



## Impulse aus dem EMR

### Die Schnittstellen von Wahl- und Medienrecht im digitalen Wandel

Eine Bestandsaufnahme und ein Ausblick – unter besonderer Berücksichtigung der jüngsten Judikatur des BVerfG

Von Dr. Jörg Ukrow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR

#### *A. Einleitung*

Der Wahlkampf zu den Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlament aus der Bundesrepublik Deutschland am 26. Mai 2019 hat dem BVerfG Gelegenheit gegeben, seine Judikatur zu Wahlwerbung in Bezug auf die Werbung im Rundfunk fortzuschreiben und in Bezug auf die Werbung in neuen sozialen Medien fortzuentwickeln. In dieser Judikatur knüpft das BVerfG jeweils an seine Rechtsprechungslinie zur Offenheit des demokratischen Prozesses auch mit Blick auf chancengleiche Teilhabemöglichkeiten kleinerer Parteien an, wobei insoweit eine größere Bereitschaft, auch verfassungsfeindlich eingestellten Parteien eine Teilhabe zu eröffnen, zu bestehen scheint, als dies mit Blick auf die Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung der Fall ist. Die Judikatur ist ein weiteres Moment, dass für eine grundlegende Überarbeitung bisheriger regulatorischer Steuerungsinstrumente zur Herstellung eines kohärenten, die veränderte Medienlandschaft stärker berücksichtigenden Regulierungsrahmens für Fragen an den Schnittstelle von Medien- und Wahlrecht spricht.

In einer Analyse der Wahlen vom 26. Mai 2019 erklärte die CDU-Bundesvorsitzende *Annegret Kramp-Karrenbauer* unter anderem:<sup>1</sup>

„Als die Nachricht kam, dass sich eine ganze Reihe von Youtubern zusammengeschlossen haben, um einen Aufruf zu starten – Wahlaufufruf gegen die CDU und die SPD – da hab’ ich mich gefragt, was wäre eigentlich in diesem Land los, wenn eine Reihe von sagen wir mal 70 Zeitungsredaktionen zwei Tage vor der Wahl erklärt hätten, „Wir machen einen gemeinsamen Aufruf wählt bitte nicht CDU und SPD!“ Es wäre klare Meinungsmache vor der Wahl gewesen. Ich glaube, es hätte eine muntere Diskussion in unserem Land ausgelöst. Und die Frage stellt sich schon mit Blick auf das Thema

Die Reihe „Impulse aus dem EMR“ trägt dessen Rolle als Forum insbesondere für medien- und informationsrechtliche Debatten an der Schnittstelle von Rechtspolitik und Rechtsdogmatik Rechnung. Auf der Grundlage eigenständiger Erfahrungen und Expertise der Impulsgeber werden hier persönliche Diskussionsbeiträge veröffentlicht. Die Beiträge geben keine Position des Instituts wider und binden nicht dessen Mitglieder.

<sup>1</sup> <https://www.facebook.com/spiegelonline/videos/cdu-vorsitzende-annegret-kramp-karrenbauer-spricht-über-meinungsmache-vor-der-wa/647652982311645/>

Meinungsmache: Was sind eigentlich Regeln aus dem analogen Bereich und welche Regeln gelten eigentlich für den digitalen Bereich - Ja oder Nein? Das ist eine sehr grundlegende Frage über die wir uns unterhalten werden und zwar nicht wir in der CDU, mit der CDU, sondern, ich bin mir ganz sicher, in der gesamten medienpolitischen und demokratietheoretischen Diskussion der nächsten Zeit wird das eine Rolle spielen, Und deswegen werden wir diese Diskussion auch sehr offensiv angehen.“

Hintergrund dafür war ein Wahlaufruf einer Reihe von *Youtubern* vor den Wahlen gegen CDU, CSU und SPD.<sup>2</sup> Zudem wurde die CDU – wie auch dritte Parteien, u.a. die SPD - in einem Video des Youtubers *Rezo* mit dem Titel „Die Zerstörung der CDU“, das in der Woche vor den Wahlen zum Europäischen Parlament bereits über 10 Millionen Aufrufe hatte, massiv für ihre Positionierungen insbesondere in der Klimapolitik kritisiert.<sup>3</sup>

*Kramp-Karrenbauers* Äußerungen wurden daraufhin in Teilen der Debatte so verstanden, dass sie eine Regulierung von Meinungsäußerungen im Internet vor Wahlen angeregt habe. In den sozialen Netzwerken erntete sie dafür erhebliche Kritik.<sup>4</sup> Eine Petition, die rasch von über 60.000 Internet-Nutzern unterzeichnet wurde, stellte einen Konnex mit der Kritik an der Richtlinie über Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt her und führte insoweit aus:<sup>5</sup>

