of Practice Committee, Code Review, <http://www.editorcode.org.uk/interact/index.php>. Ende 2016 wurde ein neuer Kodex veröffentlicht: Editors' Code of Practice Committee, The Editors' Codebook, 2016, http://www.editorcode.org.uk/the_code_book.php.



sein für beide Plattformen. Schließlich umfasst die Broadcasters' Liaison Group²⁸⁴ Rundfunksender, die zugelassenen politischen Parteien Sendezeit zur Verfügung stellen, um ihnen zu helfen, den Wählern und bestimmten Organisationen ihre Wahlbotschaften in Kampagnen für ein Referendum nahezubringen. Sitzungen der BLG werden vom Chefberater Politik der BBC geleitet. Die BLG ist zuständig für die Aufsicht über Wahlwerbung und Werbung für Referenden, einschließlich der Produktionsrichtlinien. Nicht in den Kompetenzbereich der BLG fällt dagegen die Berichterstattung über Wahlen oder Referenden. Sie hat außerdem keine Entscheidungsbefugnis. Daher werden die Schlüsselemente von den einzelnen Rundfunkanstalten selbst bestimmt.

7.3. Jüngste und kommende Themen²⁸⁵

Das erste Problem, das erwähnt werden sollte, bezieht sich auf den Inhalt der Literatur zu Wahlkampagnen. Derzeit „gibt es nur sehr wenig Literatur über Vorschriften zur Berichterstattung über Wahlen oder Referenden“. Die politischen Parteien, Kandidaten und die Wahlkämpfer für ein Referendum sind selbst verantwortlich für den Inhalt ihrer Kampagnen und „unterliegen den allgemeinen Einschränkungen des Straf- und Zivilrechts“.²⁸⁶ Der Wahrheitsgehalt von Wahlkampfangen und die damit verbundene Kontrolle über Wahlwerbung ist jedoch vor allem im Zusammenhang mit dem Referendum über den Austritt aus der EU zu einem Problem geworden. Der Wahlausschuss hat jedoch erklärt, dass „wir nicht der Meinung sind, dass die Funktion einer „Wahrheitskommission“ die richtige Rolle für uns wäre, angesichts des Umfangs unserer übrigen Funktionen“.²⁸⁷

Das zweite Problem ist die Tatsache, dass die so genannten „Debatten der führenden Politiker“ im Fernsehen immer mehr an Einfluss bei den Wahlen gewinnen.²⁸⁸ Eine gesetzliche Grundlage für solche Debatten gibt es nicht – sie sind eigentlich einfach ein Genre des Rundfunkangebots. Dazu hat die Ofcom festgestellt: „Die Entscheidung darüber, welche Politiker an einer Fernsehdebatte teilnehmen, ist eine redaktionelle Entscheidung des Senders, die zusammen mit den teilnehmenden politischen Parteien getroffen wird.“²⁸⁹ Die Schottische Nationalpartei und die Plaid Cymru (walisische Partei) haben eine Beschwerde gegen den Ausschluss von einer Fernsehdebatte eingereicht. Die

²⁸⁴ Broadcasters' Liaison Group, <http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/>.

²⁸⁵ Die Wahlausschüsse von England und Wales, Schottland und Nordirland haben vor kurzem einen Zwischenbericht über die gesamte Palette von Wahlgesetzen veröffentlicht: Law Commission, Scottish Law Commission, and Northern Ireland Law Commission, Electoral Law - An Interim Report, 4. Februar 2016, <http://www.lawcom.gov.uk/project/electoral-law/>.

²⁸⁶ Dazu siehe Isobel White, Neil Johnston, and Elise Uberoi, Referendum campaign literature, Commons Briefing papers CBP-7678, 15. Februar 2017, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7678>.

²⁸⁷ Dazu siehe The Electoral Commission, The 2016 EU Referendum, September 2016, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0008/215279/2016-EU-referendum-report.pdf.

²⁸⁸ Dazu siehe Isobel White, "Televised debates between party leaders", House of Commons Library Standard Note, 30. März 2015, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05241/SN05241.pdf>.

²⁸⁹ Dazu siehe Ofcom, Review of Ofcom list of major political parties for elections taking place on 7 May 2015, Para 2. 6, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/59169/major_parties.pdf#page=28.



Schottische Nationalpartei zog vor Gericht, um ein einstweiliges Verbot für die Ausstrahlung der Debatte in Schottland durchzusetzen (allerdings vergeblich).²⁹⁰ Eine wissenschaftliche Arbeit hat darauf hingewiesen, wie „auffällig“ es sei, dass die Notwendigkeit von Debatten und die Vorschriften mehr oder weniger ad hoc ausgehandelt würde. Das Verfahren werde in erster Linie als eine „private Vereinbarung“ zwischen politischen Parteien und Rundfunksendern angesehen.²⁹¹ So hat zum Beispiel die derzeitige Premierministerin Theresa May die Teilnahme an einer Fernsehwahldebatte für die vorgezogenen Neuwahlen im Juni 2017 einfach mit anderen Parteiführern ausgehandelt.²⁹²

7.4. Fazit

Im Wahljahr 2017 mit den Kommunalwahlen im Mai 2017 und den vorgezogenen Parlamentswahlen im Juni 2017 treten die Vorschriften für die Wahlberichterstattung in den Medien im Vereinigten Königreich erneut in den Mittelpunkt. Wie bereits erwähnt hat die Ofcom einige neue Vorschriften für die Wahlberichterstattung erlassen,²⁹³ und der Wahlausschuss hat hilfreiche Leitlinien zu den Regeln für Onlinemedien zur Verfügung gestellt. Die Wahlen des Jahres 2017 werden zeigen, ob diese neuen Regeln etwas taugen und ob weitere Reformen notwendig sind.

²⁹⁰ Scottish National Party and Others [2010] CSOH 56, <http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2010/2010CSOH56.html>; und BBC Trust, Ad Hoc Appeal Committee—BBC Prime Ministerial Debate Joint appeal from the Scottish National Party and Plaid Cymru, 21. April 2010, http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/appeals/ad_hoc/snp_pl_cymru/snp_pl_cymru.pdf.

²⁹¹ Dazu siehe Nick Anstead, "Televised Debates in Parliamentary Democracies", LSE Media Policy Brief 13, Januar 2015, <http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-13-Televised-Election-Debates-in-the-UK.pdf>.

²⁹² Jessica Elgot und Jane Martinson, "Theresa May rules out participating in TV debates before election", The Guardian, 18. April 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/18/theresa-may-rules-out-participating-in-tv-debates-before-election>.

²⁹³ Dazu siehe Ofcom, Ofcom Broadcast and On Demand Bulletin, Issue number 327, 24. April, S. 5 (Election programming), https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0013/101227/Issue-327-of-Ofcoms-Broadcast-and-On-Demand-Bulletin.pdf.



8.IE - Irland

Ingrid Cunningham, National University of Ireland

8.1. Einführung

Die Medien spielen für das Funktionieren der Demokratie eine entscheidende Rolle. Generell entspricht die Rolle der irischen Medien (sowohl der traditionellen als auch der Onlinemedien) bei Wahlen und Referenden dem Grundsatz des Rechts auf freie Meinungsäußerung, wie es in Artikel 40.6.1 i der irischen Verfassung und in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist. Die Medien haben hierbei eine Durchleitungsfunktion. Die Öffentlichkeit wird durch sie über die vorgestellten Themen informiert und kann diesbezüglich interagieren. Dies ermöglicht eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit und die Aufklärung der Wähler über die Ausübung ihrer demokratischen Rechte. Eine weitere Funktion der irischen Medien bei Wahlen und Referenden ist ihre Kontrollfunktion, die sie durch Analysen und Erörterungen der vorgeschlagenen Maßnahmen und durch die Berichterstattung über die Entwicklung von Kampagnen wahrnehmen. Bei Wahlen können die Medien die Öffentlichkeit über die Erfolge und Misserfolge der Kandidaten und der Regierung und über die Effizienz ihrer bisherigen Arbeit informieren und so dazu beitragen, dass sie zur Rechenschaft gezogen werden. Die irischen Medien dienen jedoch noch einem weiteren Zweck: der Bereitstellung einer Plattform, über die Regierung, Parteien und Kandidaten den Wählern ihre Grundsätze und Botschaften übermitteln können, der Schaffung von Möglichkeiten für Diskussionen zwischen den Parteien und Kandidaten sowie der Berichterstattung und Prüfung der Abstimmung und der Überwachung des Wahlvorgangs selbst.

8.2. Aktueller Rechtsrahmen

8.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden

Das Rundfunkgesetz von 2009 (Broadcasting Act 2009) enthält rechtliche Anforderungen an die Rundfunkveranstalter bei der Berichterstattung über Nachrichten und Themen des Zeitgeschehens. Hierzu zählt auch die Berichterstattung über Wahlen und Referenden,



auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt wird. Die allgemeinen Anforderungen an die Rundfunkveranstalter bei der Berichterstattung über Nachrichten und Themen des Zeitgeschehens sind in § 39 (1) des Rundfunkgesetzes von 2009 festgelegt. Danach muss jeder Rundfunkveranstalter „sicherstellen, dass jede Nachrichtensendung objektiv und unparteiisch berichtet, ohne jede Äußerung eigener Ansichten des Rundfunkveranstalters“. Gemäß § 39 (1)(b) muss zudem jeder Rundfunkveranstalter „sicherstellen, dass die Behandlung des Zeitgeschehens im Rundfunk, auch von Angelegenheiten, die Gegenstand einer öffentlichen Kontroverse oder Diskussion sind, gegenüber allen beteiligten Interessen fair ist und dass das ausgestrahlte Material objektiv und unparteiisch und ohne jede Äußerung eigener Ansichten präsentiert wird“. Weiter heißt es in § 39 (2), ein Rundfunkveranstalter dürfe „nicht daran gehindert werden, parteipolitische Sendungen zu übertragen, sofern er bei der Aufteilung der Zeit für solche Sendungen keine Partei unfair bevorzugt“.²⁹⁴

Die irische Rundfunkbehörde BAI (Broadcasting Authority of Ireland) reguliert alle Inhalte, die von allen Rundfunkveranstaltern mit irischer Zulassung ausgestrahlt werden, also sowohl das Programm selbst als auch die Werbung. Nach § 42 des Rundfunkgesetzes von 2009 ist die BAI rechtlich verpflichtet, einen Rundfunkkodex (oder mehrere) zu erstellen und von Zeit zu Zeit zu überarbeiten, der die von den Rundfunkveranstaltern zu beachtenden Standards und Verfahrensweisen festlegt. Im Jahr 2013 veröffentlichte die BAI einen Kodex für Fairness, Objektivität und Unparteilichkeit in Nachrichten und Sendungen zum Zeitgeschehen.²⁹⁵ Regel 27 dieses Kodex befasst sich speziell mit der „Berichterstattung zu Wahlen und Referenden“. Dort heißt es: „Die Berichterstattung über eine Wahl oder ein Referendum hat in Übereinstimmung mit den Leitlinien und Verhaltenskodizes zu erfolgen, die von Zeit zu Zeit von der BAI herausgegeben werden.“ Im Jahr 2015 gab die BAI Leitlinien zu dem damals bevorstehenden Referendum über die gleichgeschlechtliche Ehe und das Mindestalter der Kandidaten für die Präsidentschaft der Republik Irland heraus.²⁹⁶ Später folgten Leitlinien für die Parlamentswahl 2016.²⁹⁷

8.2.1.1. Meinungsumfragen und Nachwahlbefragungen

Die jüngsten Leitlinien der BAI zur Berichterstattung über Referenden und Parlamentswahlen enthalten identische Bestimmungen für Meinungsumfragen.²⁹⁸ Die Leitlinien erkennen an, dass „Meinungsumfragen ein nützliches Mittel sind, um das Publikum über Wahlabsichten zu informieren“; werden solche Umfragen bei der

²⁹⁴ Broadcasting Act 2009, section. 39(2),

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/section/39/enacted/en/html#sec39>.

²⁹⁵ Der Kodex wurde von der BAI in Einklang mit § 42 (1) und § 42 (2)(a), (b) und (e) des Rundfunkgesetzes von 2009 erstellt, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/section/39/enacted/en/html#sec39>.

²⁹⁶ BAI, „Guidelines in Respect of Coverage of Referenda“, März 2015, <http://www.bai.ie/?ddownload=113476>. (Das Referendum fand im Mai 2015 statt.)

²⁹⁷ BAI, „Rule 27 Guidelines General Election Coverage“, November 2015, <http://www.bai.ie/en/guidelines-on-coverage-of-the-general-election-issued>. Die Wahl fand im Februar 2016 statt.

²⁹⁸ BAI, „Rule 7 Guidelines in Respect of Coverage of Referenda“, März 2015, S. 8, <http://www.bai.ie/?ddownload=113476>. BAI, „Rule 27 Guidelines General Election Coverage“, November 2015, S. 7, <http://www.bai.ie/en/download/128775>.



Berichterstattung über ein Referendum oder eine Wahl verwendet, müsse dies durch Informationen ergänzt werden, die den Zuschauern oder Hörern helfen, die Bedeutung der betreffenden Meinungsumfrage zu verstehen. Zudem sehen die Leitlinien vor, dass Informationen über das genaue Datum der Umfrage, den Namen der Organisationen, die sie in Auftrag gegeben und bezahlt haben, die Organisation, die sie durchgeführt hat, und die Anzahl der Befragten in der Sendung genannt werden müssen. Darüber hinaus wird empfohlen, dass die Rundfunkveranstalter bei der Darstellung der Ergebnisse von Meinungsumfragen „nicht nur die Interpretation der Ergebnisse durch diejenigen berücksichtigen, die die Meinungsumfrage durchgeführt haben, sondern auch ihre eigene Analyse der Ergebnisse“. Nach den Leitlinien der BAI für die Berichterstattung über Referenden und Parlamentswahlen dürfen die Ergebnisse von Nachwahlbefragungen, die am Wahltag außerhalb der Wahllokale durchgeführt werden, erst nach Schließung der Wahlkabinen ausgestrahlt werden.²⁹⁹

8.2.1.2. Stillhaltephase

Hörfunk- und Fernsehveranstalter in Irland müssen ein Moratorium für die Berichterstattung über Referenden und Wahlen beachten. Das Moratorium gilt in der Regel von 14.00 Uhr am Tag vor der Abstimmung bis zur Schließung der Wahllokale. Es erstreckt sich auf alle Programmbereiche, darunter auch Zeitungskommentare, Berichte über Meinungsumfragen und Informationsankündigungen. In den „Leitlinien für die Berichterstattung über Parlamentswahlen“ der BAI heißt es: „Wahlwerbung und/oder Verweise auf Themen im Zusammenhang mit der Parlamentswahl und/oder Verweise [darauf] dürfen während des Moratoriums nicht ausgestrahlt werden.“³⁰⁰ Eine ähnliche Bestimmung enthalten auch die Leitlinien der BAI für die Berichterstattung über Referenden. Das Moratorium für die Berichterstattung über Referenden gilt für „das gesamte Sendepersonal, auch, aber nicht nur, für Moderatoren und Vertreter von Referendeninteressen und Gruppen, einschließlich politischer Parteien“.³⁰¹ Die BAI gibt den Rundfunkveranstaltern zudem Anweisungen zu der Frage, wie das Moratorium auf die Berichterstattung über Wahlen und Referenden anzuwenden ist. So solle „das Moratorium während dieses Zeitraums nicht die Berichterstattung über legitime Nachrichten und Themen des Zeitgeschehens ausschließen, die in keinem Zusammenhang mit Parlamentswahlen/Referenden stehen“. Allerdings sollten die Rundfunkveranstalter „vermeiden, Inhalte (auch Eilmeldungen) auszustrahlen, von denen sie glauben, dass sie Wählerentscheidungen während der Moratoriumszeiträume beeinflussen oder manipulieren sollen und/oder werden“.

²⁹⁹ BAI „Rule 27 Guidelines General Election Coverage“, November 2015, S. 9; BAI, „Guidelines in Respect of Coverage of Referenda“, März 2015, S.11, <http://www.bai.ie/en/download/128775/>.

³⁰⁰ BAI, „Rule 27 Guidelines General Election Coverage“, November 2015, S. 8, <http://www.bai.ie/en/guidelines-on-coverage-of-the-general-election-issued>.

³⁰¹ Ibid.



8.2.1.3. Politische Werbung

Anforderungen an die Werbung finden sich in § 41 (3) des Rundfunkgesetzes von 2009, der ein gesetzliches Verbot von Werbung enthält, die „einem politischen Ziel dient“. Dieses Verbot gilt für Werbung, die in der Berichterstattung über Referenden wie auch über Wahlen enthalten ist. Nach den „Leitlinien für die Berichterstattung über Parlamentswahlen“ müssen Rundfunkveranstalter in diesem Zusammenhang „sicherstellen, dass die Werbung frei von Material ist, das für Kandidaten, Parteien oder Wahlinteressen wirbt“.³⁰² Eine ähnliche Bestimmung enthalten auch die Leitlinien der BAI für die Berichterstattung über Referenden.³⁰³ Das Verbot gilt auch für Werbung „für Veranstaltungen, Hinweise auf Besprechungen oder andere Veranstaltungen“, die von „Wahlinteressen im Rahmen ihrer Aktivitäten“ oder „durch Referendumsinteressen im Rahmen ihrer Kampagne“ organisiert werden. Beide Regelwerke sehen vor, dass es bei der Klärung der Frage, ob eine Werbung gegen § 41 (3) des Rundfunkgesetzes von 2009 verstößt, „für die Rundfunkveranstalter sinnvoll ist, die folgenden drei Faktoren zu berücksichtigen: den Inhalt der Werbung, den Kontext, in dem sie ausgestrahlt wird, und die Ziele des Werbenden und der Werbekampagne“.³⁰⁴ Im Jahr 2016 gab die BAI einer Beschwerde über einen vom irischen Windenergieverband (IWEA) koordinierten Werbespot statt, in der sie einen Verstoß gegen § 41 (3) des Rundfunkgesetzes von 2009 sah. Der Spot war im Vorfeld der Parlamentswahl 2016 ausgestrahlt worden.³⁰⁵

Ein wichtiger Unterschied zwischen der Ausstrahlung politischer Werbung im Rahmen der Berichterstattung über Wahlen und Referenden ergibt sich aus § 41 (6) des Rundfunkgesetzes von 2009, demzufolge Werbung, die auf Ersuchen der Referendum Commission ausgestrahlt wird, nicht unter das Verbot in § 41 (3) des Rundfunkgesetzes von 2009 fällt. Die irische Regierung ernennt im Rahmen der Referendumsgesetze eine Referendumskommission, zu deren vielfältigen Aufgaben es gehört, die öffentliche Aufmerksamkeit für ein Referendum zu fördern und die Wahlberechtigten zur Stimmabgabe anzuhalten. Nach den Referendumsgesetzen von 1998 und dem Rundfunkgesetz von 2009 kann der Minister für Kommunikation, Energie und natürliche Ressourcen den landesweiten Fernseh- und Hörfunkveranstalter RTÉ, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in irischer Sprache, *TG4* und die BAI anweisen, die Zuteilung von Sendezeit zu arrangieren, um die Aufgabe der Referendumskommission zu erleichtern.³⁰⁶

³⁰² Ibid., S. 7.

³⁰³ BAI, „Guidelines in Respect of Coverage of Referenda“, März 2015, S. 9, <http://www.bai.ie/?ddownload=113476>.

³⁰⁴ Ibid., S. 7; BAI, „Rule 7 Guidelines in Respect of Coverage of Referenda“, März 2015 S. 9, <http://www.bai.ie/?ddownload=113476>.

³⁰⁵ Ingrid Cunningham, „BAI entscheidet über politische Werbung des Windenergieverbands“, IRIS 2016-10/18, <http://merlin.obs.coe.int/article.php?id=15699>.

³⁰⁶ Broadcasting Act 2009, Section 106(4), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/html>. Siehe auch Broadcasting Act 2009, section 185(1), (2) und (3).



8.2.1.4. Parteipolitische Sendungen

Nach § 39 (2) des Rundfunkgesetzes von 2009 soll ein Rundfunkveranstalter durch nichts in § 39 (1)(a) oder (b) „daran gehindert werden, parteipolitische Sendungen zu übertragen, sofern er bei der Vergabe der Zeit für solche Sendungen keine Partei unfair bevorzugt“. Nach den Leitlinien der BAI zur Berichterstattung über Parlamentswahlen sind parteipolitische Sendungen im Wahlkampf zulässig, wobei jedoch keine Verpflichtung für Rundfunkveranstalter besteht, parteipolitische Sendungen zu übertragen.³⁰⁷ Auch bei Referendumskampagnen sind parteipolitische Sendungen nach § 39 (2) des Rundfunkgesetzes von 2009 zulässig, solange der Rundfunkveranstalter gewährleistet, dass Befürworter und Gegner der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen gleich viel Sendezeit erhalten. Im Fall *Coughlan gegen The Broadcasting Complaints Commission und RTÉ*³⁰⁸ stand die Frage im Raum, ob die ungleiche Vergabe von Sendezeit durch RTÉ für Werbung für eine bestimmte Seite des Scheidungsreferendums im Jahr 1995 einen Eingriff in den demokratischen Prozess darstellte. Im Vorfeld des Scheidungsreferendums gestattete RTÉ den fünf größten Parteien – die alle die Ja-Seite unterstützten – parteipolitische Sendungen und gewährte ihnen 40 Minuten Sendezeit. Die Nein-Seite erhielt dagegen nur zehn Minuten Sendezeit. Der High Court verwies auf die Alleinstellung von RTÉ und vertrat die Ansicht, dass „ein Paket von unbestrittenen oder parteigebundenen Sendungen des nationalen Rundfunkdienstes zugunsten einer bestimmten Seite ein Eingriff in den Referendumsprozess war“, und der Supreme Court stimmte zu, dass RTÉ bei der Vergabe von unentgeltlicher und unangefochtener Sendezeit an die Ja-Seite unfair gehandelt habe.

Beide Regelwerke der BAI zur Berichterstattung über Wahlen und Referenden bestimmen, dass alle parteipolitischen Sendungen sowohl in der Einleitung als auch am Schluss ähnlich zu behandeln sind. Die Leitlinien zur Berichterstattung über Wahlen sehen zudem vor, dass „solche Sendungen nur von Parteien genutzt werden dürfen, die im Parteienregister verzeichnet sind“.³⁰⁹ Im Fall *McKenna gegen An Taoiseach (Nr. 2)*³¹⁰ erklärte der Supreme Court es für rechtswidrig, wenn Regierung oder Parlament öffentliche Gelder ausgeben, um für die offizielle Haltung der Regierung zu einem Referendum zu werben. Im Fall *McKenna* urteilte das Gericht, die staatliche Zuweisung von fast EUR 650.000 für Werbung für ein „Ja“ beim Scheidungsreferendum von 1995 habe gegen das verfassungsmäßige Recht auf Gleichheit, freie Meinungsäußerung und einen demokratischen Prozess verstoßen. Die Grundsätze im Fall *McKenna* kamen vor Kurzem im Fall *McCrystal gegen Minister für Kinder und Jugend u. a.*³¹¹ zur Anwendung, in dem es um die Ausgabe öffentlicher Gelder für eine Referendumskampagne im Jahr 2012 durch den

³⁰⁷ BAI, „Rule 27 Guidelines General Election Coverage“, November 2015, S. 8, <http://www.bai.ie/en/guidelines-on-coverage-of-the-general-election-issued>.

³⁰⁸ *Coughlan v The Broadcasting Complaints Commission and RTÉ* [2000] 3 I.R.1, <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/2000/44.html>.

³⁰⁹ Ibid. Siehe auch § 25 des Electoral Act 1992, ersetzt durch § 11 des Electoral (Amendment) Act, 2001, geändert durch den Electoral (Amendment) Political Funding Act 2012, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/enacted/en/html>.

³¹⁰ *McKenna gegen An Taoiseach (Nr. 2)* [1995] 2 IR 10, <http://www.supremecourt.ie/>.

³¹¹ *McCrystal v Minister for Children and Youth Affairs & Ors* [2012] IESC 53, <http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2012/H419.html>.



damaligen Minister für Kinder und Jugend ging. Der Kläger machte geltend, bestimmte Informationen, die der Minister in der Zeit vor dem Referendum verbreitet habe, hätten gegen die Verfassung und die im Fall *McKenna* dargelegten Grundsätze verstoßen. Von der Finanzierung in Höhe von EUR 3 Mio. für das Referendum waren EUR 1,9 Mio. an die Referendumskommission gegangen, und der Rest von EUR 1,1 Mio. war dem Minister zur Verfügung gestellt worden, um über das Referendum zu informieren und die Menschen zur Stimmabgabe anzuhalten. Der Supreme Court stellte fest, das vom Minister veröffentlichte Material sei teilweise „nicht fair, gleich, unparteiisch und neutral“ gewesen und habe die im Fall *McKenna* dargelegten Grundsätze klar missachtet.

8.2.1.5. Fairness, Objektivität und Unparteilichkeit

Die BAI-Leitlinien zur Wahlberichterstattung verweisen ausdrücklich auf die „wichtige und wertvolle Rolle“ der Rundfunkveranstalter hinsichtlich der „Art und Weise, wie Informationen über eine Wahl der irischen Öffentlichkeit vermittelt und von ihr diskutiert werden.“³¹² Die Leitlinien für die Parlamentswahl 2016 forderten die Rundfunkveranstalter auf, über die Wahl „so umfassend wie möglich“ zu berichten und dabei Folgendes zu berücksichtigen: „Fairness, Objektivität und Unparteilichkeit, die durch eine Vielzahl von Mitteln erreicht werden können, zum Beispiel durch die Auswahl der Mitwirkenden, die gewährte Sendezeit, den Themenkreis der Debatte, die Struktur des Programms, den Umgang des Moderators mit dem Thema, die Zusammensetzung des Publikums oder durch andere geeignete Mittel.“ Die Leitlinien für Referenden, die ähnliche Bestimmungen in Bezug auf Objektivität usw. enthalten, sehen vor, dass Rundfunkveranstalter bei der Berichterstattung den Schwerpunkt auf die Fragen legen sollten, über die die Öffentlichkeit zu entscheiden hat, statt einfach nur sicherzustellen, dass die Referendumsinteressen gleich viel Sendezeit erhalten.

8.2.1.6. Fernsehdebatten

Im Vorfeld der Parlamentswahl 2016 legte der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter *RTÉ* als Kriterium fest, dass eine Partei mindestens drei Abgeordnete im aufgelösten Unterhaus des Parlaments *Dáil Éireann* haben müsse, um zur Teilnahme an der Debatte vom 15. Februar 2016 eingeladen zu werden. Die Green Party, die keine Abgeordneten hatte (weil sie 2011 alle Sitze verloren hatte), klagte erfolglos vor dem High Court gegen den Ausschluss ihres Vorsitzenden, Eamon Ryan, von der Debatte.³¹³ Im Fall *Kivlehan gegen Radio Telefís Éireann*³¹⁴ vertrat der High Court die Auffassung, die Fälle *McKenna gegen An Taoiseach (Nr.2)* und *Coughlan gegen Broadcasting Complaints Commission* seien zwar in Bezug auf die vorliegende Frage „maßgebend“, nicht aber „dispositiv“, „vor allem, weil nicht gesagt werden kann, dass jede einzelne Partei ein verfassungsmäßiges Recht auf

³¹² BAI, „Rule 27 Guidelines General Election Coverage“, November 2015, S. 8, <http://www.bai.ie/en/guidelines-on-coverage-of-the-general-election-issued/>.

³¹³ Ingrid Cunningham, „Beschwerde einer politischen Partei wegen Besetzung von Diskussionsrunde im Fernsehen abgelehnt“, IRIS 2016-419, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/4/article19.de.html>.

³¹⁴ *Kivlehan v Radio Telefís Éireann* [2016] IEHC 88, <http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2016/H88.html>.



Teilnahme an der Fernsehdebatte habe“.³¹⁵ High Court-Richter Baker war der Meinung, dass es in diesem Fall Sache des Rundfunkveranstalters sei, bei der Strukturierung der Programme und der Berichterstattung über die Wahl seinen redaktionellen Ermessensspielraum zu nutzen.

8.2.1.7. Nutzung sozialer Medien durch Rundfunkveranstalter

Die BAI-Leitlinien zur Berichterstattung über Wahlen wie auch über Referenden enthalten eine spezifische Vorschrift zu sozialen Medien.³¹⁶ Darin heißt es, Rundfunkveranstalter müssten angemessene Regelungen und Verfahren für die Berücksichtigung von Beiträgen über soziale Medien während der Sendung haben. Solche „Regelungen und Verfahren müssen angewendet werden, wenn in Sendungen“ im Rahmen der Berichterstattung über Parlamentswahlen und Referenden „auf soziale Medien Bezug genommen wird“.³¹⁷ Die BAI-Leitlinien zur Berichterstattung über Wahlen verbieten „unterstützende Aussagen von Rundfunkveranstaltern zugunsten von Wahlkandidaten, teilnehmenden Parteien oder Wahlinteressen“. Ebenso verbieten diese Leitlinien in Sendungen unterstützende Aussagen von Mitarbeitenden zugunsten von Wahlkandidaten, teilnehmenden Parteien oder Wahlinteressen.³¹⁸ Eine ähnliche Bestimmung zu unterstützenden Aussagen von Rundfunkveranstaltern und Mitarbeitenden enthalten auch die Leitlinien für Referenden.³¹⁹ Einige Wochen vor dem Ehereferendum 2015 verbot *RTÉ* seinem Personal, auf sozialen Medien seine Meinung zu äußern, um unparteiisch zu bleiben. Ein Moderator trat wegen der Einschränkungen als Moderator der einzigen LGBT-Sendung von *RTÉ* zurück. *RTÉ* verwarnte einen Comedian, der gegen das Verbot verstoßen hatte, indem er zu einem „Ja“ bei dem Referendum aufgerufen hatte.

8.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden

Das Verleumdungsgesetz (Defamation Act) von 2009 enthält eine formelle Anerkennung des Presserats von Irland (Press Council of Ireland), einer unabhängigen nicht-amtlichen Instanz mit der Aufgabe, ethische und professionelle Mindeststandards bei der Presse zu wahren; diese sind in einem Anhang des Gesetzes aufgeführt. Zudem sieht das Gesetz vor, dass der Presserat befugt ist, Beschwerden über das Verhalten seiner Mitglieder entgegenzunehmen, anzuhören und darüber zu entscheiden und auch einen Presseombudsmann zu ernennen, der Beschwerden beim Presserat über das Verhalten

³¹⁵ *Kivlehan v Radio Telefís Éireann* [2016] IEHC 88, Rn. 44.

³¹⁶ BAI, „Rule 27 Guidelines General Election Coverage“ November 2015, S. 7.; BAI, „Guidelines in Respect of Coverage of Referenda“, März 2015, S. 8, <http://www.bai.ie/?ddownload=113476>.

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ BAI, „Rule 27 Guidelines General Election Coverage“, November 2015, S. 6, <http://www.bai.ie/en/guidelines-on-coverage-of-the-general-election-issued/>.

³¹⁹ BAI, „Guidelines in Respect of Coverage of Referenda“, März 2015, S. 8, <http://www.bai.ie/?ddownload=113476>.



seiner Mitglieder untersucht, anhört und darüber entscheidet.³²⁰ Das Verleumdungsgesetz sieht ferner vor, dass der Presserat einen Kodex mit Standards verabschiedet.³²¹

Der Kodex des Presserats enthält zwar keine besondere Erwähnung der Presseberichterstattung über Wahlen oder Referenden, doch die darin festgelegten Grundsätze haben indirekten Einfluss auf die Berichterstattung über diese Ereignisse. So sieht der Kodex vor, dass die Presse in der Berichterstattung über Nachrichten und Informationen „jederzeit nach Wahrheit und Genauigkeit strebt“. Zudem heißt es darin: „Die Presse ist berechtigt, nachdrücklich für die eigenen Ansichten zu Themen einzutreten, und Kommentare, Vermutungen, Gerüchte und unbestätigte Berichte dürfen nicht so dargestellt werden, als seien es Fakten“. Grundsatz 5 lautet darüber hinaus: „Öffentliche Personen haben Anspruch auf Privatsphäre. Allerdings kann die Veröffentlichung relevanter Details des Privatlebens und der privaten Umstände öffentlicher Personen gerechtfertigt sein, wenn die enthüllten Informationen die Richtigkeit ihres Verhaltens, die Glaubwürdigkeit ihrer öffentlichen Aussagen oder den Wert ihrer öffentlich geäußerten Ansichten betreffen oder auf andere Weise im öffentlichen Interesse liegen.“ Im Übrigen ist politische Werbung zwar in den Rundfunkmedien verboten, doch für die Presse gibt es keine ähnlichen Beschränkungen.

8.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

8.2.3.1. Datenschutz und Privatsphäre

Im Jahr 2016 gab der Datenschutzbeauftragte (Data Protection Commissioner) Leitlinien für Wahlkandidaten und deren Vertreter zu Wahlkampagnen, Datenschutz und elektronisches Marketing für die Parlamentswahl 2016 heraus.³²² Die Leitlinien behandeln Webseiten (auch Webseiten von Parteien) und „Cookies“ und bestimmen, dass eine Website, die Cookies einsetzt, um Informationen von Einzelpersonen zu sammeln, diese Tatsache „dem Nutzer klar zu vermitteln hat, unter Angabe der Bedingungen für den Einsatz von Cookies und einer Möglichkeit, die Zustimmung zu gewähren oder zu verweigern“. Zudem sehen die Leitlinien vor, dass Kandidaten „sicherstellen, dass Websites klare und prominente Datenschutzerklärungen enthalten, die den Nutzern mitteilen, wer Sie sind, welche personenbezogenen Daten Sie sammeln und was Sie mit ihren Daten tun“.

³²⁰ Defamation Act 2009, Schedule 2, section 8 (1) und (2), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/31>.

³²¹ Defamation Act 2009, Schedule 2, section 10.

³²² Data Protection Commissioner, „Canvassing, Data Protection and Electronic Marketing“, 1. Februar 2016, <https://www.dataprotection.ie/docimages/documents/DPCanvasGuide.pdf>.



8.2.3.2. Elektronische politische Kommunikation

Der Datenschutzbeauftragte (Data Protection Commissioner, DPC)³²³ verschickte zu den Europa- und Kommunalwahlen im Mai 2014 an alle Parteien ein Beratungsschreiben mit dem Titel „Beschränkungen für elektronisches Direktmarketing/Stimmenwerbung“. Darin hieß es: „Die Datenschutzgesetze berücksichtigen die schriftliche Kommunikation mit den Wählern, indem sie festlegen, dass die Beschränkungen für das Direktmarketing nicht für den direkten Postversand im Rahmen politischer Aktivitäten durch eine Partei oder deren Mitglieder oder einen Kandidaten für ein politisches Wahlamt gelten“. Beim DPC sei in früheren Wahlkämpfen eine beträchtliche Zahl von Beschwerden von Personen eingegangen, die unerwünschte Nachrichten, E-Mails und Anrufe von Parteien und Kandidaten erhalten hätten. In vielen Fällen habe die Person keinen vorherigen Kontakt mit der Partei oder dem Kandidaten gehabt und sei besorgt gewesen, wie diese ihre Angaben beschafft hatten. Untersuchungen des DPC hätten dann ergeben, dass die Kontaktangaben aus Quellen wie Sportvereinen, Freunden, Kollegen und Schulen beschafft worden seien. Dazu hieß es in dem Schreiben: „Die Beschaffung personenbezogener Daten unter all diesen Umständen würde einen Verstoß gegen das Datenschutzgesetz darstellen, da keine Zustimmung der Person zu einer derartigen Beschaffung und Nutzung ihrer Angaben vorläge.“ Irland habe die Datenschutzverordnung „European Communities (Electronic Communications Networks and Services) (Privacy and Electronic Communications) Regulations 2011“³²⁴ in Kraft gesetzt, und daher hätten Kandidaten und Parteien die gesetzlichen Richtlinien für den Einsatz elektronischer Mittel zum Versand von Wahlbotschaften zu befolgen. Die wichtigsten Punkte der Verordnung lauteten: „Vermeiden Sie, Wahlbotschaften mit elektronischen Mitteln an andere Personen zu senden als an solche, die (wie etwa Parteimitglieder) dem Empfang solcher Botschaften zugestimmt haben; stellen Sie sicher, dass die Personen, die ihre vorherige Zustimmung zu einer Kontaktaufnahme gegeben oder sich dafür angemeldet haben, dies innerhalb der letzten zwölf Monate getan haben oder diese Zustimmung erneuert haben; versuchen Sie nicht, Kontaktangaben von Dritten zu beschaffen oder zu nutzen.“ Weiter regelt die Verordnung, dass in Fällen, in denen Untersuchungen des DPC zu eingegangenen Beschwerden ergeben, dass Straftaten begangen wurden, der Täter strafrechtlich verfolgt und bei einer Verurteilung durch ein Bezirksgericht mit einem Bußgeld von bis zu EUR 5.000 für jede einzelne Straftat belegt werden kann.

8.3. Jüngste und kommende Themen

Im Jahr 2012 gab die BAI einer Beschwerde des ehemaligen Präsidentschaftskandidaten Sean Gallagher über die Sendung *Frontline Presidential Debate* beim Fernsehsender *RTÉ One* und eine Hörfunksendung am folgenden Tag statt. Gallagher machte geltend, die Ausstrahlung eines Tweets von einem fälschlicherweise als „Martin McGuinness for

³²³ Die Rolle und die Aufgaben des Data Protection Commissioner sind in den Data Protection Acts 1988 und 2003 festgelegt, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2003/act/6/enacted/en/html>.

³²⁴ S.I. No. 336/2011, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/si/336/made/en/print>.



President Campaign“ bezeichneten Account sei unfair und ein „Indiz für mangelnde Objektivität und für Parteilichkeit gegenüber dem Kandidaten“ gewesen, und die BAI stimmte zu.³²⁵

Social-Media-Plattformen haben den Kreis möglicher Gesprächsthemen im Wahlkampf erweitert. Dem Wissenschaftler Derek Greene zufolge waren soziale Medien bei der irischen Parlamentswahl 2016 wichtiger als je zuvor: Mehr als 70% der Kandidaten hätten einen Twitter-Account gehabt, verglichen mit 57% bei der Wahl 2011. Es sei jedoch fraglich, ob dies das Ergebnis beeinflusst. Seinen Untersuchungen zufolge gelang es bei der Parlamentswahl 2016 keiner Partei, online so viel Aufmerksamkeit zu finden wie beim Ehereferendum, bei dem das Online-Engagement für das Ergebnis eine bedeutende Rolle spielte.³²⁶

8.4. Fazit

Betrachtet man die Medienregulierung in Irland bei Wahlen und Referenden, so ist klar, dass die umfangreichste und detaillierteste Regulierung für die Rundfunkmedien gilt, insbesondere für das Fernsehen, vermutlich wegen der Allgegenwart dieses Mediums. Die Gerichte achten darauf, das Recht auf freie Meinungsäußerung der Medien nicht zu beschneiden, insbesondere wenn Rundfunkveranstalter redaktionelle Entscheidungen zum Inhalt von Wahlsendungen zu treffen haben. Für die Onlinemedien hat der Datenschutzbeauftragte bei Wahlen spürbar an Bedeutung gewonnen.

³²⁵ Damien McCallig, „Ausstrahlung eines nicht verifizierten ‚Tweets‘ zum Nachteil des Präsidentschaftskandidaten“, IRIS 2012-5/27, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/5/article27.de.html>.

³²⁶ Derek Greene, „Most candidates used Twitter but its influence unknown“, *The Irish Times*, 29. Februar 2016, <http://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/most-candidates-used-twitter-but-its-influence-unknown-1.2553043>. Siehe insights4news.ucd.ie (University College Dublin).



9.IT - Italien

Ernesto Apa, Portolano Cavallo Studio Legale

Marco Bassini, Universität Bocconi

9.1. Einführung

Die italienische Gesetzgebung zu politischer Kommunikation während Wahlen und Referenden stützt sich auf den Grundsatz der „Informationsvielfalt“ und das Recht auf freie Informationen, die den verfassungsrechtlichen Grundstein der Medienregulierung in Italien darstellen. Diese Grundsätze verlangen, dass Bürgern Zugang zu einer Vielzahl an kulturellen und politischen Standpunkten gewährt wird. Daher ist das italienische Recht bestrebt, den Vertretern der unterschiedlichen politischen Gruppen gleichberechtigten Mediennutzung einzuräumen.

Die italienische Gesetzgebung zur Regulierung politischer Kommunikation über die Medien während Wahlen und Referenden ist im Vergleich zu entsprechenden Regelungen anderer europäischer Länder relativ neu. Der erste Gesetzgebungsakt zu politischer Kommunikation stammt tatsächlich erst aus dem Jahr 2000, als das Gesetz Nr. 28 vom 22. Februar 2000 (Allgemeine Bestimmungen zum gleichberechtigten Mediennutzung während Wahlen und Referenden sowie zu politischer Kommunikation - allgemein als „Par-Condicio-Gesetz“ bekannt) in Kraft trat.³²⁷

9.2. Aktueller Rechtsrahmen

Das Par-Condicio-Gesetz enthält ein detailliertes und umfassendes Regelwerk, welches die Medienpräsenz und die Medienberichterstattung über Kandidaten, Politiker und politische Parteien ordnet.

Insbesondere in Bezug auf die Bestimmungen, die während Wahlen und Referenden anzuwenden sind, beinhaltet das Par-Condicio-Gesetz Vorschriften für „gleiche Sendezeit“, die für Rundfunkmedien gelten, sowie Verfahrensvorschriften, die

³²⁷ Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, Legge del 22. Februar 2000, Nr. 28, in Gazzetta Ufficiale 2000, 43 (Gesetz vom 22. Februar 2000, Nr. 28, Gazzetta Ufficiale 2000, 43), <http://www.camera.it/parlam/leggi/00028L.htm>.



sowohl für Rundfunk- als auch Printmedien gelten. Einige spezielle Bestimmungen regeln darüber hinaus die Veröffentlichung von Umfragen durch Rundfunk- und Nichtrundfunkmedien. Wenn Wahlen und Referenden abgehalten werden, erlassen die italienische Kommunikationsbehörde (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* – AGCOM) und der parlamentarische Ausschuss für öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR-Ausschuss) Ad-hoc-Verordnungen, die die Bestimmungen des Par-Condicio-Gesetzes,³²⁸ welche auf private Rundfunkveranstalter beziehungsweise den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter (*Radio Televisione Italiana* - RAI) anzuwenden sind, näher ausführen.

Nach italienischem Recht darf am Tag der Wahl oder des Referendums sowie am Tag davor als „Wahlkampfphase“ keine politische „Propaganda“ betrieben werden. In diesem Sinne dürfen private Fernseh- und Hörfunkveranstalter keine Wahlkampfmaterialien ausstrahlen.³²⁹

Wenngleich das Par-Condicio-Gesetz keine vergleichbare Bestimmung enthält, wenden die AGCOM und der ÖRR-Ausschuss eine „Wahlkampfphaseklausel“ auf Rundfunkmedien an, wenn sie ihre jeweiligen Verordnungen verabschieden.³³⁰ Insbesondere weiten die AGCOM und der ÖRR-Ausschuss üblicherweise das gesetzliche Verbot für Wahlkampf auf politische Sendungen aus und legen fest, dass am Wahltag und am Tag davor keine politischen Sendungen ausgestrahlt werden.

9.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden

9.2.1.1. Informationssendungen und politische Sendungen

Das Par-Condicio-Gesetz enthält in Bezug auf Informationssendungen und politische Sendungen unterschiedliche Vorschriften. Diese Bestimmungen gelten ab der offiziellen Ankündigung einer Wahl oder eines Referendums bis zum Ende der Abstimmung.

Zu den „politischen Sendungen“³³¹ gehören politische Programmangebote, Diskussionen, Gesprächsrunden, Vorstellungen von Kandidaten und Wahlprogrammen, Interviews und sonstige Sendungen, die irgendeine Art von Gegenüberstellung politischer Meinungen und Kandidaten bieten.³³²

³²⁸ Art. 2 Abs. 5 Par-Condicio-Gesetz.

³²⁹ Art. 9-bis des Gesetzesdekrets Nr. 807 vom 6. Dezember 1984 in der Gesetzesfassung Nr. 10 vom 4. Februar 1985.

³³⁰ Den jüngsten Beschluss siehe AGCOM-Beschluss Nr. 448/16/CONS und ÖRR-Ausschuss-Beschluss vom 11. Oktober 2016 im Zusammenhang mit dem Verfassungsreferendum vom Dezember 2016, https://www.AGCOM.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlo du&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=5961306&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document.

³³¹ Art. 4 Par-Condicio-Gesetz.

³³² Art. 2 Abs. 2 Par-Condicio-Gesetz.