„Diese Äußerung zeigt deutlich, dass die Parteivorsitzende damit die Meinungsfreiheit angreift. Sollen unbequeme Videos in der heißen Wahlkampfphase etwa gefiltert werden? Videos, die sich zum Beispiel für Klimaschutz oder gegen Uploadfilter stark machen? Wir sagen unmissverständlich: Nein, Frau Annegret Kramp-Karrenbauer! Mit diesem Eil-Appell rufen wir Ihnen laut und deutlich zu: Stoppen Sie die Zensur und den Angriff auf die Meinungsfreiheit!“

*Kramp-Karrenbauer* reagierte nach der massiven Kritik zunächst per Twitter:

„Es ist absurd, mir zu unterstellen, Meinungsäußerungen regulieren zu wollen. Meinungsfreiheit ist ein hohes Gut in der Demokratie. Worüber wir aber sprechen müssen, sind Regeln, die im Wahlkampf gelten. Wenn einflussreiche Journalisten oder Youtuber zum Nichtwählen oder gar zur Zerstörung demokratischer Parteien der Mitte aufrufen, ist das eine Frage der politischen Kultur.“<sup>6</sup>

Im Nachgang erläuterte sie ergänzend: „Es geht um die Frage, wie sich Kommunikation und auch politische Kultur durch soziale Medien verändern. Das ist die Frage des Umgangs miteinander.“ Diese Debatte sei nicht neu, sondern werde bereits „breit in Parteien, der Wissenschaft, Gesellschaft und Medien geführt und gefordert“.<sup>7</sup>

Der folgende Beitrag stellt zunächst in Bezug auf medienrechtliche Fragen der Wahlkampfführung - aufbauend auf einer kurzen Erläuterung europa- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen - dar, welche Regeln insoweit aktuell gelten und welche hiervon digitalisierungsfest sind. Im Anschluss hieran wird die Frage diskutiert, welche Herausforderungen

---

<sup>2</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=Xpg84NjCr9c>

<sup>3</sup> <https://youtu.be/4Y1IZQsyuSQ>

<sup>4</sup> [https://www.heise.de/newsticker/meldung/CDU-Chefin-Kramp-Karrenbauer-will-Meinungsfreiheit-doch-nicht-einschraenken-4434450.html?wt\\_mc=ko.red.ho.conrad-nl.2019-05-29.link.link&agn=25372561&userid=7a78dd20a277db2409a3b39decfb288a;](https://www.heise.de/newsticker/meldung/CDU-Chefin-Kramp-Karrenbauer-will-Meinungsfreiheit-doch-nicht-einschraenken-4434450.html?wt_mc=ko.red.ho.conrad-nl.2019-05-29.link.link&agn=25372561&userid=7a78dd20a277db2409a3b39decfb288a;)  
<https://www.heise.de/newsticker/meldung/Regeln-fuer-Youtuber-im-Wahlkampf-Viel-Widerspruch-fuer-CDU-Chefin-4433678.html>

<sup>5</sup> <https://www.change.org/p/keine-meinungs-zensur-akk-meinungsfreiheit-rezo>

<sup>6</sup> <https://twitter.com/akk/status/113305750111496709>

<sup>7</sup> <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/akk-es-geht-nicht-um-einschraenkung-von-meinungsfreiheit,RRlgUev>

für eine am Grundsatz der Chancengleichheit ausgerichtete Medienregulierung für Wahlkampfzeiten sich aus digitalen Entwicklungsprozessen ergeben.

Nicht beleuchtet werden im Folgenden Fragen der Abgrenzung zwischen Wahlwerbung und Öffentlichkeitsarbeit sowie Fragen der Fortentwicklung des Rechts der Rundfunkzulassung im Lichte des Gebots der Staatsferne des Rundfunks.

## **B. Europarechtliche Rahmenbedingungen**

### *I. Regulierungen des Europarates*

#### 1. Die Ebene der EMRK

Art. 3 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) regelt völkerrechtlich verbindlich für alle Mitgliedstaaten des Europarates das Recht auf freie Wahlen: 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 bedeutsam, dass die Wahlen unter Bedingungen abzuhalten sind, „welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten“. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat diese Vorgabe so ausgelegt, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Medienberichterstattung über Wahlen „positive Verpflichtungen“ haben,<sup>8</sup> zu denen auch zählt, dass der Staat bei einer Wahl eingreifen muss, „um die Medien für unterschiedliche Standpunkte zu öffnen“, was aus der Pflicht des Staates folgt, Maßnahmen zu ergreifen, „um die Vielfalt der Standpunkte sicherzustellen“.<sup>9</sup> Hierbei handelt es sich nicht nur um eine bloße Funktions-, sondern um eine Kontrollnorm: Der EGMR hat festgestellt, dass Kandidaten Beschwerden über eine ungleiche Medienberichterstattung im Wahlkampf bei ihm einreichen können.<sup>10</sup>