Für politische Sendungen, in denen Kandidaten und politische Parteien ihre Wahlprogramme vorstellen, gelten strenge Sendezeitvorschriften. Rundfunkveranstalter, die politische Sendungen (zum Beispiel Diskussionen oder Gesprächsrunden) anbieten möchten, müssen dies der AGCOM binnen fünf Tagen nach der offiziellen Ankündigung einer Wahl oder eines Referendums mitteilen. Private Hörfunk- und Fernsehveranstalter dürfen parteipolitische Sendungen anbieten, lediglich der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter ist *verpflichtet*, parteipolitische Sendungen bereitzustellen. Hörfunk- oder Fernsehveranstalter, die parteipolitische Sendungen anbieten möchten, müssen dem ÖRR-Ausschuss und der AGCOM die Einbindung dieser Art von Inhalten in ihren jeweiligen Sendeplan 15 Tage vor der Ausstrahlung mitteilen. Die Ausstrahlung politischer Programmangebote und parteipolitischer Sendungen wird kostenlos zur Verfügung gestellt und nicht als Werbung im Sinne der einschlägigen Werbebeschränkungen betrachtet. Private Rundfunkveranstalter sind nicht verpflichtet, parteipolitische Sendungen anzubieten, wenn sie sich aber zur Ausstrahlung solcher Sendungen entschließen, müssen sie sie allen politischen Parteien kostenlos zur Verfügung stellen. Dies soll die Chancengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb gewährleisten: Da sich die finanziellen Mittel der einzelnen politischen Parteien deutlich unterscheiden können, könnte, wenn für politische Sendungen bezahlt werden müsste, das Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen für die politischen Parteien ungeachtet ihrer jeweiligen Mittel und finanziellen Ressourcen untergraben werden.³³³

Für Informationssendungen (Nachrichtenmagazine und -sendungen o.ä.) gelten weniger strenge Verpflichtungen. Sie unterliegen zwar keinerlei Vorschriften für gleiche Sendezeit, müssen für die Öffentlichkeit jedoch ausgewogene Informationen bereitstellen und den Anforderungen an Unparteilichkeit, Gleichbehandlung und Vollständigkeit der Informationen genügen.

Schließlich sind in Sendungen ohne Informationscharakter (wie Unterhaltungssendungen) Äußerungen von Abstimmungsvorschlägen oder -präferenzen bei Wahlen oder Referenden bis zum Ende der Abstimmungsfrist zu unterlassen. Allgemeiner gesagt, dürfen Sendungen ohne Informationscharakter Wähler in keiner Weise beeinflussen.³³⁴

Es sei angemerkt, dass in Bezug auf Parlamentswahlen ebenfalls Gesetz Nr. 515 vom 10. Dezember 1993 (Regelung von Wahlkämpfen zur Wahl des Parlaments) gilt.³³⁵ Art. 1 Abs. 5 dieses Gesetzes besagt, dass ab der offiziellen Ankündigung einer Wahl bis zum Ende der Abstimmung die Teilnahme folgender Personen an Informationssendungen, die in der Verantwortung eines Medienanbieters liegen, im notwendigen Umfang einzuschränken ist, um die Anforderungen der Unparteilichkeit und Vollständigkeit von Informationen zu erfüllen: Wahlkandidaten, Mitglieder politischer Parteien sowie

³³³ Siehe in diesem Zusammenhang Gardini G., *Le regole dell'informazione: principi giuridici, strumenti, casi*, Mailand, 2005, S. 261.

³³⁴ Art. 5 Par-Condicio-Gesetz.

³³⁵ *Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*, Legge of 10 December 1993 no. 515, in *Gazzetta Ufficiale* 1993, 292 (Regelung von Wahlkämpfen zur Wahl des Parlaments, Gesetz Nr. 515, 10. Dezember 1993), <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/12/14/093G0598/sq>.



Mitglieder der Landesregierung und der Regionalräte und -regierungen. Auch die Berichterstattung über solche Personen und ihre Teilnahme in sonstigen Sendungen ist verboten. Darüber hinaus gelten spezielle Vorschriften in Bezug auf lokale Rundfunkveranstalter.

9.2.1.2. Meinungsumfragen

Artikel 8 des Par-Condicio-Gesetzes sieht mehrere Einschränkungen für Umfragen vor, die durch die Verordnung zur Veröffentlichung und Verbreitung von Umfragen in den Massenmedien (Umfrageverordnung), verabschiedet und von der AGCOM per Beschluss Nr. 256/10/CSP vom 9. Dezember 2010, weiter ausgeführt werden.³³⁶ Insbesondere untersagt die Umfrageverordnung (bis zum Ende der Abstimmung) Berichterstattung über Umfragen, die 15 Tage vor dem Wahltag beginnen, selbst wenn andere Umfragen vor diesem Datum durchgeführt wurden. Das Verbot betrifft Abstimmungsumfragen, Umfragen zu politischen Präferenzen sowie jegliche Fragen, die der Öffentlichkeit gestellt werden, die, auch wenn sie nicht auf wissenschaftlichen Kriterien basieren, dennoch die öffentliche Meinung und somit den Ausgang von Wahlen und Referenden beeinflussen können.³³⁷ Im gleichen Zeitraum ist es ebenso verboten, von Erklärungen Dritter zu Umfragen zu berichten, solange die Ergebnisse der fraglichen Umfragen nicht bereits vor der 15-Tage-Frist öffentlich bekannt waren.³³⁸ In jedem Fall muss sich die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen an die Verfahrensvorschriften aus der Umfrageverordnung halten. Im Fall der Veröffentlichung von Umfrageergebnissen ist unter anderem eine Informationsmitteilung mit spezifischen Einzelheiten vorzulegen.

9.2.1.3. Durchsetzung und Sanktionen

Steht eine Wahl oder ein Referendum an, ist die AGCOM für die Durchsetzung der Vorschriften verantwortlich, die im Par-Condicio-Gesetz sowie durch Verordnungen der AGCOM und des ÖRR-Ausschusses niedergelegt sind. Die AGCOM kann von Amts wegen oder aufgrund einer Beschwerde tätig werden. Wird ein Verstoß festgestellt, kann die AGCOM Rundfunkveranstalter, die die Bestimmung nicht eingehalten haben, anweisen, die gesetzeswidrig ausgestrahlten Sendungen auszusetzen. Gegebenenfalls kann die AGCOM zudem Abhilfemaßnahmen anordnen, unter anderem die Zurverfügungstellung

³³⁶ Anhang A zum AGCOM-Beschluss Nr. 256/10/CSP: Verordnung zur Veröffentlichung und Verbreitung von Umfragen in den Massenmedien,

https://www.AGCOM.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlo du&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=657860&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document.

³³⁷ Artikel 2 der Umfrageverordnung.

³³⁸ Artikel 7 der Umfrageverordnung. Siehe zum Beispiel AGCOM-Beschluss Nr. 161/09/CSP, https://www.AGCOM.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlo du&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=846697&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document.



eines speziellen Zeitfensters im Sendeplan für die entsprechenden Parteien. Bußgelder sind nur im Falle der wiederholten Nichteinhaltung der von der AGCOM erlassenen Anordnungen zu verhängen.

9.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden

Artikel 7 des Par-Condicio-Gesetzes beinhaltet die Vorschriften, die für Printmedien ab der Ankündigung einer Wahl oder eines Referendums bis zum vorletzten Tag vor dem Wahl- oder Referendumstag gelten. Insbesondere müssen Printmedien in diesem Zeitraum rechtzeitig mitteilen, wenn sie politische Werbung veröffentlichen möchten, um Kandidaten und politischen Parteien gleiche Möglichkeiten einzuräumen, die Veröffentlichung ihrer eigenen politischen Werbung zu verlangen. In diesem Fall erlaubt das Par-Condicio-Gesetz lediglich die Veröffentlichung folgender Typen von Werbung: (i) Ankündigungen zu Diskussionen, Gesprächsrunden, Konferenzen oder Reden, (ii) Werbung zur Veranschaulichung des Wahlprogramms politischer Parteien/Gruppen und von Kandidaten oder Kandidatengruppen und (iii) Vergleiche zwischen verschiedenen Kandidaten.

Im Gegensatz zu Rundfunkmedien gelten für Printmedien keine Vorschriften, die der Vorschrift für „gleiche Sendezeit“ entsprechen würde. Hingegen sind die Vorschriften zur Veröffentlichung von Umfragen, wie sie in Abschnitt 9.2.1.2 untersucht wurden, für Printmedien gleichermaßen anwendbar.

9.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

Wenngleich das Par-Condicio-Gesetz zu den jüngsten Gesetzgebungsakten in Europa zur Regelung der Teilnahme an Fernsehsendungen und der Medienberichterstattung über Politiker und politische Parteien zählt, fehlen doch spezifische Bestimmungen in Bezug auf Onlinemedien.

Dessen ungeachtet gelten die Vorschriften zur Veröffentlichung von Umfragen auch für Onlinemedien.

Zudem sieht die Umfrageverordnung ausdrücklich vor, dass ihr Geltungsbereich auch die Online-Versionen von Rundfunk- und Printmedien umfasst. Darauf gestützt verbot die AGCOM 2013 eine Handy-App, welche Umfragen veröffentlichte,³³⁹ mit der Begründung, das Potenzial für die Verbreitung von Informationen in Bezug auf die

³³⁹ Siehe AGCOM-Pressemitteilung vom 6. Februar 2013 zur Handy-App ‚PoliticApp‘, <https://www.agcom.it/documents/10179/539985/Comunicato+stampa+06-02-2013/392388be-19eb-45c0-9329-1fb97c73abb6?version=1.0>.



fragliche Wahl sei derart hoch, dass die relevanten Wiedergabehandlungen eine Veröffentlichung im Sinne von Artikel 8 darstellten. Vor dem Hintergrund dieses Beschlusses lässt sich daher argumentieren, dass das Verbot der Berichterstattung zu Umfragen alle Kommunikationsmittel erfasst, die sich auf das Internet stützen.

Die Asymmetrie zwischen Onlinemedien und anderen Medien wirft einige rechtliche Fragen auf. Durch die Nutzung des Internets ist es möglich geworden, neue Formate einzuführen, die außerhalb des Geltungsbereichs bestehender Bestimmungen liegen, welche lediglich Print- oder Rundfunkmedien regeln. Es kam 2010 zu einem interessanten Fall, als ein führender italienischer Fernsehredakteur, Enrico Mentana, als Reaktion auf besonders strenge Vorschriften, die von der AGCOM für Rundfunk- und Printmedien hinsichtlich Regionalwahlen erlassen wurden,³⁴⁰ eine gestreamte Talkshow mit dem Titel *Mentana Condicio* startete, die auf der Website der führenden italienischen Zeitung *Corriere della Sera* gehostet wurde.³⁴¹

9.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken bei Wahlen und Referenden

In Italien wurden keine speziellen Selbstregulierungskodizes oder -praktiken oder unverbindlichen Rechtsakte (*soft law*) verabschiedet, um gleichberechtigten Mediengzugang während Wahlen und Referenden zu gewährleisten.

9.3. Jüngste und kommende Themen

9.3.1. Die sich überschneidenden Rollen der AGCOM und des ÖRR-Ausschusses

Wenn eine Wahl oder ein Referendum angesetzt wird, setzen die AGCOM und der ÖRR-Ausschuss die Bestimmungen des Par-Condicio-Gesetzes durch Ad-hoc-Verordnungen um, die entsprechend für private Rundfunkveranstalter und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter (RAI) gelten. Das Par-Condicio-Gesetz sieht jedoch keinerlei Koordination der jeweiligen Vorgehensweisen vor. Dies kann praktische Probleme hervorrufen, da die AGCOM und der ÖRR-Ausschuss unterschiedliche Verordnungen zu Medienakteuren erlassen können, die im selben Markt als Wettbewerber tätig sind. Eine

³⁴⁰ AGCOM-Beschluss Nr. 25/10/CSP.

³⁴¹ Siehe *Corriere della Sera*, «*Mentana condicio*», *il dibattito è sul web*«*Mentana condicio*», *il dibattito è sul web*, 10. März 2010, http://www.corriere.it/politica/10_marzo_10/mentana-condicio-dibattiti-corriere-it_d00f847e-2c6f-11df-b239-00144f02aabe.shtml.



solche Situation ergab sich tatsächlich 2010 im Zusammenhang mit den Ad-hoc-Vorschriften der AGCOM und des ÖRR-Ausschusses zu Informationssendungen.

Die AGCOM und der ÖRR-Ausschuss verabschiedeten damals die entsprechenden Verordnungen zur Medienpräsenz von Politikern und politischen Parteien während Kommunalwahlen. Der ÖRR-Ausschuss veröffentlichte die Verordnung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter (RAI)³⁴² vor der AGCOM. Diese Verordnung beinhaltete eine ungewöhnliche Vorschrift zur Regelung von Informationssendungen, die folgendermaßen lautete:

„Informationssendungen unterliegen mit Ausnahme von Nachrichtensendungen den Vorschriften für politische Sendungen“.

Diese Bestimmung stellte auch einen Verstoß gegen das Par-Condicio-Gesetz dar, denn Art. 2 Abs. 2 sieht vor, dass die Bestimmungen zu politischen Sendungen nicht für Informationssendungen gelten.

Die AGCOM hatte daher zwei alternative Optionen zu erwägen: (i) Sie konnte dieselbe Vorschrift auf private Rundfunkveranstalter ausweiten, damit aber gegen eine gesetzliche Bestimmung verstoßen, oder (ii) sie konnte Informationssendungen durch Festlegung von Vorschriften, die von denjenigen für politische Sendungen abweichen, regeln, in diesem Fall hätten sich jedoch konkurrierende Rundfunkveranstalter an unterschiedliche Vorschriften halten müssen.

Mit Beschluss vom 24. Februar 2010³⁴³ führte die AGCOM letztlich eine Bestimmung ein, die ähnlich der vom ÖRR-Ausschuss beschlossenen die Vorschriften zur Regelung von politischen Sendungen erweiterte, um Informationssendungen zu erfassen.

Der regionale Verwaltungsgerichtshof Latium (*Tribunale Amministrativo Regionale*) befand diese Bestimmung jedoch für rechtswidrig, da sie gegen Artikel 2 des Par-Condicio-Gesetzes verstieß.³⁴⁴ Daraufhin annullierte die AGCOM die Bestimmung, und Informationssendungen, die von privaten Rundfunkveranstaltern ausgestrahlt wurden, waren folglich anderen Vorschriften unterworfen als denen, die für politische Sendungen galten.

9.3.2. Weitere Themen

Falschmeldungen über Kandidaten (die über Rundfunk-, Print- oder Onlinemedien verbreitet werden) sind ein heiß diskutiertes soziales und rechtliches Thema in Italien.

³⁴² Verordnung vom 9. Februar 2010.

³⁴³ AGCOM-Beschluss Nr. 25/10/CSP.

³⁴⁴ TAR Lazio, Beschlüsse Nr. 1179/2010 und 1180/2010, <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=L5RZ3KIWOXDBAMR4XEONCKWRR4&q> und 1180/2010 <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=OVT5OFK6SCVKF53IFADTUR4O6U&q>.



Erst jüngst gab es einige Kontroversen, als im Laufe von Wahlkämpfen mutmaßliche Falschinformationen zum Ansehen von Kandidaten verbreitet wurden, zum Beispiel 2010, als der Kandidat, der schließlich zum Oberbürgermeister von Mailand gewählt wurde (Giuliano Pisapia), während einer Debatte mit einem anderen Kandidaten für das Amt fälschlicherweise als vorbestraft bezeichnet wurde.

Es gibt keine spezielle Gesetzgebung für solche Fälle, sodass die allgemeinen Bestimmungen zu Verleumdung greifen. Die Verbreitung von Falschinformationen hat jedoch dramatisch zugenommen,³⁴⁵ da der Populismus stärker wird und das Internet und soziale Medien immer mehr für politische Zwecke genutzt werden. Nach dem Verfassungsreferendum im Dezember 2016 setzte eine breite Debatte ein, die einige Vorschläge zur Verhinderung von Fake News erbrachte, die zu einer strengen Haftung von Medienplattformen führen könnten. Unter anderem brachte kürzlich Senatorin Adele Gambaro einen umstrittenen Vorschlag ein („DDL Gambaro“),³⁴⁶ welcher vorsieht, die Verbreitung von Fake News sowie von einseitigen und übertriebenen Informationen als Straftat einzustufen.

9.4. Fazit

Das Par-Condicio-Gesetz sowie die maßgeblichen Beschlüsse der AGCOM und des ÖRR-Ausschusses bieten zwar ein detailliertes Regelwerk für Rundfunk- und Printmedien bei Wahlen und Referenden, in Bezug auf Onlinemedien bleiben jedoch einige Schlupflöcher bestehen.

In Ermangelung angemessener Korrektive könnte in der Zukunft leicht wieder eine Situation wie 2010 entstehen, mit potenziellem Schaden für Pluralismus und Wettbewerb auf dem Rundfunkmarkt.

Der gegenwärtig geltende Rahmen erscheint viel zu spezifisch für traditionelle Rundfunkveranstalter und weniger detailliert, was die Printmedien anbelangt, während den spezifischen Merkmalen von Onlinemedien keinerlei Aufmerksamkeit geschenkt wird, die vor diesem rechtlichen Hintergrund möglicherweise schwer zu erfassen sind. Wenngleich die AGCOM und der ÖRR-Ausschuss ermächtigt sind, spezielle Verordnungen zu erlassen, wäre doch das Par-Condicio-Gesetz möglicherweise zu verbessern, indem der Wesensunterschied des Internets im Vergleich zu anderen Medienformen und die Tatsache, dass derselbe Inhalt, der von Rundfunk- und Printmedien bereitgestellt wird, nun auch über das Internet angeboten werden kann, berücksichtigt werden. Ein eher „ganzheitlicher“ Ansatz wäre in dieser Hinsicht daher hilfreich.

In diesem Sinne rief der scheidende AGCOM-Präsident 2012 dazu auf, bestimmte gesetzgeberische Schritte umzusetzen, die einen gleichberechtigten Medienzugang

³⁴⁵ Siehe u. a. H. Allcott, M. Gentzkow, 'Social Media and Fake News in the 2016 Election' [Soziale Medien und Fake News in den Wahlen 2016], März 2017, <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>.

³⁴⁶ Senat der Republik, Vorlage Nr. 2688 vom 7. Februar 2017, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01006504.pdf>.



gewährleisten sollen, wobei er betonte, es sei wichtig, den bestehenden Rechtsrahmen im Lichte der neuen Rolle des Internets im Medienkontext zu überdenken.³⁴⁷

³⁴⁷ AGCOM Abschlussbericht für die Jahre 2005-2012,
<https://www.AGCOM.it/documents/10179/539825/Pubblicazione+02-05-2012/5c288e0d-9e62-44e4-959c-da948bc31ffb?version=1.0>.





10. NL - Niederlande

Anne Bruna und Max Rozendaal, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

10.1. Einführung

Wie andere Länder auch verzeichnen die Niederlande eine deutliche Verschiebung der Medienlandschaft von traditionellen zu Onlinemedien. Digitale Innovationen und neue Modelle des Journalismus spielen eine wichtige Rolle. Die Bedeutung der Printmedien ist rückläufig, und nur zwei nationalen Qualitätszeitungen, *De Volkskrant* und *Trouw*, gelingt es noch, ihren Leserkreis zu erweitern. Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die NOS (*Nederlandse Omroep Stichting*) die bedeutendste allgemeine Rundfunkorganisation und die wichtigste Offline-Nachrichtenmarke der Niederlande. Der Fernsehkonsum ist zwar zurückgegangen, doch auf Abruf oder online angebotene Sendungen werden immer populärer. Unter den Onlinemedien ist www.nu.nl (im Besitz von Sanoma) die beliebteste niederländische Nachrichten-Website, gefolgt von www.nos.nl³⁴⁸

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hatten Parteien eigene spezifische Medien, über die sie ihre Überzeugungen und Grundsätze verbreiteten. So verbreiteten die Katholiken ihre Botschaft über die Zeitung *De Volkskrant* und den Hörfunksender KRO (*Katholieke Radio Omroep*), Protestanten hatten die Zeitung *Trouw* und den Hörfunksender NCRV (*Nederlandse Christelijke Radio Vereniging*), und die Sozialisten nutzten *Het Vrije Volk* und den Hörfunksender VARA (*Vereniging Arbeiders Radio Amateurs*). Heute sieht die Medienlandschaft dagegen ganz anders aus: Keine Rundfunkorganisation steht für eine bestimmte Partei. Andererseits ist mit dem Aufstieg der sozialen Medien offenbar die selektive Exposition wieder häufiger geworden.³⁴⁹

In den Niederlanden stützt sich das Mediensystem weitgehend auf Selbstregulierung. Einige verfassungsrechtliche Garantien sind jedoch für das Mediensystem von Bedeutung, darunter das garantierte Recht auf freie Meinungsäußerung. Grundsätzlich steht es Journalisten und Programmachern frei, zu

³⁴⁸ N. Newman, *Reuters Institute Digital News Report 2016*, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2016, S. 57 <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>.

³⁴⁹ F. J. Zuiderveen Borgesius e.a., „Algorithmische verzuijing en filter bubbles: een bedreiging voor de democratie?“, *Computerrecht* 2016/173, S. 4.



schreiben, zu veröffentlichen und zu senden, was sie wollen. Die Regierung kann das Ergebnis nicht vorab überprüfen.³⁵⁰

10.2. Aktueller Rechtsrahmen

10.2.1. Regulierung der Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden

Das niederländische Mediengesetz (*Mediawet*) enthält spezifische Vorschriften für den Rundfunk bei Wahlen; ergänzt werden sie durch allgemeine Medienvorschriften, die im politischen Kontext einen gewissen Einfluss haben können.³⁵¹

Grundsätzlich bestimmt das Mediengesetz, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkmedien die „öffentliche Aufgabe“ haben, die Öffentlichkeit über Fragen der „Information, Kultur [und] Bildung“ zu informieren.³⁵² Die NOS, die wichtigste Rundfunkorganisation mit Vollprogramm, ist verpflichtet, nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern Medieninhalte im Bereich Nachrichten, Sport und Veranstaltungen anzubieten.³⁵³ Außerdem sind auch die Regeln für die Berichterstattung über Ereignisse von erheblicher Bedeutung für die Gesellschaft in einem politischen Kontext wichtig. Diese Regeln sehen vor, dass Ereignisse, die für die niederländische Gesellschaft wichtig sind oder eine besondere kulturelle Bedeutung haben, über frei empfangbare Rundfunksender übertragen werden müssen.³⁵⁴

Nach Artikel 6.1 des Mediengesetzes wird Parteien, die bei den letzten Wahlen zum Repräsentantenhaus oder Senat einen oder mehrere Sitze gewonnen haben, eine bestimmte Sendezeit in den nationalen Vollprogrammen zugewiesen. Der Umfang der zuzuweisenden Sendezeit wird von der Medienbehörde (*Commissariaat voor de Media*) festgelegt. Zudem wird Parteien, die in allen Stimmbezirken an Wahlen zum Repräsentantenhaus teilnehmen oder die an Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen, von der Medienbehörde ebenfalls Sendezeit zugewiesen. Bei den jüngsten Wahlen im März 2017 erhielten diese Parteien im Fernsehen 18 Minuten und im Hörfunk 20 Minuten Sendezeit.³⁵⁵ Diese Sendezeit darf nur zur Ausstrahlung politischer Inhalte genutzt werden und darf keiner Partei zugewiesen werden, die wegen Diskriminierung oder Hassrede verurteilt wurde.³⁵⁶

³⁵⁰ Artikel 7, niederländische Verfassung <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15>.

³⁵¹ Mediawet 2008 (Mediengesetz 2008), <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2017-02-01>.

³⁵² Artikel 2.1, Mediengesetz.

³⁵³ Artikel 2.34a, Mediengesetz.

³⁵⁴ Artikel 5.1, Mediengesetz.

³⁵⁵ Commissariaat voor de Media, Politieke partijen geïnformeerd over zendtijd voor verkiezingen, 14. Februar 2017, <https://www.cvdem.nl/nieuws/politieke-partijen-geinformeerd-over-zendtijd-voor-verkiezingen/>.

³⁵⁶ Artikel 6.4 und 6.2(1) Mediengesetz.



Für kommerzielle Sendezeit für Parteien in kommerziellen Programmen gelten die allgemeinen Bestimmungen im dritten Kapitel des Mediengesetzes. Das Mediengesetz enthält spezifische Vorschriften für politische Werbung. Diese verbietet das Sponsoring von Sendungen mit politischen Informationen, sowohl bei öffentlich-rechtlichen als auch bei kommerziellen Rundfunkveranstaltern.³⁵⁷

Es gibt keine spezifischen Einschränkungen hinsichtlich der Art der politischen Inhalte, die bei Wahlen ausgestrahlt werden können. Allerdings können die allgemeinen Vorschriften des Mediengesetzes unter bestimmten Umständen zu inhaltlichen Einschränkungen für die Sendungen der Parteien führen. Der NOS werden große Freiheiten bei der Beurteilung der Themen gewährt, über die berichtet werden soll. Sie ist jedoch verpflichtet, den Pluralismus zu garantieren.³⁵⁸ In einem Fall vom Februar 2017 war dies Gegenstand einer Überprüfung durch das Bezirksgericht Amsterdam. Die Frage lautete, ob die Entscheidung der NOS, eine bestimmte kleinere Partei nicht zur Teilnahme an einer Wahldebatte einzuladen, rechtmäßig war. Das Bezirksgericht nannte mehrere Gründe, aus denen entschieden werden könne, dass die NOS rechtswidrig gehandelt habe; die wichtigsten seien eine Einschränkung der Redefreiheit und ein Missbrauch der journalistischen Freiheit. Nach Auffassung des Gerichts traf jedoch keiner dieser Gründe zu. Ein Missbrauch der journalistischen Freiheit hätte nur vorgelegen, wenn die NOS mit ihrer Entscheidung, die betreffende Partei ohne guten Grund nicht zur Teilnahme einzuladen, die Wahlergebnisse zu beeinflussen versucht hätte. Dies sei nicht der Fall gewesen, da die Entscheidung der NOS transparent und hinreichend neutral gewesen sei.³⁵⁹

10.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden

Das niederländische Recht enthält keine konkreten Vorschriften zur Rolle der Printmedien im Wahlkampf. Allgemeine Vorschriften des Zivil- und Deliktsrechts, die auf der Europäischen Menschenrechtskonvention basieren, schreiben jedoch vor, dass ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen Grundrechten wie dem Recht auf Meinungsfreiheit und dem Recht auf Privatsphäre erreicht werden muss. Gleichzeitig wird der Rolle der Presse in einer demokratischen Gesellschaft und der Freiheit der Presse, über politische Angelegenheiten zu berichten, große Bedeutung beigemessen. Darüber hinaus verlangen mehrere niederländische Verhaltenskodizes von Journalisten eine unabhängige Position in Bezug auf politische Parteien. So heißt es etwa im „Kodex für den Journalismus“ (*Code voor de Journalistiek*): „Der Journalist wird, wenn er mit einer politischen Partei verbunden

³⁵⁷ Artikel 2.106(3)(a) und Artikel 3.15 (2) Mediengesetz.

³⁵⁸ Artikel 2.34a Mediengesetz und Memorie van Toelichting bij de Mediawet (Begründung zum Mediengesetz), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30571/kst-30571-3?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4>.

³⁵⁹ V.zr. Rechtbank Amsterdam 28 februari 2017, IEF 16620; ECLI:NL:RBAMS:2017:1151 (Forum voor Democratie tegen NOS).



ist, ... diese Verbindung in seinem Artikel erwähnen, wenn dies im Lichte des Artikels relevant ist.“³⁶⁰

Den Parteien steht es frei, Werbefläche in Zeitungen und anderen Printmedien zu kaufen. Dies tat zum Beispiel der Vorsitzende der Partei VVD bei den Wahlen 2017, als er in großen Zeitungen einen offenen Brief veröffentlichte.³⁶¹

Die Artikel 6:194 und 6:194a des niederländischen Zivilgesetzbuchs über irreführende und vergleichende Werbung gelten nicht für bezahlte Werbung von Parteien, denn sie beziehen sich nur auf das Anbieten von Waren oder Dienstleistungen und gelten nicht für „ideologische Werbung“.

Der niederländische Werbekodex (*Stichting Reclame Code*), ein Selbstregulierungskodex für Werbung, gilt für kommerzielle Werbung in Printmedien.³⁶² Nach einem der Grundprinzipien dieses Werbekodex muss kommerzielle Werbung als solche erkennbar sein und darf nicht irreführen.

In mehreren Fällen hatte die Werbekodexkommission (*Reclame Code Commissie*) bereits über politische Werbung zu entscheiden. Im Jahr 2012 wies sie eine Beschwerde gegen einen Fernsehspot der Partei VVD zum Thema Steuersenkungen für Arbeitnehmer ab.³⁶³ Sie erklärte, im Umgang mit politischer Werbung sei Vorsicht geboten.

In einem weiteren Fall urteilte die Werbekodexkommission über eine Beschwerde gegen die Partei *Jonge Socialisten*, deren Werbespots den Stil der VVD in eigenen Werbeplakaten imitiert hatten. Auch Logo und Slogan der VVD waren kopiert worden. Die Werbekodexkommission entschied, die Plakate seien Parodien und nicht an Orten platziert worden, die für politische Plakate reserviert gewesen seien. Es sei klar gewesen, dass die Plakate nicht wirklich von der VVD stammten. Die Werbekodexkommission wies die Beschwerde ab.³⁶⁴

10.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

Das niederländische Recht enthält keine konkreten Vorschriften für Onlinemedien bei Wahlen und Referenden. Nach der allgemeinen Regel in Artikel 11.7 des niederländischen Telekommunikationsgesetzes (*Telecommunicatiewet*) dürfen politische Botschaften jedoch nicht ohne vorherige Zustimmung der betreffenden Abonnenten oder Nutzer mit

³⁶⁰ Vereniging van Journalisten, Code voor de Journalistiek, Rn. 11, <https://www.nvj.nl/ethiek/ethiek/code-journalistiek>.

³⁶¹ Raoul du Pré, „Rutte promoveert ‚pleur op‘ tot campagnethema“, de Volkskrant, 23. Januar 2017, <http://www.volkskrant.nl/politiek/rutte-promoveert-pleur-op-tot-campagnethema~a4452158/>.

³⁶² <https://www.reclamecode.nl/nrc/pagina.asp?paginaID=0&deel=2>.

³⁶³ Stichting Reclame Code, 2012/00789B, 30. Oktober 2012, <https://www.reclamecode.nl/webuitspraak.asp?ID=86436&acCode>.

³⁶⁴ Stichting Reclame Code, 2012/00832, 8. Oktober 2012, <https://www.reclamecode.nl/webuitspraak.asp?ID=85113&acCode>.



automatischen Mitteln (das heißt, ohne menschliche Intervention) verbreitet werden.³⁶⁵ Auch die Selbstregulierungsregeln des „Social-Media-Werbekodex“ (*Reclamecode Social Media*)³⁶⁶ schränkt die Möglichkeit politischer Schleichwerbung durch soziale Medien ein. Als wichtigstes Element des Social-Media-Werbekodex ist geregelt, dass alle Zahlungen, die ein Social-Media-Nutzer – ob in Form von Geld- oder von Sachleistungen – für die Verbreitung einer Werbebotschaft erhält, offengelegt werden müssen. Das Ziel dieses Kodex ist, für mehr Transparenz beim Einsatz von Werbung in sozialen Medien zu sorgen. Dies erfolgt durch die Regulierung der Offenlegung der finanziellen Bindungen zwischen Social-Media-Nutzern³⁶⁷ und Werbetreibenden und durch eine Vorschrift, die es verbietet, sich in sozialen Medien an Kinder unter zwölf Jahren zu wenden und sie dazu anzuhalten, für Produkte und Dienstleistungen zu werben.³⁶⁸ Ebenfalls unzulässig ist die Irreführung von Verbrauchern über soziale Medien, zum Beispiel durch das Anlegen falscher Online-Identitäten zum Einstellen von Produktrezensionen.³⁶⁹ Die Verwendung falscher Online-Identitäten durch Parteien war bei den Wahlen 2017 ein Thema. Eine Zeitung berichtete, die Partei Denk habe falsche Online-Identitäten genutzt, um sich an Online-Diskussionen auf Facebook und Twitter zu beteiligen.³⁷⁰

10.2.4. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken für Wahlen und Referenden

Das Mediensystem in den Niederlanden ist stark durch verschiedene Selbst- und Koregulierungsinstrumente geprägt, doch keines dieser Instrumente legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Rolle der Medien im Wahlkampf. Die allgemeinen Kodizes für die Medien sind der Kodex für Journalismus (der niederländischen Journalistenvereinigung), der Kodex für niederländische Journalisten (der niederländischen Chefredakteursgesellschaft) und die Leitlinien des niederländischen Presserats.³⁷¹ Auch die Werbung ist stark durch Selbstregulierung geprägt. Die „Werbekodexkommission“ hat (wie bereits ausgeführt) ebenfalls mehrere Entscheidungen zur politischen Werbung getroffen.

³⁶⁵ Wet van 19 oktober 1998, houdende regels inzake de telecommunicatie (Telekommunikationsgesetz), <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009950/2017-03-10>.

³⁶⁶ Stichting Reclame Code, Reclamecode Social Media (RSM), <https://www.reclamecode.nl/nrc/pagina.asp?paginaID=289%20&deel=2>.

³⁶⁷ Art. 3 Reclamecode Social Media.

³⁶⁸ Art. 5 Reclamecode Social Media.

³⁶⁹ Art. 4 Reclamecode Social Media.

³⁷⁰ Andreas Kouwenhoven and Hugo Logtenberg, „Nep-aanhang is online actief voor politieke partij Denk“, NRC, 10. Februar 2017, <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/10/nep-aanhang-online-actief-voor-denk-6642349-a1545568>.

³⁷¹ Vereniging van Journalisten, Code voor de Journalistiek,

<https://www.nvj.nl/ethiek/ethiek/code-journalistiek>.

Genootschap van Hoofredacteuren, Code voor de Journalistiek, <http://genootschapvanhoofredacteuren.nl/code-voor-de-journalistiek/>. Raad voor de Journalistiek, Leidraad van de Raad voor de Journalistiek, <https://www.rvdj.nl/leidraad>.



10.3. Jüngste und kommende Themen

Vor Kurzem, im Vorfeld der Wahlen vom März 2017, gab die NOS bekannt, sie habe beschlossen, sich bei der Veröffentlichung der Ergebnisse der Meinungsumfragen zur Sitzverteilung im Repräsentantenhaus künftig stärker zurückzuhalten, da sie festgestellt habe, dass bestimmte Umfragen unzuverlässig seien.³⁷²

Darüber hinaus gab es viele Diskussionen über Fake News und insbesondere deren Möglichkeiten, Wahlergebnisse zu beeinflussen. Die Website www.Peiling2017.nl veröffentlichte mehrere Umfragen auf Twitter und auf der Website selbst. Diese Umfragen wurden von einem Politiker der Partei *Forum voor Democratie* retweetet, einer neuen Partei, die 2017 zum ersten Mal an Wahlen teilnahm. Journalisten fanden heraus, dass die Umfragen von www.Peiling2017.nl nicht auf echten Recherchen basierten, sondern allein auf der Meinung des für die Website verantwortlichen Unternehmers.³⁷³

Besorgnis erregte auch ein Tweet des PVV-Politikers Geert Wilders mit einem retuschierten Bild des D66-Politikers Alexander Pechtold. Das ursprüngliche Bild³⁷⁴ zeigte eine Demonstration in Großbritannien, die während einer Pressekonferenz Wilders' für seinen neu veröffentlichten politischen Film *Fitna* stattfand. Auf dem von Wilders getwitterten Bild war einer der Demonstranten im Vordergrund durch ein Bild Pechtolds ersetzt worden.³⁷⁵

Das niederländische Gesetz kennt keine spezifischen Beschränkungen für das Material, das die Medien bei Wahlen produzieren, doch die Zulässigkeit bestimmter Aussagen stand zuletzt im Mittelpunkt der Rechtsprechung. Der berühmteste Fall betraf die Aussage des PVV-Vorsitzenden Geert Wilders, der in einer Fernsehansprache fragte: „Wollen Sie mehr oder weniger Marokkaner?“ Diese Aussage wurde vom Bezirksgericht Den Haag im Dezember 2016 als Anstiftung zur Diskriminierung gewertet und daher für rechtswidrig erklärt, weil es sich um Hassrede handele. Dies zeigt, dass trotz fehlender spezifischer Regulierung für Medieninhalte in den Niederlanden dennoch auf der Grundlage allgemeiner Regeln bestimmte Einschränkungen gegen Politiker verhängt werden können.³⁷⁶

³⁷² Marcel Gelauff, „NOS nog terughoudender over peilingen Tweede Kamer“, NOS Nieuws, 16. Dezember 2016, <http://nos.nl/artikel/2148608-nos-nog-terughoudender-over-peilingen-tweede-kamer.html>.

³⁷³ Mark Miséus und Robert van der Noordaa, „Nu duikt ook de neppeiling op: politici trappen in ‚knutselwerkjes‘“, 7. März 2017, <http://www.volkskrant.nl/politiek/nu-duikt-ook-de-neppeiling-op-politici-trappen-in-knutselwerkjes-a4470825/>.

³⁷⁴ Gettyimages, „Controversial Dutch Politician Geert Wilders Arrives In The UK“, 16. Oktober 2009, <http://www.gettyimages.nl/license/91933602>.

³⁷⁵ Geert Wilders, „D66 wil Amsterdam afsplitsen als de verkiezingsuitslag tegenvalt“, Twitter, 5. Februar 2017, <https://twitter.com/geertwilderspvv/status/828502461421850624>.

³⁷⁶ Rechtbank Den Haag, 9 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15014, <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=18353>. Siehe Leon Trapman, „Niederländischer Politiker Wilders wegen Gruppenbeleidigung und Anstiftung zu Diskriminierung verurteilt“, IRIS 2017-2/25, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2017/2/article25.en.html>.



10.4. Fazit

Wie oben dargelegt, ist die Nutzung der Medien durch die Parteien bei Wahlen kaum geregelt. Jede Partei mit einem Sitz im Repräsentantenhaus erhält Werbezeit im nationalen Fernsehen und Hörfunk. Die niederländische Werbekodexkommission spielt eine Rolle bei der Regulierung kommerzieller Werbung. Dieser Kodex hat den Status eines Selbstregulierungskodex. Die Durchsetzung durch die Werbekodexkommission erfolgt mit Zurückhaltung, insbesondere bei politischer Werbung. Bei den Wahlen 2017 spielten soziale Medien eine wichtigere Rolle als je zuvor, was auch zu verschiedenen Problemen führte, darunter Fake News und gefälschte Umfragen mit möglichem Einfluss auf die Wahlergebnisse. Es bleibt abzuwarten, wie und ob dies in den kommenden Jahren durch neue Regulierungsmaßnahmen abgestellt werden kann.





11. PL - Polen

Beata Klimkiewicz, Jagiellonen-Universität

11.1. Einführung

Die Wahlberichterstattung in den polnischen Medien wird durch eine Reihe von Gesetzen geregelt: (i) die Verfassung der Republik Polen aus dem Jahr 1997³⁷⁷, welche die Meinungs- und Pressefreiheit garantiert,³⁷⁸ (ii) das Pressegesetz aus dem Jahr 1984, das einen Verhaltenskodex für die Presse und die Journalisten enthält;³⁷⁹ (iii) das Rundfunkgesetz aus dem Jahr 1992, das Vorschriften für Radio- und Fernsehsender und die Anbieter audiovisueller Mediendienste festlegt;³⁸⁰ und (iv) das Wahlgesetz von 2011³⁸¹ sowie das Gesetz über landesweite Referenden aus dem Jahr 2003.³⁸² Alle diese Gesetze enthalten allgemeine Vorschriften für Wahlen und Referenden, vor allem für die Berichterstattung über den Wahlkampf. Darüber hinaus gelten die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs aus dem Jahr 1997,³⁸³ das für Vergehen wie Diffamierung und beleidigendes Verhalten Strafen nach der Strafprozessordnung vorsieht.

³⁷⁷ Verfassung der Republik Polen (Konstytucja RP), verabschiedet am 2. April 1997, Amtsblatt 1997, Nr.78, Position 483, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>. Deutsche Übersetzung abrufbar unter: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm>;

³⁷⁸ Artikel 14 (Meinungs- und Pressefreiheit) und 54 (Meinungsfreiheit, Verbot der Zensur).

³⁷⁹ Pressegesetz (Ustawa Prawo Prasowe) vom 26. Januar 1984, Amtsblatt 1984 Nr.5, Pos. 24, mit Änderungen. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024>.

³⁸⁰ Radio- und Fernsehgesetz aus dem Jahr 1992 (Ustawa o Radiofonii i Telewizji), verabschiedet am 29. Dezember 1992, in der gültigen Fassung, Amtsblatt 1993, Nr.7, Pos. 34, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034>.

³⁸¹ Wahlgesetz aus dem Jahr 2011 (Ustawa Kodeks Wyborczy), verabschiedet am 5. Januar 2011, Amtsblatt 2011, Nr.21 Pos. 112, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112>.

³⁸² Gesetz über landesweite Referenden 2003 (Ustawa o Referendum Ogólnokrajowym) vom 14. März 2003, Amtsblatt 2003, Nr.57, Pos. 507, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030570507>.

³⁸³ Strafgesetz aus dem Jahr 1997 vom 6. Juni 1997, Amtsblatt, 1997, Nr. 88, Pos. 553, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970880553>.



11.2. Aktueller Rechtsrahmen

11.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden

Für die Regelung der Wahlberichterstattung im polnischen Rundfunk gilt das Rundfunkgesetz aus dem Jahr 1992³⁸⁴, das sowohl auf Hörfunk- und Fernsehsender (private, öffentlich-rechtliche und soziale Sender) wie auch auf die Anbieter audiovisueller Mediendienste Anwendung findet. Verantwortlich für die Überwachung von Rundfunksendern und Anbietern audiovisueller Mediendienste ist der Nationale Rundfunkrat (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* – „KRRiT“), der 1993 gegründet wurde. Gemäß Artikel 213 der polnischen Verfassung aus dem Jahr 1997 soll der KRRiT dazu beitragen, die Meinungsfreiheit, das Recht auf Information und die öffentlichen Belange von Hörfunk und Fernsehen zu sichern.

Im Hinblick auf Wahlen und Referenden umfasst die Regelung des Rundfunksektors: (i) allgemeine Vorschriften zur Berichterstattung über die Wahlkampagnen, die im Wahlgesetz 2011 (in der geänderten Fassung) festgelegt sind;³⁸⁵ (ii) allgemeine Vorschriften zur Berichterstattung über die Kampagnen für Referenden, wie sie im Gesetz über landesweite Referenden aus dem Jahr 2003 festgelegt sind;³⁸⁶ (iii) Vorschriften des Rundfunkgesetzes 1992, welche die öffentlich-rechtlichen Sender zur Ausstrahlung von Wahlwerbung verpflichten; und (iv) mehrere Regelungen, die vom KRRiT erlassen wurden und in erster Linie für die Darstellung von Ansichten zu wichtigen öffentlichen Themen durch die öffentlich-rechtlichen Medien während des Wahlkampfes maßgeblich sind. Die Maßnahmen lassen sich in folgende Themenbereiche aufteilen: „Moratorien“ und Wahlumfragen; politische Werbung; Wahlwerbesspots und Fernsehdiskussionen.

11.2.1.1. Moratorien und Wahlumfragen

Moratorien – d.h. Zeiten, in denen keine Wahlwerbung stattfinden darf -, und die Verbreitung von Ergebnissen von Wahlumfragen werden durch das Wahlgesetz von 2011 (in der geänderten Fassung) geregelt. Nach Artikel 107 Absatz 1 des Gesetzes „ist Wahlwerbung am Wahltag und weniger als 24 Stunden vor dem Wahltag verboten. Dies gilt auch für Wahlveranstaltungen, für die Organisation von Märschen und Kundgebungen, für Reden und für die Verteilung von Wahlwerbematerial“. Dieselben Vorschriften gelten für Referenden: Artikel 39 Absatz 1 des Gesetzes über landesweite

³⁸⁴ Rundfunkgesetz 1992 (*Ustawa o Radiofonii i Telewizji*) vom 29. Dezember 1992, in der geänderten Fassung, Amtsblatt 1993, Nr.7, Pos. 34, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034>.

³⁸⁵ Wahlgesetz 2011 (*Ustawa Kodeks Wyborczy*) vom 5. Januar 2011, Amtsblatt 2011, Nr.21 Pos. 112, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112> (Übersetzung nur auf Englisch verfügbar).

³⁸⁶ Gesetz über landesweite Referenden 2003 (*Ustawa o Referendum Ogólnokrajowym*) vom 14. März 2003, Amtsblatt 2003, Nr.57, Pos. 507, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030570507>.



Referenden aus dem Jahr 2003 untersagt jede Form der Wahlwerbung weniger als 24 Stunden vor der Abstimmung und am Tag der Abstimmung bis zur Schließung der Wahllokale.