Artikel 10 EMRK garantiert zudem das Recht auf freie Meinungsäußerung, und der EGMR hat entschieden, dass dies auch für die freie Meinungsäußerung von Parteien gilt.<sup>11</sup> Die Parteien spielen nämlich „eine wesentliche Rolle bei der Gewährleistung des Pluralismus und des ordnungsgemäßen Funktionierens der Demokratie“.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> EGMR, *Kommunistische Partei Russlands u.a. ./.* Russland, Nr. 29400/05, 19. Juni 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111522>; hierzu Ó Fathaigh, Europäisches Recht zu Medien und Wahlen, in: Cappello (Hrsg.), Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa, IRIS Spezial, 2017, 9 (10)

<sup>9</sup> EGMR, *Kommunistische Partei Russlands u.a. ./.* Russland, Nr. 29400/05, 19. Juni 2012, A.a.O., Rn. 126

<sup>10</sup> Vgl. Ó Fathaigh, Europäisches Recht zu Medien und Wahlen, in: Cappello (Hrsg.), Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa, IRIS Spezial, 2017, 9 (10)

<sup>11</sup> EGMR, *Refab Partisi u.a. ./.* Türkei [GK], Beschwerde Nr. 41340/98, 13. Februar 2003, Rn. 89, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>

<sup>12</sup> A.a.O., Rn. 88

## 2. Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates

### a) *Die Empfehlung aus 1999 über die Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen*

Die erste einschlägige Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates aus 1999 über Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen<sup>13</sup> nimmt zunächst die Printmedien in den Blick. Regelungen 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.<sup>14</sup> Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Printmedien im Besitz der öffentlichen Hand über Wahlen „fair, ausgewogen und unparteiisch“ berichten. In Bezug auf bezahlte politische Werbung sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass alle Kandidaten und Parteien „auf gleicher und nichtdiskriminierender Basis behandelt werden“.<sup>15</sup>

In Bezug auf den Rundfunk sieht die Empfehlung vor, dass sowohl öffentliche als auch private Rundfunkveranstalter verpflichtet werden sollten, 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“. In Bezug auf unentgeltliche Sendezeit für Kandidaten und Parteien 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 sieht die Empfehlung vor, dass in Mitgliedstaaten, die bezahlte politische Werbung zulassen, der Regulierungsrahmen dafür sorgen sollte, 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“.<sup>16</sup>

Die Empfehlung behandelt zudem auch Maßnahmen, die sowohl die Presse als auch den Rundfunk betreffen. Hierzu heißt es darin i.S. einer Moratoriumsregelung zunächst, dass die „Mitgliedstaaten ... das Interesse prüfen, (können) ... die Verbreitung von parteigebundenen Wahlbotschaften am Vortag der Abstimmung“ zu verbieten.

Zu Meinungsumfragen heißt es in der Empfehlung, „die Regulierungs- oder Selbstregulierungsrahmen sollten dafür sorgen, dass die Medien, wenn sie der Öffentlichkeit die

---

<sup>13</sup> 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](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b)

<sup>14</sup> Abschnitt I (1) der Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees

<sup>15</sup> Abschnitt I (2) der Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees

<sup>16</sup> Abschnitt II (5) der Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees

Ergebnisse der Meinungsumfragen bekannt geben, genug Informationen liefern, um den Wert dieser Umfragen beurteilen zu können“. 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.

#### *b) Die Empfehlung aus 2007*

2007 nahm das Ministerkomitee im Blick auf die „konstante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie und die Weiterentwicklung der Medienlandschaft“ eine neue Empfehlung über Maßnahmen zur Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen an. Die Empfehlung von 2007 baut auf derjenigen aus 1999 auf, erweitert aber die vorgeschlagenen Maßnahmen:

- Die Mitgliedstaaten sollten die für den Rundfunk geltenden Grundsätze und Regeln zu „Fairness, Ausgewogenheit und Unparteilichkeit“ auch auf „nichtlineare audiovisuelle Mediendienste der öffentlich-rechtlichen Medien“ anwenden.
- In Bezug auf die redaktionelle Unabhängigkeit sollten die Mitgliedstaaten 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“.
- „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 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. Entschließung der Parlamentarischen Versammlung zu Onlinemedien und Journalismus (2017)*