Was Wahlumfragen und Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe betrifft, so untersagt Artikel 115 des Wahlgesetzes 2011 die Verbreitung der Ergebnisse von Wahlumfragen, Meinungsumfragen zum Wahlverhalten und zu den Wahlergebnissen und Umfragen am Wahltag und 24 Stunden vor Schließung der Wahllokale. Erste Wahlergebnisse dürfen erst nach Schließung der Wahllokale veröffentlicht werden. Dasselbe gilt für Referenden: Artikel 41 Absatz 1 des Gesetzes über landesweite Referenden aus dem Jahr 2003 verbietet die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen 24 Stunden vor dem Wahltag und am Wahltag selbst.

11.2.1.2. Politische Werbung

Politische Werbung ist im polnischen Rundfunk während des Wahlkampfes nicht verboten, obwohl sie sich – wie jede andere Werbung oder jeder andere Inhalt im Rundfunk – nach den allgemeinen Vorschriften des Rundfunkgesetzes von 1992 richten muss. Politische Werbung ist sowohl in den öffentlich-rechtlichen als auch in den kommerziellen privaten Medien erlaubt. Die Vorschriften für die Festlegung der Kosten für die Ausstrahlung politischer Werbung sind in Artikel 119 des Wahlgesetzes von 2011 enthalten. Artikel 119 sieht vor, dass bezahlte Wahlwerbesendungen in Hörfunk und Fernsehen nach den Bedingungen ausgestrahlt werden, die für alle Wahlkomitees in den öffentlich-rechtlichen Medien (Artikel 119 Absatz 2) und den privaten Rundfunksendern (Artikel 119 Absatz 3) gelten. Darüber hinaus fordert Artikel 119 Absatz 4:

Die Preise für Wahlwerbung dürfen nicht höher sein als die Preise für normale kommerzielle Werbung und sollten entsprechend einer Preisliste festgelegt werden, die am Tag der Verkündung des Wahltermins verabschiedet wird.

Wahlkomitees sind Gremien, die bei der zuständigen Wahlbehörde zugelassen sind. Sie haben das Recht, Kandidaten für die Wahlen aufzustellen. Ein Wahlkomitee muss aus mindestens 15 wahlberechtigten Bürgern oder aus einer Organisation, einer politischen Partei oder einem Parteienbündnis bestehen.³⁸⁷

11.2.1.3. Wahlwerbesendungen

Die Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbesendungen für Parteien während des Wahlkampfes gilt in Polen nur für öffentlich-rechtliche Medien. Nach dem Rundfunkgesetz von 1992 sind öffentlich-rechtliche Sender verpflichtet, Parteien, die an den Wahlen zum Sejm, Senat, an Kommunalwahlen oder an den Wahlen zum Europäischen Parlament (Artikel 24 Absatz 1) und an den Präsidentschaftswahlen (Artikel 24 Absatz 2) teilnehmen,

³⁸⁷ Wahlgesetz 2011 (die Definition und die Vorschriften für die Aufstellung von Wahlkomitees sind in Kapitel 11 enthalten).



die Möglichkeit zu geben, ihre Wahlprogramme im öffentlich-rechtlichen Radio und Fernsehen vorzustellen, und zwar unter Bedingungen, die in gesonderten Bestimmungen festgelegt werden. Ebenso dürfen Organisationen, die an einem landesweiten Referendum teilnehmen, ihre Programme über öffentlich-rechtliche Radio- und Fernsehsender verbreiten. Die Bedingungen werden in gesonderten Bestimmungen festgelegt (Artikel 24 Absatz 3).

Allerdings müssen die Organisationen, auf die sich Artikel 24 bezieht, als „Wahlkomitees“ zugelassen sein, wie in Artikel 117 Absatz 1 des Wahlgesetzes 2011 definiert, damit ihre Wahlwerbesspots kostenlos ausgestrahlt werden können. Allgemeine Bestimmungen zur Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Medien, kostenlos Wahlwerbesspots für die offiziell zugelassenen Wahlkomitees zu senden, sind in den Artikeln 116-122 des Wahlgesetzes 2011 enthalten. Darin werden unter anderem der Begriff (i) „Wahlsendung“ definiert und die Aufteilung der Sendezeiten für solche Wahlsendungen unter den öffentlich-rechtlichen Sendern beschrieben (Artikel 116a); (ii) sie garantieren die Ausstrahlung kostenloser Wahlwerbessendungen (Artikel 117 Absatz 1), (iii) führen die Themen auf, die in einer KRRiT-Verordnung angegeben werden (am 12. Juli 2011 angenommen), also etwa die Tageszeit, zu der die Wahlprogramme kostenlos gesendet werden, und der Rahmen für die Aufteilung der Sendezeit für Wahlwerbesspots der Parteien (Artikel 117 Absatz 6) sowie (iv) die Vorschriften für die Verteilung bezahlter Wahlwerbung und politischer Werbung (Artikel 119). Öffentlich-rechtliche Sender sollten es auch der staatlichen Wahlkommission und den Wahlhelfern ermöglichen, kostenlose Informationen, Klarstellungen und damit zusammenhängende Nachrichten zu veröffentlichen (Artikel 122 Absatz 1). Das Wahlgesetz 2011 enthält außerdem Vorschriften für die Berichterstattung öffentlich-rechtlicher Sender über die Wahlkampagne für die Parlamentswahlen³⁸⁸ (Artikel 252-254), die Wahlen zum Senat³⁸⁹ (Artikel 284-285), die Präsidentschaftswahlen (Artikel 326-327), die Wahlen zum Europäischen Parlament (Artikel 347-348), von Regionalräten (Artikel 411-412) und für Bürgermeisterwahlen (Artikel 491-491a). Diese Vorschriften beziehen sich in erster Linie auf die Verteilung der Sendezeiten zwischen den Wahlkomitees.

Wie bereits erwähnt, befasst sich eine am 12. Juli 2011 angenommene KRRiT-Verordnung³⁹⁰ mit mehreren Fragen im Zusammenhang mit Wahlwerbung im Fernsehen. So legt sie zum Beispiel fest, dass Wahlwerbesspots vom 15. Tag vor der Wahl bis zum letzten Tag vor der Abstimmung kostenlos ausgestrahlt werden müssen (§ 1 Absatz 2). Die Verordnung gibt außerdem an, wie viel Sendezeit genau in Stunden und Minuten für die Wahlwerbesspots im Radio und Fernsehen landesweit und regional reserviert werden muss – aber auch für die Regionalsender des polnischen Fernsehens (Telewizja Polska) und für öffentlich-rechtliche Radiosender – bei den Wahlen zum Sejm (§§ 4-8), zum Senat (§ 916), zur Wahl des Staatspräsidenten (§§ 17–22), den Wahlen zum Europäischen Parlament (§§

³⁸⁸ dem Unterhaus des polnischen Parlaments.

³⁸⁹ dem Oberhaus des polnischen Parlaments.

³⁹⁰ Die Verordnung des Nationalen Rundfunkrats vom 12. Juli 2011 über die Zeit und den Rahmen für die Zuteilung von Sendezeiten für die kostenlose Ausstrahlung von Wahlprogrammen, das Verfahren für die Zuteilung der Sendezeiten, die Zulassung und die Vorbereitung und Ausstrahlung von Wahlprogrammen in öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehsendern, <http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations> (Übersetzung nur auf Englisch verfügbar).



22-27) und den Gemeinderats- und Regionalwahlen (§§ 28-33) sowie den Bürgermeisterwahlen (§§ 34-39). Kapitel III der Verordnung beschreibt ausführlich das Verfahren für die Festlegung der Sendezeiten und der Länge der Wahlwerbespots. Dieses Verfahren beruht auf dem Prinzip der Egalität (bei nationalen Wahlen) und der Verhältnismäßigkeit (bei Regional- und Kommunalwahlen). Kapitel IV der Verordnung schreibt vor, wie Wahlsendungen vorbereitet, registriert und ausgestrahlt werden müssen, und definiert die Rolle der politischen Parteien und ihrer Wahlkomitees und der öffentlich-rechtlichen Medien.

Neben dieser Verordnung ist noch eine weitere KRRiT-Verordnung von Bedeutung, die Verordnung vom 24. April 2003 über die Verfahren im Zusammenhang mit der Vorstellung der Standpunkte der politischen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände im öffentlich-rechtlichen Radio und Fernsehen³⁹¹. Diese Verordnung regelt die Berichterstattung über Standpunkte, Diskussionen, Analysen und Veranstaltungen dieser Gruppen.

11.2.1.4. Fernsehdebatten

Fernsehdebatten gelten als eine besondere Art von Programminhalt, der vom polnischen Rundfunk nach dem Wahlgesetz von 2011 und einer KRRiT-Verordnung vom 6. Jul 2011 über ausführliche Grundsätze und Verfahren für die Durchführung von Debatten durch das polnische Fernsehen ausgestrahlt werden muss (neben den oben beschriebenen Wahlsendungen). Gemäß Artikel 120 Absatz 1 des Wahlgesetzes von 2011 ist das polnische Fernsehen verpflichtet, Debatten zwischen (i) den Vertretern von Wahlkomitees auszustrahlen, die eine Liste von Kandidaten in allen Wahlkreisen bei Parlamentswahlen oder bei Wahlen zum europäischen Parlament in der Republik Polen angemeldet haben, und (ii) zwischen Kandidaten für die Wahlen zum polnischen Staatspräsidenten. Nach Artikel 120 Absatz 2, der sich auf die KRRiT-Verordnung zu diesem Thema bezieht, muss das polnische Fernsehen während der Debatte auf den Grundsatz der Egalität bei der Vorstellung der Positionen und Meinungen achten. Die KRRiT-Verordnung vom 6. Juli 2011 über ausführliche Prinzipien und Verfahren für die Organisation von Debatten im polnischen Fernsehen beschreibt ausführlich die Kriterien für die Ausstrahlung landesweiter Programme (§ 1 Absatz 1), die sicherstellen sollen, dass für jeden Teilnehmer an einer solchen Debatte die gleichen Bedingungen gelten (§ 5).

³⁹¹ Verordnung des Nationalen Rundfunkrats vom 24. April 2003 über die Verfahren für die Vorstellung von Standpunkten der politischen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu wichtigen Themen von öffentlichem Interesse im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, <http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations> (Übersetzung nur auf Englisch verfügbar).



11.2.2. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden

11.2.2.1. Moratorien und Wahlumfragen

Für die Printmedien gelten ähnliche Regeln wie für Radio und Fernsehen, was die Einhaltung von Moratorien und die Verbreitung der Ergebnisse von Wahlumfragen betrifft. Das Wahlgesetz von 2011 (Artikel 107 Absatz 1) und das Gesetz über landesweite Referenden von 2003 (Artikel 39 Absatz 1) finden folglich auch auf Printmedien Anwendung. Beide Gesetze verbieten Wahlwerbung am Wahltag und 24 Stunden vor einer Abstimmung. Ebenso dürfen gemäß Artikel 115 des Wahlgesetzes von 2011 und Artikel 41 Absatz 1 des Gesetzes über landesweite Referenden von 2003 am Wahltag selbst und 24 Stunden vorher keine Ergebnisse von Wahlumfragen und Umfragen zur Stimmabgabe veröffentlicht werden.

11.2.2.2. Falschinformationen

Wenn während des Wahlkampfes in Presseinhalten (die in Artikel 111 Absatz 1 des Wahlgesetzes von 2011 als „Wahlmaterial“ definiert werden, „das in der Presse verbreitet wird“³⁹²) Falschinformationen verbreitet werden, kommen besondere beschleunigte Gerichtsverfahren zum Einsatz. Wahlmaterial wird in Artikel 111 Absatz 1 definiert als „Poster, Broschüren und Slogans sowie Reden oder andere Formen der Wahlpropaganda“. Falls Wahlmaterial falsche Informationen enthält, muss das zuständige Bezirksgericht im Falle einer Klage gegen Falschinformationen innerhalb von 24 Stunden eine Entscheidung treffen, die sofort vollstreckbar ist (Artikel 111 Absatz 2). Widerspruch gegen die Gerichtsentscheidung muss ebenfalls innerhalb von 24 Stunden eingelegt werden, und das Berufungsgericht muss den Fall innerhalb der nächsten 24 Stunden prüfen – seine Entscheidung muss ebenfalls sofort vollstreckt werden (Artikel 111 Absatz 3). Die Richtigstellung, Antwort oder Entschuldigung muss spätestens 48 Stunden nach Erlass des Urteils veröffentlicht werden. Das Gerichtsurteil muss angeben, in welchem Medium eine solche Richtigstellung veröffentlicht werden muss (Artikel 111 Absatz 4).

11.2.2.3. Verleumdung

In Polen ist Verleumdung nach Artikel 212 des Strafgesetzbuchs von 1997 strafbar und kann mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr bestraft werden.³⁹³ Einige andere Bestimmungen des Strafgesetzbuchs können jedoch so ausgelegt werden, dass sie

³⁹² Der Begriff „Presse“ wird in Artikel 7 Absatz 2 des Pressegesetzes von 1984 (Ustawa Prawo Prasowe) vom 26. Januar 1984 definiert, Amtsblatt 1984 Nr. 5, Position 24, in seiner geänderten Fassung, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024>.

³⁹³ Strafgesetzbuch von 1997 vom 6. Juni 1997, Amtsblatt 1997, Nr. 88, Position 553, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970880553..>



Vertretern des Staates mehr Schutz gewähren als der allgemeinen Öffentlichkeit.³⁹⁴ Die Anwendung und Auslegung von Artikel 212 ist von Journalisten, Journalistenverbänden, Nichtregierungsorganisationen (NROs), dem Beauftragten des Europarats für Menschenrechte und dem KRRiT heftig kritisiert worden. 2011 stellte der KRRiT im Zusammenhang mit einem Urteil gegen zwei Journalisten nach Artikel 212 fest, dass „es Anlass zur Sorge gibt, wenn Politiker das Strafrecht nutzen, um mit der Presse Verhaltensdiskussionen zu führen“.³⁹⁵ Polnische Fälle von übler Nachrede und Verleumdung kamen häufig vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der in einer Reihe von Fällen Verstöße gegen Artikel 10 der Menschenrechtskonvention feststellte.³⁹⁶ Die Abschaffung von Artikel 212 des polnischen Strafgesetzbuchs wurde von verschiedenen Organisationen gefordert (allen voran vom Kommissar für Menschenrechte), die Journalisten, Medien und die Zivilgesellschaft vertreten, und zwar 2011,³⁹⁷ 2014 und vor kurzem im September 2016. Der Ausschuss des polnischen Senats für Recht, Rechtsstaatlichkeit und Petitionen hat die Forderung nach einer Abschaffung dieses Artikels im März 2017 zurückgewiesen. Die Zahl der Fälle von übler Nachrede und Beleidigung durch die Massenmedien ist in den beiden Jahren vor den letzten Wahlen 2015 zurückgegangen;³⁹⁸ allerdings ist sie in der ersten Hälfte 2016 wieder gestiegen. Bis Ende Juni 2016 gab es rund 50 solcher Fälle.³⁹⁹ Die OSZE empfiehlt in ihrem Abschlussbericht über die Parlamentswahlen 2015, dass „... Bestimmungen aufgehoben werden sollten, die strafrechtliche Haftung für üble Nachrede und Beleidigung vorsehen“, um die Freiheit der Medien sicherzustellen und die freie Meinungsäußerung vor allem in Wahlzeiten zu schützen.⁴⁰⁰

³⁹⁴ Z.B. Artikel 135.2; 226.1; 226.3. Strafgesetzbuch vom 6. Juni 1997.

³⁹⁵ PAP (2016) KRRiT odpowiada na oświadczenie TVP (komunikat) (KRRiT antwortet auf die Erklärung des TVP (Kommunikation), (unter: centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/exportToPdf/52208.jsessionid...undefined).

³⁹⁶ Dazu siehe zum Beispiel: ECHR (2015) Case of Marian Maciejewski versus Poland 13. Januar 2015 (Application no. 34447/05), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-150228>; ECHR (2014) Case of Stankiewicz and others versus Poland vom 14. Oktober 2014 (Application no. 48723/07), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-147014>; ECHR (2012) Jucha and Żak against Poland vom 23. Oktober 2012 (Application no. 19127/06), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113919>.

³⁹⁷ Unter der Kampagne „Withdraw the Artikel 212“, <https://pl-pl.facebook.com/wykresl212>.

³⁹⁸ OSCE (2016) Republic of Polen: Parliamentary Elections, 25 October 2016, OSCE/ODHIR Election Assessment Mission Report, <http://www.osce.org/odihr/elections/Polen/191566>, S. 13.

³⁹⁹ Wirtualnemedial.pl (2017) Nie będzie zmian w art. 212 Kodeksu karnego – Senatorzy odrzucili apel Rzecznika Praw Obywatelskich (es wird keine Änderungen von Artikel 212 des Strafgesetzbuchs geben – der Senat hat einen Appell des Kommissars für Menschenrechte zurückgewiesen), <http://www.wirtualnemedial.pl/artykul/art-212-kodeksu-karnego-senatorzy-odrzuili-apel-rzecznik-praw-obywatelskich>.

⁴⁰⁰ OSCE (2016) Republic of Polen: Parliamentary Elections, 25 October 2016, OSCE/ODHIR Election Assessment Mission Report, <http://www.osce.org/odihr/elections/Polen/191566>, S. 19.



11.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

Der Rechtsrahmen in Polen enthält keine besonderen Vorschriften für Onlinemedien. Onlinemedien, Nachrichtenportale und andere Arten von Portalen fallen unter die Definition des Begriffs „Presse“ nach Artikel 7 Absatz 2 des Pressegesetzes von 1984, und für sie gelten dieselben Vorschriften wie für Printmedien (siehe Teil 11.2.2.). Das bedeutet, dass auch Online-Ausgaben von Zeitungen am Wahltag und 24 Stunden vorher keine Wahlwerbung und keine Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe veröffentlichen dürfen. Allerdings scheint nicht ganz klar zu sein, welche Onlinemedien nach dem Pressegesetz unter den Begriff „Presse“ fallen. Das liegt in erster Linie daran, dass die Unterscheidungskriterien für die Presse im Pressegesetz von 1984 festgelegt wurden und daher auf viele Formen von Onlinemedien wie Blogs und Nachrichtenportale gar nicht zutreffen.⁴⁰¹ Artikel 7 Absatz 2 Nr. 1 definiert den Begriff Presse als „periodische Veröffentlichung, die keine einzelne und vollständige Einheit bildet, mindestens einmal im Jahr veröffentlicht wird und einen konstanten Titel oder Namen trägt, außerdem eine Nummer und Datum.“ Der Artikel umfasst vor allem folgende Arten von Medien: „Tageszeitungen und Zeitschriften, Meldungen von Nachrichtenagenturen, Telex-Nachrichten, Bulletins, Hörfunk- und Fernsehsendungen, Filmchroniken“ und „alle vorhandenen und zukünftigen (im Laufe der technischen Entwicklung auftretenden) Massenmedien, ... die periodische Veröffentlichungen über Print-, Bild- oder Tonmedien oder über andere Mittel herausgeben.“ Für Anbieter, die unter die Kategorie der „Betreiber audiovisueller Mediendienste“ fallen, gilt dagegen das Rundfunkgesetz von 1992 (siehe Teil 11.1.).

11.3. Jüngste und kommende Themen

Wie aus der oben beschriebenen Analyse hervorgeht, gelten die ausführlicheren Vorschriften – vor allem die Pflichten zur Veröffentlichung bestimmter Inhalte während des Wahlkampfes (etwa in Bezug auf Wahlwerbung im Fernsehen oder Fernsehdebatten) – nur für die öffentlich-rechtlichen Medien. Vor kurzem wurden ein Teil dieser Vorschriften geändert. Diese Änderungen sind jedoch international auf heftige Kritik gestoßen. Dazu zählt vor allem das Inkrafttreten des so genannten „kleinen Mediengesetzes“ (*Mała Ustawa Medialna*), durch das das Rundfunkgesetz von 1992 geändert wurde.⁴⁰² Das „kleine

⁴⁰¹ Parnes Jakub (2016) The Definition of the Press in the Polish Press Law and its Impact on the Functioning of Local Online Media [in] Communication Today: An Overview from Online Journalism to Applied Philosophy, Trivent Publishing, <http://trivent-publishing.eu/books/philosophy/communicationtoday/4.%20Jakub%20Parnes.pdf>.

⁴⁰² Gesetz von 2015 zur Änderung des Rundfunkgesetzes, das so genannte „kleine Mediengesetz“ (Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, tzw. „Mała Ustawa Medialna“), das am 30. Dezember 2015 verabschiedet wurde und am 30. Juni 2016 auslief, Amtsblatt 2016, Pos. 25. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000025>. Siehe die englische Übersetzung des Dokuments: <http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations/>.



Mediengesetz“ wurde Ende 2015 verabschiedet und trat am 30. Juni 2016 außer Kraft. Trotzdem haben die Änderungen dazu geführt, dass zwischen der Regierung (d.h. dem Finanzminister) und den öffentlich-rechtlichen Medien eine Beziehung der Abhängigkeit entstanden ist. 2016 kam es im polnischen Fernsehen und im Hörfunk (*Polskie Radio*) zu massiven Rücktritten von Mitarbeitern, nicht nur von Vorstandsmitgliedern, sondern auch von Journalisten – von denen einige 20 Jahre oder länger im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gearbeitet hatten. Am 22. Juni 2016 wurde vom Sejm ein neues Gesetz über den Nationalen Medienrat⁴⁰³ verabschiedet. Damit wurde eine neue Regulierungsbehörde – der Nationale Medienrat (*Rada Mediów Narodowych* – der „RMN“) geschaffen; sie hat einige der Zuständigkeiten des KRRiT übernommen, etwa die Ernennung der geschäftsführenden Direktoren und der Vorstandsmitglieder und die Überwachung der öffentlich-rechtlichen Medien (Artikel 17 und 18). Obwohl das Gesetz von 2016 sicherstellt, dass die Ausübung der Befugnisse⁴⁰⁴ innerhalb des RMN ausgewogener ist als dies der Fall wäre, wenn nur ein einziges Regierungsmitglied verantwortlich wäre (drei RMN-Mitglieder werden vom Sejm und zwei vom Präsidenten ernannt), verhindert es nicht, dass die Regierungspartei unzulässigen Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausübt und aktive Politiker, Mitglieder politischer Parteien und Parlamentsmitglieder einen Sitz in dem Kontrollorgan RMN einnehmen können.

11.4. Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es in Polen für öffentlich-rechtliche Medien und für Print- und Onlinemedien unterschiedliche Vorschriften für die Wahlberichterstattung gibt. Die ausführlichste und strengste Regulierung (einschließlich der Verpflichtung, Wahlwerbung auszustrahlen) gilt für die öffentlich-rechtlichen Medien. Print- und Onlinemedien unterliegen am wenigsten einer Regulierung. Es wurden daher Forderungen nach einer Reform in drei Bereichen entwickelt – insbesondere:

- für einen besseren Mechanismus für die Corporate Governance der öffentlich-rechtlichen Medien, der die institutionelle Autonomie und die redaktionelle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien sicherstellen würde und die Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Medien während des Wahlkampfs berücksichtigt,
- für eine wirkliche Unabhängigkeit des KRRiT und des RMN; dabei sollte berücksichtigt werden, dass diese Gremien für die Aufsicht und Überwachung der Leistung öffentlich-rechtlicher Medien zuständig sind, auch während des Wahlkampfs,
- für eine Revision der Bestimmungen, die eine strafrechtliche Haftung für üble Nachrede und Beleidigung vorsehen, da diese zu einem Abschreckungseffekt bei

⁴⁰³ Gesetz über den Nationalen Medienrat (Ustawa o Radzie Mediów Narodowych) vom 22. Juni 2016, Amtsblatt 29. Juni 2016, Pos. 929, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/929/1>.

⁴⁰⁴ Kein einzelner Minister entscheidet über die Ernennung, aber an der Entscheidung sind Vertreter des Parlaments und der Präsident beteiligt.



Journalisten führen oder Einfluss auf die Leistung der Medien während der Wahlberichterstattung haben.



12. RU - Russland

Andrei Richter, Medienakademie Bratislava

12.1. Einführung

Sowohl Medienfreiheit als auch das aktive und passive Wahlrecht (und das Recht auf Teilnahme an Referenden) sind in der Verfassung der Russischen Föderation verankert.⁴⁰⁵ Sie sind somit für die Demokratie gleichwertig und eng miteinander verbunden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte formulierte es folgendermaßen: „Freie Wahlen und Meinungsfreiheit, insbesondere die freie politische Diskussion, bilden zusammen den Grundstock für jedes demokratische System ... Die beiden Rechte sind miteinander verbunden und stärken sich gegenseitig ... Aus diesem Grund ist es in der Zeit vor Wahlen besonders wichtig, dass die freie Verbreitung von Meinungen und Informationen jeglicher Art gestattet ist.“⁴⁰⁶

Das in diesem Urteil dargelegte Gedankengut wurde vom Verfassungsgericht der Russischen Föderation bestätigt, das insbesondere ausführte:

*Wenn freie politische Diskussion während Wahlen nicht gesichert ist und auch keine geeigneten Bedingungen für einen freien Meinungs austausch, an dem sich nicht nur Kandidaten, ihre Vertreter sowie Vertreter von Wahlvereinigungen, sondern auch die Bürger beteiligen, gegeben sind, können solche Wahlen nicht als frei und die im Ergebnis gebildeten Organe nicht als legitim betrachtet werden.*⁴⁰⁷

In einer von der Zentralen Wahlkommission der Russischen Föderation (im Folgenden „ZWK“) herausgegebenen und autorisierten Broschüre heißt es: „Die Wirkung der Medien auf Wähler, auf die Entwicklung ihrer Wahlpräferenzen und ihre ... Einstellung zur

⁴⁰⁵ Verfassung der Russischen Föderation. Art. 29 und 32. Amtliche englische Übersetzung unter <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>.

⁴⁰⁶ Urteil in der Rechtssache Bowman gegen das Vereinigte Königreich (141/1996/760/961), 19. Februar 1998, Abs. 42, <http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/1998/4.html>.

⁴⁰⁷ Beschluss des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation Nr. 7-P vom 16. Juni 2006 „Zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Reihe von Bestimmungen der Art. 48, 51, 52, 54, 58 und 59 des Föderationsgesetzes ‚Über den Bürgern der Russischen Föderation grundsätzlich garantierte Wahlrechte und das Recht auf Teilnahme an Referenden‘ auf Antrag der Staatsduma der Region Astrachan“. Abs. 2.2, <https://rg.ru/2006/06/21/ks.html>.



Institution der Wahl an sich ist kaum zu hoch einzuschätzen.⁴⁰⁸ Wissenschaftliche Studien zeigen in der Tat, dass russische Medien den Ausgang von Wahlen innerhalb und außerhalb des Landes theoretisch und auch praktisch in hohem Maße beeinflussen.

Europäische Wahlbeobachter kamen kürzlich zu dem Schluss, dass in Russland „trotz der Vielfalt der Medienlandschaft aus mehreren Tausend im Land registrierten Fernseh- und Hörfunksendern die Vielfalt der Ansichten begrenzt ist. Fernsehen ist die Hauptinformationsquelle, auch in Bezug auf Wahlen. An zweiter Stelle stehen Online-Quellen, insbesondere soziale Medien.“⁴⁰⁹

12.2. Aktueller Rechtsrahmen

12.2.1. Regulierung von Rundfunkmedien bei Wahlen und Referenden

Das de facto wichtigste Wahlgesetz in der Russischen Föderation ist das Föderationsgesetz „Über den Bürgern der Russischen Föderation grundsätzlich garantierte Wahlrechte und das Recht auf Teilnahme an Referenden“⁴¹⁰ (im Folgenden „Wahlgesetz“).⁴¹¹ Darüber hinaus gibt es das Föderationsverfassungsgesetz „Über Referenden der Russischen Föderation“⁴¹² sowie Föderationsgesetze zur Wahl des Präsidenten und zur Wahl der Abgeordneten der Staatsduma.⁴¹³ Zudem verfügt jede Gebietskörperschaft der Föderation über eine Reihe kommunaler Gesetze zur Wahl regionaler Organe, die dem Wahlgesetz nicht unähnlich sind.

All diese Gesetze regeln den Wahlkampf in den Medien, der achtundzwanzig Tage vor dem Wahltag beginnt und um Mitternacht des Vortages endet. Sie regeln die

⁴⁰⁸ Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы / М.В. Гришина, Е.С. Данилова, В.И. Луценко, Ю.Н. Пугачева, М.В. Цветкова, П.П. Шеншин. – М.: РЦОИТ, 2016. – 80 с. – С. 3, http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/2016/SMI_2016_11-06.pdf.

⁴⁰⁹ OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Wahlen zur Staatsduma der Russischen Föderation, 18. September 2016, OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmission. Abschlussbericht. Warschau, 23. Dezember 2016. - S. 15. <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/290861?download=true>.

⁴¹⁰ Siehe Boudarina N., „Änderungen im Wahlgesetz betreffend die Rundfunkmedien“, IRIS 2002-8:10/20, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/8/article20.de.html>.

⁴¹¹ Föderationsgesetz „Über den Bürgern der Russischen Föderation grundsätzlich garantierte Wahlrechte und das Recht auf Teilnahme an Referenden“ (Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации) vom 12. Juni 2002, Nr. 67-FZ, siehe IRIS 2007-1:16/30. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/.

⁴¹² Siehe Golovanov D., „Neues Referendumsgesetz verabschiedet“, IRIS, 2004-8:13/26, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/8/article26.de.html>.

⁴¹³ Föderationsgesetz „Über die Wahlen des Präsidenten der Russischen Föderation“ (О выборах Президента Российской Федерации) vom 10. Januar 2003 Nr. 19-FZ; Föderationsgesetz „Über die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma der Föderationsversammlung der Russischen Föderation“ (О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) vom 22. Februar 2014 Nr. 20-FZ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.



Bereitstellung kostenloser Sendezeit und redaktioneller Ressourcen für Kandidaten (politische Parteien und Gruppen) durch die Medieneinrichtungen, die zu diesem Zweck in die drei Gruppen staatliche, kommunale und sonstige Medien unterteilt sind. Die Gesetze legen die kostenlose Sendezeit fest, die für die unterschiedlichen Wahlen zugeteilt wird; die Zeitfenster werden im Losverfahren bestimmt. Die Dauer bezahlter Wahlwerbung für Kandidaten darf dabei nicht geringer als die kostenlose Zeit sein.

Das Wahlgesetz (Art. 2 Abs. 56) untersagt zudem Fernsehwahlkampf eines Kandidaten gegen einen oder mehrere andere Kandidaten; dazu gehört, dass keine möglichen negativen Folgen im Fall des Wahlsiegs eines Wahlgegners beschrieben oder Berichte verbreitet werden, in denen Informationen über einen Kandidaten eindeutig überwiegen und von negativen Kommentaren (sowie weiteren Informationen, die zu einer negativen Einstellung beitragen) zu einem oder mehreren Wahlgegnern begleitet werden.

Es gibt eine Reihe von Beschränkungen für den Wahlkampfinhalt sowie Bestimmungen, die die Haftung der Herausgeber (von Medieneinrichtungen) regeln, in erster Linie betreffend Verstöße gegen die Wahlkampfordnung. Ihre Haftung in Bezug auf Wahlkampfinhalte wurde 2010 vom Obersten Gerichtshof der Russischen Föderation deutlich eingeschränkt.⁴¹⁴

Im Ordnungswidrigkeitengesetz⁴¹⁵ sind die entsprechenden Strafmaße festgelegt. So sieht zum Beispiel Art. 5 Abs. 13 vor, dass die Weigerung einer Medieneinrichtung, einem Kandidaten das Recht auf Veröffentlichung einer Gegendarstellung oder einer sonstigen Erklärung zur Verteidigung seines Ansehens vor Ende des Wahlkampfes einzuräumen, wenn die Rufschädigung zuvor während des Wahlkampfes in der fraglichen Medieneinrichtung erfolgte, mit einem Bußgeld von RUB 10.000 bis RUB 20.000 (EUR 66 bis EUR 132) belegt wird. Ein Kandidat ist nicht verpflichtet, zunächst von der fraglichen Medieneinrichtung oder der Wahlkommission die unverzügliche Veröffentlichung seiner Gegendarstellung zu verlangen; er kann sich direkt an das Gericht wenden, welches seine Klage unverzüglich prüfen wird.

Als zum Beispiel am 1. März 2012 in einem Nachrichtenbeitrag des kommunalen Fernsehsenders in Sajanogorsk (Republik Chakassien) ein Kandidat für die Kommunalwahlen, die am 4. März 2012 stattfanden, verleumdet wurde, klagte dieser vor dem Stadtgericht. Am darauffolgenden Tag befand das Gericht, die in dem Nachrichtenbeitrag verbreitete Information habe unterstellt, der Kandidat sei in unmoralische Handlungen verwickelt. Das Gericht verpflichtete daher die Fernsehgesellschaft, dem Kandidaten kostenlose Sendezeit (für eine Gegendarstellung zur Anschuldigung) in der am Tag des Gerichtsurteils (2. März 2012) auszustrahlenden Ausgabe derselben Nachrichtensendung bereitzustellen.⁴¹⁶

⁴¹⁴ Siehe Richter A., Ein Meilenstein für die Massenmedien in Russland, IRIS *Plus* 2011-1, http://www.obs.coe.int/documents/205595/264635/Iris_plus_2011-1_DE_FullText.pdf/9bf13f3c-7cc9-40b3-986a-7fe7fd515ab5.

⁴¹⁵ Siehe Boudarina N., „Ordnungswidrigkeitengesetz verabschiedet“, IRIS 2002-6:15/34, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/6/article34.de.html>.

⁴¹⁶ Stadtgericht Sajanogorsk, Republik Chakassien, Beschluss in der Rechtssache N 2-379/2012, 2. März 2012, <https://rospravosudie.com/court-sayanogorskij-gorodskoj-sud-respublika-xakasiya-s/act-104099134/>.



Im letzten Medienwahlkampf um das Präsidentenamt der Russischen Föderation (die Wahl fand am 4. März 2012 statt) registrierten die Bezirkswahlkommissionen fünfundvierzig Ordnungswidrigkeiten in Form von Verstößen gegen das Wahlgesetz in den und durch die Medien. Insgesamt verhängten die Gerichte in sechsundzwanzig Fällen Bußgelder, die sich überwiegend auf Überschreitung der gesetzlich festgelegten Zeiten für Wahlkampf bezogen.⁴¹⁷

12.2.2. Regulierung der Printmedien bei Wahlen und Referenden

Die Regulierung der Printmedien während Wahlen und Referenden gleicht der von Rundfunkmedien. Insbesondere verbietet das Wahlgesetz extremistische Äußerungen.⁴¹⁸

Die geltende Rechtsprechung zeigt, dass der Ermessensspielraum von Herausgebern in dieser Hinsicht sehr weit sein kann. In der Region Chabarovsk schloss ein registrierter Kandidat für die Wahl zur Regionalduma in Übereinstimmung mit der regionalen Wahlgesetzgebung eine Vereinbarung mit der Zeitung *Priamurskie Vedomosti* über die Veröffentlichung eines von ihm geschriebenen Vorwahlartikels. Der Herausgeber lehnte die Veröffentlichung des Artikels mit der Begründung ab, er enthalte extremistische Äußerungen. Als ein Beispiel hob er die Aussage des Kandidaten hervor, dass jedes Jahr unter dem damaligen Gouverneur „wichtige soziale Objekte [in der Region] in Betrieb genommen wurden, von denen die größten orthodoxe Kirchen sind“. Er erklärte:

[Diese Aussage] war darauf gerichtet, religiösen Hass zu stiften und [ein Gefühl] der Exklusivität, Überlegenheit oder Unterlegenheit von Bürgern aufgrund ihrer Haltung zur Religion zu propagieren, das heißt Überlegenheit von Bürgern, die sich zur Orthodoxie bekennen, gegenüber allen anderen, was zu einer Verletzung der Integrität der Russischen Föderation, zur Untergrabung der staatlichen Sicherheit, zur Anstiftung zu sozialem, religiösem und Rassenhass und zu Feindseligkeit gegenüber der Lebensweise und Kultur ethnischer Russen führt und die nationale Sicherheit der Russischen Föderation untergräbt und die verfassungsmäßigen Rechte einer nicht definierten Anzahl von Menschen verletzt, die sie [zu] nutzen und verteidigen [in der Lage sein sollten], ungeachtet ihrer ethnischen, religiösen oder Rassenzugehörigkeit.

Vor Gericht verlangte der Kandidat, seinen Artikel in der nächsten Ausgabe der Zeitung noch vor Ende des Wahlkampfes zu veröffentlichen. Das Bezirksgericht pflichtete jedoch dem Herausgeber hinsichtlich des Charakters des streitigen Satzes bei, wobei es zudem

⁴¹⁷ Nach Angaben von Roskomnadzor, der staatlichen Aufsichtsbehörde (siehe Richter A., „Erlass über öffentlich-rechtliches Fernsehen unterzeichnet“, IRIS 2012-8/36, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/5/article36.de.html>). Siehe: Öffentlicher Bericht von Roskomnadzor für 2012, S. 81-82, http://rkn.gov.ru/docs/docP_962.pdf.

⁴¹⁸ Siehe Deeva N., „Gesetzesänderungen gegen Extremismus“, IRIS 2007-9:19/27, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/9/article27.de.html>.



anmerkte, die Medien dürften den Satz nicht aus dem Artikel herausnehmen, da „es die aktuelle Gesetzgebung dem Herausgeber nicht gestattet, den Wortlaut von Wahlkampfmaterialien zu redigieren oder diese lediglich in Teilen zu veröffentlichen“.⁴¹⁹

Das Wahlgesetz verbietet Wahlkampf Inhalte, wenn diese Rechte des geistigen Eigentums verletzen oder kommerzielle Werbung beinhalten. Laut Oberstem Gerichtshof der Russischen Föderation schließt dies die Verwendung von Werken ohne Zustimmung ihrer Urheber oder sonstiger Rechteinhaber sowie Verstöße gegen die Regeln angemessener Verwendung ein, insbesondere das Fehlen jeglicher Verweise auf den fraglichen Urheber.⁴²⁰ In der Rechtsprechung findet sich eine Annullierung der Registrierung von Wahlkandidaten wegen der Nutzung eines Bildes eines Kindergartens, das der Website einer Baufirma entnommen war, und der dabei erfolgten Nutzung des Logos eines sozialen Mediums.⁴²¹ Zum Beispiel wurde die Registrierung von Kandidaten in der Vergangenheit wegen der illegalen Verwendung des Bildes von Che Guevara und des Mottos von Dolores Ibárruri „Lieber stehend sterben, als auf Knien leben“ annulliert.⁴²²

12.2.3. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

Zum Inhalt von Wahlkampfmaterialien bei Onlinemedien sieht das Wahlgesetz lediglich zwei spezifische Einschränkungen vor:

Art. 45 Abs. 7 führt aus, dass am Wahltag bis zum Ende der Abstimmung auf dem Gebiet des jeweiligen Wahlkreises die Veröffentlichung von Daten zum Wahlausgang, unter anderem die Einstellung solcher Daten in Informations- und Telekommunikationsnetze (wie das Internet) für den freien öffentlichen Zugriff, unzulässig ist.

Art. 46 Abs. 3 untersagt die Veröffentlichung der Ergebnisse von Meinungsumfragen, Prognosen der Ergebnisse von Wahlen und Referenden sowie weiterer Studien im Zusammenhang mit abgehaltenen Wahlen und Referenden (einschließlich der Einstellung solcher Daten in Informations- und Telekommunikationsnetze wie das Internet) während der fünf Tage vor dem Wahltag und am Wahltag selbst.

⁴¹⁹ Beschluss des zentralen Bezirksgerichts der Stadt Chabarovsk. Beschluss in der Rechtssache Nr. 2-6843\2012 vom 12. Oktober 2012, <http://sudact.ru/regular/doc/tKw1o3qCSlbl/>.

⁴²⁰ Plenarbeschluss des Obersten Gerichtshofs der Russischen Föderation „Zur Rechtsprechung zum Schutz der Wahlrechte und des Rechts auf Beteiligung an einem Referendum für Bürger der Russischen Föderation“ (О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации) vom 31. März 2011 (in der geänderten Fassung vom 9. Februar 2012) Nr. 5. Art. 35. <https://rg.ru/2011/04/08/verhovn-sud-dok.html>.

⁴²¹ Siehe Pakulina, Elena: Regeln für den Kandidatenausschluss (Правила кандидатского съёма). / *Kommersant*. 29. November 2015. <http://www.kommersant.ru/doc/2865573>.

⁴²² Kommunisten Russlands nahmen von den Wahlen ab, weil Che Guevara. / *Izvestia*. 9. Sept. 2014. <http://izvestia.ru/news/576425#ixzz40Lb7HoRd>.



Das Wahlgesetz legt des Weiteren ein Paket an bestimmten Daten zu den Abstimmungen (zum Beispiel Methode, Organisator, Finanzierer, Daten der Umfragen) fest, die gleichzeitig mit den Ergebnissen innerhalb des zulässigen Zeitraums zu veröffentlichen sind. Ein Rechtsverfahren, welches sich speziell mit Onlinemedien befasst, veranschaulicht die Anwendung dieses Standards in der Praxis. Der zuständige Richter beschloss, die Möglichkeit, auf der Website der Medieneinrichtung über reale Kandidaten „abstimmen“ zu können, als Verstoß anzuerkennen. Bei der Umfrage wollte die kommunale Onlinemedieneinrichtung *Studio "Fact"* von ihren Lesern wissen: „Für welchen der Kandidaten für das Amt des Vorsitzenden des Bezirks Tasovskij würden Sie stimmen, wenn die Wahl heute wäre?“ Die Leser konnten ihren favorisierten Kandidaten auswählen und auf einen Link klicken, um die laufenden Ergebnisse der elektronischen Abstimmung einzusehen. Gleichzeitig bot die Website nicht die nach dem Wahlgesetz erforderlichen Informationen, insbesondere Angaben zur Erhebung der Daten und zum Gebiet, in dem die Umfrage stattfand, sowie eine statistische Einschätzung der potenziellen Fehlerrate. Der Vorsitzende der kommunalen Wahlkommission klagte beim Bezirksstaatsanwalt, welcher wiederum Rechtsmittel bei Gericht einlegte. Per richterlicher Entscheidung wurde der Inhaber der Medieneinrichtung einer Ordnungswidrigkeit für schuldig befunden und zu einem Bußgeld von RUB 30.000 verurteilt. Der Anwalt des Beklagten in der Rechtssache machte geltend, die Website selbst habe keine Umfrageergebnisse veröffentlicht, da Nutzer lediglich hätten den Verlauf „beobachten“ können, ohne die endgültigen Zahlen zu kennen. Der Richter war anderer Meinung und befand, die Zahlen hätten für „aktuelle Ergebnisse“ gehalten werden können. Gegen das Urteil wurde Berufung eingelegt, sowohl das Bezirks- als auch das Regionalgericht bestätigten es jedoch.⁴²³

12.3. Selbstregulierungskodizes oder -praktiken bei Wahlen und Referenden

Wissenschaftler, welche Selbstregulierungskodizes und -praktiken in Russland untersuchen,⁴²⁴ fanden lediglich einige wenige Beispiele für solche Aktivitäten: eine Erklärung russischer Journalisten zur Unterstützung freier und fairer Wahlen, eine Erklärung von Journalisten des Kuban zur Unterstützung freier und fairer Wahlen, eine Charta von Journalisten aus dem Altai zur Ablehnung von Manipulation des Gewissens und Verhaltens von Wählern sowie ein Memorandum für die Journalisten der Fernsehgesellschaft NTV.⁴²⁵

⁴²³ Beschluss des Gerichts des Autonomen Kreises der Jamal-Nenzen in der Rechtssache Nr. 4-a-8/12, 30. Januar 2012, <http://rospravosudie.com/court-sud-yamalo-neneckogo-avtonomnogo-okruga-yamalo-neneckij-avtonomnyj-okrug-s/act-103830558/>.

⁴²⁴ Wie zum Beispiel Smirnova E., siehe История кодексов профессиональной этики в отечественной журналистике // Вестник Московского университета. Серия 10, Журналистика. – 2014. – № 6. S. 150–164.

⁴²⁵ Декларация российских журналистов в поддержку свободных и честных выборов (Erklärung russischer Journalisten zur Unterstützung freier und fairer Wahlen) 8. September 1999, http://www.democracy.ru/library/publications/media/jour_inv/page36.html; Декларация кубанских



Medienseלבstregulierung trifft in der Praxis auf mehrere Hindernisse, allen voran die verderbte Wesensart des bestehenden Markts für Masseninformatioren. In Russland hat unfaier Wettbewerb zwischen den allgegenwärtigen staatlichen Medien (die sich öffentlicher Gelder und offizieller Vergünstigungen bei der Beschaffung und Verbreitung von Informationen erfreuen) und privaten Medien (denen solche Vergünstigungen vorenthalten werden) Tradition. Viele Medieneinrichtungen sind nicht von Publikumsbindung abhängig; wichtiger sind für sie ständige Finanzspritzen von ihren Eigentümern und die Möglichkeit, ihre vermeintlichen Schlüsselzuschauer, -zuhörer, -leser zu beeinflussen. In diesem Umfeld kann ethisches Verhalten für einen Journalisten abträglich, wenn nicht gar gefährlich sein.⁴²⁶

In diesem Kontext wurden die Selbstregulierungskodizes bald nach ihrer Verabschiedung wieder vergessen. Das einzige landesweit tätige Selbstregulierungsorgan, das Gesellschaftliche Kollegium für Pressebeschwerden (im Folgenden GKPБ),⁴²⁷ welches 2005 eingerichtet wurde, muss die relevanten Beschwerden noch prüfen, ungeachtet seines Aufrufs von 2016 an die ZWK, bei der Überwachung von Medienethik im Wahlkampf zusammenzuarbeiten.⁴²⁸ Die einzige relevante Beschwerde wurde 2012 von der ZWK vorgebracht; diese wurde jedoch nie geprüft, da die entsprechende Erklärung zur Anerkennung der Zuständigkeit des Kollegiums von der ZWK nicht unterzeichnet wurde.⁴²⁹

Die letzten Beschlüsse des landesweiten Selbstregulierungsorgans waren somit diejenigen, die von der Großen Jury des russischen Journalistenverbands im Jahr 2003 gefasst wurden.⁴³⁰

журналистов в поддержку свободных и честных выборов (Erklärung von Journalisten des Kuban zur Unterstützung freier und fairer Wahlen). Zeitung *Volnaya Kuban*, 20. September 2003, ; Хартия журналистов Алтая об отказе участвовать в манипулировании сознанием и поведением избирателей (Charta von Journalisten aus dem Altai zur Ablehnung von Manipulation des Gewissens und Verhaltens von Wählern) 18. Februar 2004, http://barnaul.org/board/vybory2004_hartija_gurnalistov_altaja_ob_otkaze_uch104.html; Памятка журналиста телекомпании НТВ (Memorandum für die Journalisten der Fernsehgesellschaft NTV), 1995, http://www.democracy.ru/library/publications/media/jour_inv/page40.html.

⁴²⁶ Es gibt Hinweise darauf, dass einige Medieneigner journalistische Ethik als etwas betrachten, das ihr Geschäft behindert. Siehe: Вначале было слово. Свободное // Телефорум (Москва). 2005, №2. S. 18; Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia [Die Entwicklung nachhaltig unabhängiger Medien in Europa und Eurasien]. – Washington, 2005. S. 228. <https://www.irex.org/resource/media-sustainability-index-msi> Siehe weiterhin Richter A. Post-Soviet Perspective on Censorship and Freedom of the Media [Postsowjetische Sicht zu Zensur und Medienfreiheit]. Moscow: UNESCO, 2007. – S. 285-309. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001537/153744e.pdf>.

⁴²⁷ Siehe <http://presscouncil.ru/>. Das GKPБ hat bislang Beschlüsse zu rund 160 Fällen gefasst.

⁴²⁸ Siehe <http://presscouncil.ru/index.php/novosti/5431-kollegiya-izmenila-ustav-dlya-rassmotreniya-zhalob-na-osveshchenie-vyborov>.

⁴²⁹ Siehe Beschluss des Präsidiums des GKPБ unter <http://presscouncil.ru/index.php/praktika/snyatyie-s-rassmotreniya-zhaloby/705-zhaloba-tsik-rf-na-zhurnal-russkij-reporter?showall=&start=6>.

⁴³⁰ Siehe alle Entscheidungen der Großen Jury des russischen Journalistenverbands unter: <http://www.presscouncil.ru/index.php/teoriya-i-praktika/resheniya-bolshogo-zhyuri-soyuza-zhurnalistov-rossii>.



12.4. Jüngste und kommende Themen

Eine Überprüfung durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE 2016 ergab, dass Medien Wahlkandidaten keine gleichberechtigte Berichterstattung zuteil werden ließen und der Regierungspartei mehr redaktionelle Aufmerksamkeit als den anderen Bewerbern schenkten. Die große Mehrheit der redaktionellen Berichterstattung bei landesweiten Sendern, von 63% bis 91%, widmete sich Regierungsvertretern. In Verbindung mit rechtlichen Einschränkungen beim Wahlkampf in den Medien und der durch den restriktiven Rechts- und Regulierungsrahmen begünstigten Selbstzensur brachte dies der Regierungspartei unangemessene Vorteile und schränkte die Fähigkeit der Wähler ein, eine fundierte und sachkundige Wahl zu treffen.⁴³¹

12.5. Fazit

Medienregulierung in Russland hat eine gewisse Tradition, die durch eine umfassende Gesetzgebung und belastbare Rechtsprechung (unter anderem Beschlüsse der höchsten nationalen Gerichte) untermauert wird. Was die modernen Medienarten anbelangt, so regelt russisches Recht Kampagnen zu Wahlen und Referenden im Einzelnen lediglich im Rundfunk und in Printmedien. Es gibt keine systematische Regulierung von Online-Kampagnen. Dabei ist die Frage nicht, ob, sondern wann eine solche Regulierung eingeführt und wie streng sie ausfallen wird.

Verstöße gegen das Wahlgesetz sind nicht sehr zahlreich, und die Wahlkampfvorschriften stellen für die Medien kein Problem dar. Gleichzeitig empfehlen internationale Beobachter, sie zu liberalisieren.

2016 schlug die OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmission der Russischen Föderation vor, Folgendes zu erwägen:

- Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsstelle mit dem Mandat, den freien, gleichen und fairen Zugang zu staatlichen Rundfunkanstalten zu überwachen,
- Liberalisierung des Wahlkampfes von Bewerbern in den Medien, um eine gleichberechtigte statt einer gleichen Medienberichterstattung zu erreichen und die Relevanz der rechtlichen Verpflichtungen für staatliche Medien, über die Tätigkeit von staatlichen Vertretern zu berichten, neu zu bewerten,
- Verpflichtung der Medien, von Parteien gesponserte Sendezeit/Ressourcen in den Medien deutlich zu kennzeichnen, was sicherstellen würde, dass Wähler wissen, dass solche Sendungen bezahlt wurden.⁴³²

⁴³¹ OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte. Wahlen zur Staatsduma der Russischen Föderation, 18. September 2016, OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmission. Abschlussbericht. Warschau, 23. Dezember 2016. - S. 2. <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/290861?download=true>.

⁴³² Ebenda, S. 25.



13. Zusammenfassung Länderberichte

Ronan Ó Fathaigh, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

13.1. Einführung

Dieses Kapitel enthält eine kurze Zusammenfassung der in Teil 2 enthaltenen Berichte und versucht, einige der gemeinsamen Probleme vergleichend zu diskutieren. In den Länderberichten wurden neun Mitgliedstaaten des Europarats untersucht, und dieses Kapitel ist nach ähnlichen Kriterien aufgebaut: Es beginnt mit den Vorschriften für Hörfunk- und Fernsehsender, gefolgt von den Printmedien und schließt mit den Vorschriften für Onlinemedien. Natürlich kann man nicht so ohne Weiteres Gesetze und Vorschriften quer durch eine Reihe unterschiedlicher Rechtssysteme diskutieren: Viele der Begriffe, die in diesem Kapitel verwandt werden – wie „Wahlpropaganda“, „Moratorien“ und „politische Werbung“ – haben nicht in allen untersuchten Mitgliedstaaten dieselbe Bedeutung und werden in diesem Kapitel nur verwendet, um einen allgemeinen Überblick über gemeinsame Regulierungsgrundsätze zu geben.

13.2. Regelung der Berichterstattung über Wahlen und Referenden für Hörfunk und Fernsehen

Wie aus den Länderberichten hervorgeht, sind die Vorschriften für Hörfunk und Fernsehen nicht nur in den Rundfunk- und Mediengesetzen enthalten, sondern auch in speziellen Wahlgesetzen und Gesetzen über Referenden. So gibt es zum Beispiel in Italien ein Gesetz – das so genannte „*Par Condicio*“-Gesetz –, das speziell für die Wahlberichterstattung in den Medien erlassen wurde.⁴³³ Darüber hinaus müssen Radio- und Fernsehsender sich nicht nur an die Vorschriften und Empfehlungen der Medienregulierungsbehörden halten (etwa der AGCOM in Italien und der Ofcom im Vereinigten Königreich),⁴³⁴ sondern auch an Vorschriften anderer Gremien wie Wahlkommissionen (zum Beispiel der Zentralen Wahlkommission in Russland und der Zentralen Wahlkommission in Spanien)⁴³⁵, aber auch

⁴³³ *Legge 22 Febbraio 2000, n. 28* (Gesetz vom 22. Februar 2000, Nr. 28), <http://www.camera.it/parlam/leggi/00028l.htm>.

⁴³⁴ *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, <https://www.agcom.it>; und Office of Communications, <https://www.ofcom.org.uk>.

⁴³⁵ Zentrale Wahlkommission der Russischen Föderation, <http://www.cikrf.ru/eng>; und *Junta Electoral Central*, <http://www.juntaelectoralcentral.es>.



so genannter Umfragekommissionen (zum Beispiel der „Commission des sondages“ in Frankreich).⁴³⁶ Einige der gemeinsamen Probleme, die in den Länderberichten behandelt werden, werden weiter unten diskutiert.

13.2.1. Allgemeine Vorschriften zur Wahlberichterstattung

Für alle Mitgliedstaaten, die in den Länderberichten untersucht werden, gilt: Radio- und Fernsehsender sind verpflichtet, fair, ausgewogen und unparteiisch über Wahlen und Referenden zu berichten, wie in den Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats zur Wahlberichterstattung gefordert.⁴³⁷ Neben diesen Grundsätzen gilt in vielen Mitgliedstaaten auch die Verpflichtung zur Respektierung von Meinungsvielfalt und Gleichberechtigung. So sieht zum Beispiel das spanische Wahlgesetz vor, dass private Rundfunksender den Grundsatz des Pluralismus und der Gleichberechtigung in Wahlzeiten respektieren müssen.⁴³⁸ Eine ähnliche Verpflichtung ist im Mediengesetz der Niederlande enthalten, das die öffentlich-rechtlichen Sender verpflichtet, die Meinungsvielfalt zu garantieren.⁴³⁹

13.2.1.1. Zuteilung von Sendezeiten

Die meisten nationalen Rundfunkbehörden haben spezielle Leitlinien und Empfehlungen für die Wahlberichterstattung im Rundfunk erlassen. Sie schreiben vor, auf welche Weise Kandidaten, politische Parteien, Wahlkampforganisationen und Referenden im Rundfunk behandelt werden sollen. So legt die Medienregulierungsbehörde (*Commissariaat voor de Media*) in den Niederlanden die Zuteilung von Sendezeiten für politische Parteien in der Wahlberichterstattung fest.⁴⁴⁰ In einigen Mitgliedstaaten wie Frankreich wurden die Regelungen für Radio- und Fernsehsender in jüngster Zeit etwas gelockert. Im Jahr 2016 wurde das Gesetz geändert, das gleiche Redezeiten für Kandidaten im Wahlkampf vorsah.⁴⁴¹ Für die Wahlen des Jahres 2017 mussten Radio- und Fernsehsender Kandidaten oder Parteien nur noch Redezeit im Verhältnis zu ihrer Vertretung im französischen Parlament und ihrer Beteiligung an der aktuellen Wahlkampagne einräumen. In einigen Mitgliedstaaten sind Radio- und Fernsehsender verpflichtet, die Rundfunkbehörden vorab über ihr Programm für die Wahlberichterstattung zu informieren. So müssen Rundfunksender in Italien nach dem *Par Condicio*-Gesetz die Medienregulierungsbehörde

⁴³⁶ *La commission des sondages*, <http://www.commission-des-sondages.fr>.

⁴³⁷ Dazu siehe z.B. Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns, 7. November 2007, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d4a3d.

⁴³⁸ *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general* (Wahlgesetz), Artikel 66 Absatz 2, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

⁴³⁹ Mediengesetz, Artikel 2.34a, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30571/kst-30571-3?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4>.

⁴⁴⁰ Mediengesetz 2008, Artikel 6 Absatz 1, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2017-02-01>.

⁴⁴¹ Amélie Blocman, „Geänderte Regeln zur Redezeit von Politikern in den Medien“, IRIS 2016-6/13, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/6/article13.de.html>.



AGCOM innerhalb von fünf Tagen nach der offiziellen Ankündigung des Wahltermins über ihre geplante Wahlberichterstattung informieren.⁴⁴²

13.2.1.2. Berichterstattung über Wahlen und Referenden

In mehreren Mitgliedstaaten wie Polen⁴⁴³ sind die öffentlich-rechtlichen Sender verpflichtet, Wahlprogramme der Parteien während des Wahlkampfs auszustrahlen. Ähnlich wie in Frankreich hat die britische Medienregulierungsbehörde Ofcom ebenfalls 2017 Reformen eingeführt, die Rundfunksendern einen größeren Spielraum bei der Festlegung der Zahl der Wahlwerbespots einräumen.⁴⁴⁴

In einigen Mitgliedstaaten sind Rundfunksender verpflichtet, die Rundfunkbehörde vorab über ihre geplante Wahlberichterstattung zu informieren. So müssen Rundfunksender in Italien die AGCOM 15 Tage vorher über den Inhalt ihrer Wahlsendungen informieren.⁴⁴⁵

13.2.1.3. Fernsehwahldebatten

Fernsehwahldebatten spielen nach wie vor in vielen Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle im Wahlkampf. So verfolgten zum Beispiel am 3. Mai 2017 16,5 Millionen Franzosen im Fernsehen die Debatte zwischen den Präsidentschaftskandidaten.⁴⁴⁶ Aus den Länderberichten geht aber auch hervor, dass einige Länder wie Irland, das Vereinigte Königreich und die Niederlande keine besonderen Vorschriften für Wahldebatten haben. Allerdings kommt es in der Regel zu Gerichtsverfahren, wenn ein Rundfunksender bestimmte Parteien oder Kandidaten von der Debatte ausschließt.⁴⁴⁷ In einigen Ländern gibt es spezielle Vorschriften für Wahldebatten. So ist in Polen der öffentlich-rechtliche Fernsehsender *Telewizja Polska* nach dem Wahlgesetz verpflichtet, Wahldebatten im Fernsehen auszustrahlen,⁴⁴⁸ und die Rundfunkbehörde KRRiT (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*) erlässt ausführliche Vorschriften für die Durchführung dieser Debatten.⁴⁴⁹

⁴⁴² Dazu siehe oben, Kapitel - Italien, Kapitel 6.2.1.1.

⁴⁴³ Rundfunkgesetz 1992 (*Ustawa o Radiofonii i Telewizji*), Artikel 24, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034>.

⁴⁴⁴ Ofcom, Ofcom's rules on due impartiality, due accuracy, elections and referendums, 9. März 2017, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/98148/Due-impartiality-and-elections-statement.pdf.

⁴⁴⁵ Siehe oben, Kapitel - Italien, Kapitel 1.2.1.1.

⁴⁴⁶ Angelique Chrisafis, "French election: Macron hailed as winner of bruising Le Pen TV debate", *The Guardian*, 4. Mai 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/04/french-election-marine-le-pen-and-emmanuel-macron-trade-insults-in-tv-debate>.

⁴⁴⁷ Dazu s. Eine Rechtssache während der holländischen Parlamentswahlen 2017, siehe Berufungsgericht Amsterdam, 28. Februar 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1151, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2017:1151>.

⁴⁴⁸ Wahlgesetz 2011 Artikel 120 Absatz 1, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112>.

⁴⁴⁹ Verordnung des Nationalen Rundfunkrats vom 6. Juli 2011 über ausführliche Grundsätze und Verfahren für die Organisation von Fernsehdebatten von *Telewizja Polska*, <http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations>.



13.2.2. Politische Werbung

Die Vorschriften für bezahlte politische Werbung sind in den neun untersuchten Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und sollten im Lichte der oben genannten Regeln über die Zuteilung von Sendezeiten und Wahlwerbesspots im Fernsehen betrachtet werden. In Frankreich, Deutschland, Irland, Spanien und im Vereinigten Königreich ist bezahlte politische Werbung in Hörfunk und Fernsehen in der Regel verboten. In Polen dagegen ist sie zulässig, und zwar sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privaten Fernsehen. Die Preise für politische Werbung werden allerdings im Wahlgesetz 2011 festgelegt.⁴⁵⁰ Auch in den Niederlanden ist bezahlte politische Werbung im Rundfunk erlaubt. Sponsoring für politische Informationen ist laut dem Mediengesetz in Hörfunk und Fernsehen jedoch ebenfalls untersagt.

13.2.3. Moratorien

Wie bei der politischen Werbung gibt es auch erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern, was die Zeiten anbetrifft, in denen im Rundfunk Wahlwerbung unzulässig ist. In Polen schreibt das Wahlgesetz ein Moratorium vor, das 24 Stunden vor dem Wahltag beginnt und mit Schließung der Wahllokale endet.⁴⁵¹ In Irland beginnt das Moratorium nach den Vorschriften der Medienregulierungsbehörde BAI um 2.00 Uhr am Tag vor der Abstimmung und endet mit der Schließung der Wahllokale am Wahltag.⁴⁵² Im Vereinigten Königreich beginnt dieser Zeitraum mit der Öffnung der Wahllokale.⁴⁵³ Ähnlich ist die Regelung in Russland, wo das Moratorium um Mitternacht am Tag vor dem Wahltag beginnt;⁴⁵⁴ und in Italien darf einen Tag vor dem Wahltag bis zum Ende des Wahltags keine Wahlwerbung ausgestrahlt werden;⁴⁵⁵ in Frankreich beginnt das Verbot von Wahlpropaganda im Fernsehen ab Mitternacht am Tag vor dem Wahltag;⁴⁵⁶ und in Spanien beginnt das Moratorium ebenfalls um Mitternacht am Tag vor dem Wahltag.⁴⁵⁷ Kein Moratorium gibt es dagegen in den Niederlanden. Allerdings haben einige Sender Vorschriften im Hinblick auf Wahlumfragen während der Parlamentswahlen 2017 eingeführt.⁴⁵⁸

⁴⁵⁰ Wahlgesetz 2011 Artikel 119, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112>.

⁴⁵¹ Wahlgesetz 2011 (*Ustawa Kodeks Wyborczy*), Artikel 107 Absatz 1.

⁴⁵² Broadcasting Authority of Ireland, Rule 27 Guidelines - General Election Coverage, November 2015, S.8, <http://www.bai.ie/en/download/128775>.

⁴⁵³ Ofcom, Ofcom Broadcasting Code, April 2017, Rule 6.4, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0005/100103/broadcast-code-april-2017.pdf.

⁴⁵⁴ Siehe oben, Kapitel - Russland, Kapitel 10.2.1.

⁴⁵⁵ Siehe oben, Kapitel - Italien, Kapitel 6.2.1.

⁴⁵⁶ *L'article L. 49 du Code électoral*.

⁴⁵⁷ Wahlgesetz (*LOREG*), Artikel 53.

⁴⁵⁸ Marcel Gelauff, "NOS nog terughoudender over peilingen Tweede Kamer", NOS Nieuws, 16. Dezember 2016, <http://nos.nl/artikel/2148608-nos-nog-terughoudender-over-peilingen-tweede-kamer.html>.



13.2.4. Wahlumfragen und Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe

Die meisten der in den Länderberichten untersuchten Mitgliedsstaaten haben besondere Regeln zur Ausstrahlung von Wahlumfragen und Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe. In Frankreich gibt es sogar eine spezielle Kommission, die die Objektivität und Qualität von Wahlumfragen überwacht, die *Commission des sondages*.⁴⁵⁹ In Italien ist die Berichterstattung über Wahlumfragen 14 Tage vor einer Wahl sogar verboten, gleichzeitig schreiben sowohl die Gesetze als auch die Regelung der Umfragen durch die AGCOM vor, dass die Veröffentlichung von Wahlumfragen von bestimmten Informationen begleitet sein muss.⁴⁶⁰ In Deutschland müssen Rundfunksender bei der Veröffentlichung von Meinungsumfragen ausdrücklich angeben, ob diese repräsentativ sind.⁴⁶¹ In einigen anderen Ländern dagegen, etwa Irland und den Niederlanden, gibt es keine speziellen gesetzlichen Regeln für die Veröffentlichung von Meinungsumfragen, obwohl die Rundfunkbehörden Leitlinien erlassen können.⁴⁶²

Die Veröffentlichung von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe ist in der Regel am Wahntag verboten. Dies gilt für viele Mitgliedstaaten wie Frankreich, Deutschland, das Vereinigte Königreich und Polen.

13.3. Regulierung von Printmedien bei Wahlen und Referenden

Wie bei den Radio- und Fernsehsendern sind die Regeln für die Berichterstattung über Wahlen und Referenden auch bei den Printmedien nicht nur in den Presse- und Mediengesetzen enthalten, sondern auch in detaillierten Rechtsvorschriften zu Wahlen und Referenden. Außerdem enthalten einige nationale Pressekodizes ebenfalls spezielle Bestimmungen zur Wahlberichterstattung (zum Beispiel der Pressekodex in Deutschland).⁴⁶³ Darüber hinaus müssen Printmedien in einigen Mitgliedstaaten auch die Vorschriften von Wahlkommissionen (wie im Vereinigten Königreich)⁴⁶⁴ und

⁴⁵⁹ *Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 modifiée relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522846>.

⁴⁶⁰ *Par Condicio*-Gesetz, Artikel 8; und Anhang A zur AGCOM-Entscheidung Nr. 256/10/CSP zur Regelung über die Veröffentlichung und Verbreitung von Umfragen in Massenmedien.

⁴⁶¹ § 10 Absatz 2 Rundfunkstaatsvertrag,

http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/19_RfAendStV_medienanstalten_Layout_final.pdf.

⁴⁶² Dazu s. z.B. Broadcasting Authority of Irland, Guidelines in Respect of Coverage of Referenda, March 2015, Rule 7, S.8, <http://www.bai.ie/?ddownload=113476>.

⁴⁶³ Presserat, Publizistische Grundsätze (Pressekodex), Richtlinie 1.2 - Wahlkampfberichterstattung, https://www.presserat.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dateien/Pressekodex2017_web.pdf.

⁴⁶⁴ Electoral Commission, <http://www.electoralcommission.org.uk>. Dazu siehe z.B. Electoral Commission, "Campaigner who broke EU referendum rules fined £4,000 by Electoral Commission", 20. Dezember 2016,



Werbeaufsichtsbehörden (z.B. dem Werbekodex-Komitee in den Niederlanden) bei ihrer Wahlberichterstattung berücksichtigen.⁴⁶⁵

13.3.1. Moratorien

Auch wenn die meisten der in den Länderberichten untersuchten Mitgliedstaaten für Printmedien kein Moratorium vorgesehen haben, so gibt es doch Ausnahmen. In Polen gelten auch für Printmedien ähnliche Vorschriften für die Zeiten, in denen Wahlwerbung verboten ist. Das Wahlgesetz von 2011⁴⁶⁶ und das Gesetz aus dem Jahr 2003 über landesweite Referenden⁴⁶⁷ verbieten Wahlwerbung 24 Stunden vor dem Wahltag und am Wahltag selbst.

13.3.2. Wahlumfragen und Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe

In einigen Mitgliedstaaten ist die Veröffentlichung von Wahlumfragen in den Printmedien kurz vor dem Wahltag und am Wahltag selbst verboten. In Italien zum Beispiel gilt das *Par Condicio*-Gesetz auch für Printmedien. Es untersagt (bis zur Schließung der Wahllokale) die Veröffentlichung von Wahlumfragen 15 Tage vor dem Wahltag.⁴⁶⁸ Auch in Polen dürfen Printmedien 24 Stunden vor dem Wahltag keine Ergebnisse von Vorwahlumfragen und Umfragen zum Wahlverhalten veröffentlichen.⁴⁶⁹ Was Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe betrifft, so haben einige Mitgliedstaaten allgemeine Verbote erlassen, die auch für die Printmedien gelten. So ist es zum Beispiel im Vereinigten Königreich strafbar, wenn Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe vor Schließung der Wahllokale veröffentlicht werden.

<http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-donations/campaigner-who-broke-eu-referendum-rules-fined-4.000-by-electoral-commission>.

⁴⁶⁵ *Reclame Code Commissie*, <https://www.reclamecode.nl> (dieses Komitee entscheidet über Beschwerden gegen politische Werbung in Printmedien).

⁴⁶⁶ Wahlgesetz 2011, Artikel 107 Absatz 1, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024>.

⁴⁶⁷ Gesetz über landesweite Referenden 2003, Artikel 39 Absatz 1, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030570507>.

⁴⁶⁸ Anhang A zur AGCOM-Entscheidung Nr. 256/10/CSP über die Regelung der Veröffentlichung und Verbreitung von Wahlumfragen in Massenmedien, https://www.AGCOM.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlo du&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=657860&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document.

⁴⁶⁹ Wahlgesetz 2011, Artikel 115; und Gesetz von 2003 über landesweite Referenden, Artikel 41 Absatz 1.



13.3.3. Politische Werbung

In einigen Mitgliedstaaten gelten Vorschriften, nach denen politische Werbung in Printmedien unzulässig ist. In Frankreich ist es nach dem Wahlgesetz untersagt, kommerzielle Werbung für Wahlzwecke in den sechs Monaten vor einer Wahl zu veröffentlichen.⁴⁷⁰ Allerdings dürfen Kandidaten Werbung in der Presse nutzen, um Spenden für ihre Wahlkampagne zu sammeln.⁴⁷¹ Andere Mitgliedstaaten, in denen politische Werbung nicht unzulässig ist, haben Vorschriften zu den Preisen für politische Werbung und zur Nichtdiskriminierung entwickelt. So sieht etwa das spanische Wahlgesetz vor, dass die Preise für Wahlwerbung nicht höher sein dürfen als die für kommerzielle Werbung. Außerdem darf es keine Diskriminierung in Bezug auf Kandidaten, Tarife und die Positionierung von Werbeplätzen geben.⁴⁷² In Italien müssen Printmedien nach dem *Par Condicio*-Gesetz rechtzeitig darüber informieren, ob sie Wahlwerbung veröffentlichen wollen, um Kandidaten und politischen Parteien die gleichen Chancen bei der Veröffentlichung ihrer eigenen Wahlwerbung zu geben.⁴⁷³ Im Vereinigten Königreich schließlich muss Wahlmaterial, das in Zeitungen veröffentlicht wird, mit einem Impressum versehen sein.⁴⁷⁴

13.3.4. Falschinformationen

Alle Mitgliedstaaten in den Länderberichten haben Gesetze gegen üble Nachrede (darunter auch Strafgesetze), die allgemein falsche Behauptungen verbieten, die den Ruf einer Person schädigen. Eine Reihe von Staaten hat jedoch auch besondere Vorschriften für Wahlen, die sich auf andere falsche Behauptungen beziehen und die auch für Printmedien gelten.

Polen etwa führte im Wahlgesetz von 2011 Eilverfahren ein, um bei der Veröffentlichung von Wahlmaterial, bei dem es sich um „die Verbreitung von Falschinformationen handelt“, möglichst rasch reagieren zu können.⁴⁷⁵ Wenn Wahlmaterial Falschinformationen enthält, nimmt das in Frage kommende Bezirksgericht innerhalb von 24 Stunden eine Klage auf Richtigstellung entgegen, und das endgültige Gerichtsurteil

⁴⁷⁰ *L'article L. 52-1 du Code électoral*,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>.

⁴⁷¹ *L'article L. 52-8 du Code électoral*,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>.

⁴⁷² Siehe oben, Kapitel - Spanien, Kapitel 1.2.2.

⁴⁷³ *Par Condicio*-Gesetz, Artikel 7.

⁴⁷⁴ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, section 143 (5). Dazu siehe Wahlkommission, "Campaigner who broke EU referendum rules fined £4,000 by Electoral Commission", 20. Dezember 2016, <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-donations/campaigner-who-broke-eu-referendum-rules-fined-4,000-by-electoral-commission>.

⁴⁷⁵ Der Begriff „Presse“ wird in Artikel 7 Absatz 2 des Pressegesetzes von 1984 definiert (*Ustawa Prawo Prasowe*), das am 26. Januar 1984 verabschiedet wurde, Amtsblatt 1984 Nr. 5, Pos. 24, in der geänderten Fassung,

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024>.



muss unmittelbar erlassen werden. Die Veröffentlichung einer Richtigstellung, Antwort oder Entschuldigung muss spätestens 48 Stunden nach einem solchen Urteil erfolgen. Im Vereinigten Königreich ist es nach dem Representation of the Peoples Act 1983 sogar eine Straftat, wenn Falschinformationen über den persönlichen Charakter oder das Verhalten eines Kandidaten im Wahlkampf veröffentlicht werden.⁴⁷⁶

13.4. Regulierung von Onlinemedien bei Wahlen und Referenden

Aus den Länderberichten geht hervor, dass eine Reihe von Regelungen auch für Onlinemedien gelten. In Gesetzen über die Berichterstattung über Wahlen und Referenden sind in der Tat viele Vorschriften für Onlinemedien enthalten. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Vorschriften zum Datenschutz bei Onlinemedien in den Datenschutzgesetzen und in den Gesetzen zur elektronischen Kommunikation. Onlinemedien müssen sich daher nicht nur an die Vorschriften von Wahlkommissionen halten (zum Beispiel der Kommission für die Präsidentschaftswahlen in Frankreich),⁴⁷⁷ sondern auch an die von Datenschutzbehörden.⁴⁷⁸

13.4.1. Moratorien

In einigen Mitgliedstaaten wurden die Zeiten, in denen Wahlwerbung verboten ist, auch auf Onlinemedien ausgedehnt. So darf zum Beispiel in Spanien nach Abschluss des Wahlkampfes auch in Onlinemedien keine Wahlwerbung mehr verbreitet werden (ab Mitternacht einen Tag vor dem Wahltag).⁴⁷⁹ Ebenso wurde auch in Frankreich nach dem Wahlgesetz das Verbot der Verbreitung von Wahlpropaganda während des Moratoriums (das um Mitternacht einen Tag vor dem Wahltag beginnt) auf alle elektronischen Kommunikationsmittel ausgedehnt.⁴⁸⁰

⁴⁷⁶ Representation of the People Act 1983, § 106, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106>.

⁴⁷⁷ *La commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle*, <http://www.cnccep.fr/communiqués/index.html>.

⁴⁷⁸ Zum Beispiel der Datenschutzbeauftragte in Irland (Data Protection Commissioner), <http://www.dataprotection.ie>.

⁴⁷⁹ Siehe oben, Kapitel - Spanien, Kapitel 11.2.

⁴⁸⁰ *L'article L. 48-1 du Code électoral*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>.



13.4.2. Wahlumfragen und Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe

Ebenso wie das Moratorium wurde auch das Verbot der Veröffentlichung von Wahlumfragen und Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe in einigen Mitgliedstaaten auf Onlinemedien ausgedehnt. Dem russischen Wahlstatut zufolge ist fünf Tage vor dem Wahltag die Veröffentlichung mehrerer Wahlumfragen online untersagt.⁴⁸¹ Ein ähnliches Verbot gibt es auch in Italien, wo Wahlumfragen 15 Tage vor dem Wahltag auch in Onlinemedien nicht mehr veröffentlicht werden dürfen. Die Medienregulierungsbehörde AGCOM verbot eine mobile App, die Wahlumfragen veröffentlicht hatte.⁴⁸² Das Verbot der Veröffentlichung von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe, das in vielen Mitgliedstaaten eingeführt wurde (wie in Russland⁴⁸³ und dem Vereinigten Königreich), gilt ebenfalls für Onlinemedien.⁴⁸⁴

13.4.3. Politische Werbung

Die meisten Mitgliedstaaten verbieten politische Werbung im Rundfunk. Aber nur wenige Mitgliedstaaten haben Vorschriften für die politische Werbung in Onlinemedien. So ist zum Beispiel in Spanien die Veröffentlichung von Wahlpropaganda in digitalen Medien vom Tag der Ausrufung der Wahlen bis zum Beginn des Wahlkampfes verboten.⁴⁸⁵ In Deutschland ist Wahlwerbung über audiovisuelle Abrufdienste verboten,⁴⁸⁶ in anderen „Telemedien“ muss sie nach § 58 Absatz 1 RStV vom übrigen Inhalt der Angebote eindeutig getrennt sein.⁴⁸⁷

13.4.4. Politische Werbung und Datenschutz

In einer Reihe von Mitgliedstaaten ist die Zuleitung politischer Werbung per E-Mail ohne die vorherige Zustimmung des Empfängers unzulässig. So dürfen etwa in den Niederlanden politische Botschaften ohne die vorherige Zustimmung des Abonnenten

⁴⁸¹ Wahlstatut, Artikel 45, Absatz 3, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119.

⁴⁸² AGCOM, Comunicato stampa, 6. Februar 2013 (zur mobilen App 'PoliticApp'), <https://www.agcom.it/documents/10179/539985/Comunicato+stampa+06-02-2013/392388be-19eb-45c0-9329-1fb97c73abb6?version=1.0>.

⁴⁸³ Wahlstatut, Artikel 45, Absatz 7, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119.

⁴⁸⁴ Representation of the Peoples Act 1983, § 66A, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106>.

⁴⁸⁵ Siehe oben, Kapitel - Spanien, Kapitel 11.2.3.

⁴⁸⁶ § 58 Absatz 3 Nr. 1 in Verbindung mit § 7 Absatz 9 RStV, http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/19_RfAendStV_medienanstalten/Layout_final.pdf.

⁴⁸⁷ Siehe oben, Kapitel - Frankreich, Kapitel 4.2.3.3.



oder Nutzers nicht automatisch versandt werden.⁴⁸⁸ Der Information Commissioner des Vereinigten Königreichs hat eine Geldstrafe von GBP 30.000 gegen eine Mediengruppe verhängt, weil sie am Tag der Parlamentswahl 2015 E-Mails versandt hatte, die die Empfänger aufforderten, für die Konservative Partei zu stimmen, da die Empfänger nicht ihre vorherige Zustimmung gegeben hatten.⁴⁸⁹ Darüber hinaus haben einige Datenschutzbeauftragte Leitlinien für die Nutzung von Onlinemedien im Wahlkampf und die Anwendung von Datenschutzgesetzen herausgegeben.⁴⁹⁰

13.4.5. Falschinformationen

Das Thema Falschinformationen in Onlinemedien im Wahlkampf spielt in einer Reihe von Länderberichten eine Rolle. So wurden Gesetzesvorschläge für dieses Thema im deutschen⁴⁹¹ und italienischen⁴⁹² Parlament eingebracht, und im britischen Parlament hat ein Parlamentsausschuss im Januar 2017 eine Untersuchung zu diesem Thema gestartet.⁴⁹³ So ist es nach den britischen Wahlgesetzen unzulässig, Falschinformationen über den persönlichen Charakter eines Kandidaten oder sein Verhalten im Wahlkampf zu verbreiten.⁴⁹⁴

⁴⁸⁸ Telekommunikationsgesetz Artikel 11 Absatz 7, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009950/2017-03-10>.

⁴⁸⁹ Information Commissioner, "ICO fines Telegraph Media Group for election day email campaign", 21. Dezember 2015, <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2015/12/ico-fines-telegraph-media-group-for-election-day-email-campaign/>.

⁴⁹⁰ Dazu siehe z.B. Data Protection Commissioner, Canvassing, Data Protection and Electronic Marketing, 1. Februar 2016, <https://www.dataprotection.ie/docimages/documents/DPCanvasGuide.pdf>.

⁴⁹¹ Stefan Nicola und Birgit Jennen, "Germany Gets Really Serious About Fake News on Facebook", *Bloomberg*, 4. April 2017, <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-04-05/merkel-cabinet-backs-facebook-fines-to-stem-fake-news-in-germany>.

⁴⁹² Senat der Republik, Gesetzentwurf Nr. 2688 vom 7. Februar 2017, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01006504.pdf>.

⁴⁹³ Culture, Media and Sport Committee, 'Fake news' inquiry, 30. Januar 2017, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/culture-media-and-sport-committee/news-parliament-2015/fake-news-launch-16-17/> (die Untersuchung endete mit der Ausrufung der vorgezogenen Neuwahlen).

⁴⁹⁴ Representation of the People Act 1983, § 106, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106>.



14. Schlussfolgerung

Ronan Ó Fathaigh, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

Während der Zeit, in der diese Ausgabe von IRIS Special verfasst wurde, d.h., in der ersten Hälfte des Jahres 2017, fanden in den Mitgliedstaaten des Europarats zahlreiche Wahlen statt. Allein in fünf Mitgliedstaaten fanden Parlamentswahlen statt,⁴⁹⁵ in neun Mitgliedstaaten gab es Kommunal- und Regionalwahlen,⁴⁹⁶ in der Schweiz und in der Türkei wurden Referenden durchgeführt, und es liefen Präsidentschaftswahlen in Frankreich und Serbien. Darüber hinaus wurden im April 2017 überraschend vorgezogene Neuwahlen im Vereinigten Königreich angekündigt. In der Zwischenzeit hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Februar und März 2017 zwei wegweisende Urteile zu Medien und Wahlen verkündet: ein Urteil zu den Vorschriften im Zusammenhang mit dem Wahlgesetz, die für Printmedien gelten,⁴⁹⁷ und ein Urteil zur Haftung von Nachrichtenseiten im Internet in Bezug auf die Aufstellung falscher Behauptungen gegen einen Kandidaten.⁴⁹⁸ Und natürlich gab es erhebliche Diskussionen über den Einfluss von „Falschinformationen“ in Onlinemedien während des Wahlkampfes. Diese Ausgabe von IRIS *Spezial* hat versucht, ein Gesamtbild der für die Medien für die Berichterstattung über Wahlen und Referenden geltenden Vorschriften, und der wichtigen Punkte zu liefern, die derzeit diskutiert werden. Dieses Schlusskapitel enthält einige kurze Anmerkungen im Zusammenhang mit den Themen, die in den vorangegangenen Kapiteln diskutiert werden.

Der erste Punkt bezieht sich auf die Quellen, aus denen die Vorschriften für alle Medien stammen, die während der Berichterstattung über Wahlen und Referenden gelten. Diese Vorschriften werden nicht nur in Rundfunk- oder Mediengesetzen festgelegt, viele der Vorschriften stammen auch aus Gesetzen über Wahlen und Referenden. Wahlgesetze richten sich nicht unbedingt speziell an die Medien. Aber trotzdem gelten viele allgemeine Regeln für die Medien, auch für Onlinemedien. Die Länderberichte verdeutlichen auch, in welchem Maße die Medien in Wahlzeiten der Aufsicht von

⁴⁹⁵ Liechtenstein, Vereinigtes Königreich (Nordirland), Niederlande, Bulgarien und Armenien. Dazu siehe Council of Europe, 2017 electoral calendar of the Member states of the Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/2017-electoral-calendar>.

⁴⁹⁶ Österreich, Frankreich, Deutschland, Finnland, die Schweiz, „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, das Vereinigte Königreich, Armenien und Kroatien. Dazu siehe Council of Europe, 2017 electoral calendar of the Member states of the Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/2017-electoral-calendar>.

⁴⁹⁷ *Orlovskaya Iskra v. Russia*, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525>.

⁴⁹⁸ *Olafsson v. Iceland*, Nr. 58493/13, 16. März 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171974>.



Regulierungsbehörden und Kommissionen unterstehen, darunter Medienregulierungsbehörden, Presseräten, Wahlkommissionen, Umfragekommissionen und Datenschutzbeauftragten.

Daneben wurden einige wichtige Beispiele für Reformen von Wahlgesetzen oder Vorschriften dargestellt, die Rundfunkveranstaltern etwas mehr Ermessensspielraum geben sollen, auch wenn für den Rundfunk nach wie vor sehr viele Vorschriften gelten. Zwei gute Beispiele sind die französischen Reformen des Jahres 2016 zur Zuteilung von Rede- und Sendezeiten für Kandidaten⁴⁹⁹ und neue Regeln im Vereinigten Königreich 2017 über die Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbespots.⁵⁰⁰ Allerdings muss man zugeben, dass die Aufgabe von Rundfunksendern in der Berichterstattung über Wahlen und Referenden ziemlich kompliziert ist. Die Aufgabe der Medienregulierungsbehörden und Wahlaufsichtsgremien scheint nicht weniger schwierig zu sein.

Drittens – auch wenn die Länderberichte suggerieren, dass Printmedien ein erhebliches Maß an redaktioneller Freiheit in Wahlzeiten haben – gibt es viele Vorschriften in den Mitgliedstaaten, die den Inhalt von Zeitungen während der Berichterstattung über Wahlen und Referenden regeln. So gelten zahlreiche Pflichten für Zeitungen, was die Einhaltung von „Moratorien“ betrifft, die Veröffentlichung von Wahlumfragen und von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe, von politischer Werbung und „Falschinformation“.

Viertens geht aus den Länderberichten hervor, dass die Regelungen zunehmend auf die Onlinemedien ausgedehnt werden, auch die Vorschriften zum Moratorium, zu Wahlumfragen, Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe und zu politischer Werbung. In Wahlzeiten gelten auch Vorschriften zum Datenschutz. Die Vorschriften für die Wahlberichterstattung in Onlinemedien sind in der Regel in allgemeinen Wahlgesetzen zu finden. Darüber hinaus spielt das Thema „Falschinformation“ oder „Fake News“ in einer Reihe von Länderberichten eine Rolle. Neue Gesetze scheinen zu diesem Thema nicht erlassen worden zu sein. Aber Polen und das Vereinigte Königreich haben Gesetze, die sich auf die Verbreitung von „Falschinformationen“ während des Wahlkampfes beziehen. Vor allem soziale Medien befassen sich auch mit diesem Problem.⁵⁰¹ Es gibt immer mehr Untersuchungen zu dem Thema „Falschinformationen“ im Wahlkampf,⁵⁰² gleichzeitig warnen internationale Gremien vor den Risiken, die mit Gesetzen in diesem Bereich verbunden sind.⁵⁰³

⁴⁹⁹ Amélie Blocman, „Geänderte Regeln zur Redezeit von Politikern in den Medien“, IRIS 2016-6/13, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/6/article13.de.html>.

⁵⁰⁰ Ofcom, Ofcom's rules on due impartiality, due accuracy, elections and referendums, 9. März 2017, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/98148/Due-impartiality-and-elections-statement.pdf.

⁵⁰¹ Jen Weedon, William Nuland und Alex Stamos, "Information Operations and Facebook", Facebook, 27. April 2017, <https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2017/04/facebook-and-information-operations-v1.pdf>.

⁵⁰² Dazu siehe auch Clementine Desigaud et al., "Junk News and Bots during the French Presidential Election: What Are French Voters Sharing Over Twitter In Round Two?", Comprop Data Memo 2017.4 (Oxford University), 4. Mai 2017, <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/04/What-Are-French-Voters-Sharing-Over-Twitter-v9.pdf>.

⁵⁰³ UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, et al., "Joint Declaration on Freedom of Expression and 'Fake News', Disinformation and Propaganda", 3. März 2017, <http://www.osce.org/fom/302796>.



Der letzte Punkt bezieht sich auf die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Medien und auf die Frage, ob Vorschriften für Wahlzeiten in Zukunft überhaupt noch von Bedeutung sein werden. Ein Beispiel für die Problematik der Vorschriften ist ein Zwischenfall während der Präsidentschaftswahlen des Jahres 2017 in Frankreich. Genau zu dem Zeitpunkt, als das Moratorium in Kraft trat, wurden 9 Gigabyte Daten aus einer vertraulichen Dokumentation eines Präsidentschaftskandidaten im Internet veröffentlicht.⁵⁰⁴ Die Wahlkommission CNCCEP sah sich gezwungen, am Tag vor der Wahl eine Erklärung abzugeben,⁵⁰⁵ in der die traditionellen und die Onlinemedien aufgefordert wurden, den Inhalt der Leaks nicht zu veröffentlichen. Es scheint, dass die französischen Medien im Allgemeinen der Aufforderung gefolgt sind,⁵⁰⁶ um die freie Meinungsäußerung und die „Ehrlichkeit der Stimmabgabe“ sicherzustellen.⁵⁰⁷ Jede Diskussion über die Regelung der Berichterstattung in Wahlzeiten sollte diesen Grundsatz befolgen – freie und faire Wahlen in den Mitgliedstaaten des Europarats sicherzustellen.

⁵⁰⁴ Kim Willsher, “French media warned not to publish Emmanuel Macron leaks”, *The Guardian*, 6. Mai 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/06/french-warned-not-to-publish-emmanuel-macron-leaks>.

⁵⁰⁵ *Commission nationale de contrôle de la campagne en vue des élections présidentielles* (CNCCEP), “Suites de l’attaque informatique qu’a subie l’équipe de campagne de M. Macron”, 6. Mai 2017, <http://www.cnccep.fr/communiqués/index.html>.

⁵⁰⁶ Rachel Donaldio, “Why the Macron Hacking Attack Landed With a Thud in France”, *The New York Times*, 8 May 2017, https://www.nytimes.com/2017/05/08/world/europe/macron-hacking-attack-france.html?_r=0.

⁵⁰⁷ CNCCEP, “Recommandation aux médias suite à l’attaque informatique dont a été victime l’équipe de campagne de M. Macron”, 6. Mai 2017, <http://www.cnccep.fr/communiqués/cp14.html>.

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

EUR 5 - ISBN 978-92-871-8489-4