Ende Januar 2017 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine Entschließung zum Thema Onlinemedien und Journalismus,<sup>17</sup> die auch die Rolle dieser Medien bei Wahlen anspricht. Sie weist „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“.<sup>18</sup> Daher sollten die Mitgliedstaaten Normen und Mechanismen initiieren, um die Gefahr der „Informationsverzerrung“ und der „Manipulation der

---

<sup>17</sup> 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>

<sup>18</sup> A.a.O., Abs. 6



öffentlichen Meinung“ zu verhindern.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

In Bezug auf die Mitglieder der *European Internet Services Providers Association*, die soziale Medien, Suchmaschinen und Nachrichtenaggregatoren anbieten, stellt die EntschlieÙung 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 EntschlieÙung 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.<sup>21</sup>

#### 4. Zwischenergebnisse

Ob die positiven Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten des Europarates in Bezug auf Fairness im medialen Wahlkampf nur die klassischen oder auch neue Medien betreffen, ist zwar bislang weder durch Rechtsakte noch gerichtlich entschieden; eine Einbeziehung letzterer in den Pflichtenkreis entspricht aber der dynamischen Auslegungsmethodik des EGMR in Bezug auf Änderungen in der Medienlandschaft.

Ein grundsätzliches Verbot politischer Werbung in den Medien begegnet im Lichte der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte keinen durchgreifenden europarechtlichen Bedenken. Ein ausnahmsloses Verbot dürfte demgegenüber nur schwer mit Art. 10 EMRK in Deckung zu bringen sein.

Die Empfehlungen in Bezug auf ein Moratorium für Wahlwerbung greifen erkennbar bislang nur für den Bereich klassischer Medien; insoweit besteht kein demokratierelevantes *level-playing-field* zu entsprechenden Moratorien im Bereich sozialer Netzwerke.

Ein europarechtliches Verbot der Veröffentlichung von Meinungsumfragen unmittelbar vor der Wahl oder gar am Wahltag besteht nicht, ist aber auch trotz Art. 10 EMRK nicht ausgeschlossen.

#### II. Die Judikatur der StraÙburger Rechtsprechungorgane

Die Europäische Kommission für Menschenrechte, die bis 1998 neben dem EGMR als Rechtsprechungsgremium im EMRK-Rahmen existierte, stellte bereits 1991 im Fall *Purcell ./.* Irland fest, dass dem Rundfunk bei Wahlen Einschränkungen hinsichtlich der Berichterstattung über bestimmte Parteien auferlegt werden dürfen. Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 gewährleiste zwar 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.<sup>22</sup> Der Erlass im Rahmen des irischen Rundfunkrechts, der parteipolitische Sendungen der Partei *Sinn Féin* und die Ausstrahlung von Interviews mit deren Mitgliedern verbot, verletze zudem nicht Art. 10

---

<sup>19</sup> A.a.O., Abs. 12.1.1.

<sup>20</sup> Vgl. Ó Fathaigh, Europäische Standards und Leitlinien zu Medien und Wahlen, in: Cappello (Hrsg.), Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa, IRIS Spezial, 2017, 25 (28 f.)

<sup>21</sup> A.a.O., Abs. 12.3

<sup>22</sup> EKMR, *Purcell u.a. ./.* Irland, Nr. 15404/89, 16. April 1991, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-893"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), S. 15

EMRK, da das Verbot dazu gedient habe, Vertretern von „terroristischen Organisationen und deren politischen Unterstützern“ die Möglichkeit zu nehmen, Rundfunk „als Plattform zu nutzen, um für ihre Sache einzutreten,“ und „den Eindruck ihrer Rechtmäßigkeit zu vermitteln“. <sup>23</sup> Auf diese Entscheidung hat auch der EGMR im Anschluss bis in die jüngste Zeit <sup>24</sup> in der Auslegung des EMRK-Rechts Bezug genommen.

2008 entschied der EGMR im Fall , dass das Akzeptieren eines fehlenden Konsenses in Europa bezüglich der Notwendigkeit eines Verbots politischer Werbung im Fernsehen dafür spreche, den Staaten einen größeren Ermessensspielraum einzuräumen als normalerweise bei Entscheidungen in Verbindung mit Einschränkungen der politischen Rede üblich. Der EGMR kam allerdings zu dem Schluss, dass die Argumente zugunsten dieses Verbots in Norwegen - darunter die Wahrung der Qualität der politischen Debatte, die Gewährleistung der Vielfalt, die Wahrung der Unabhängigkeit der Rundfunksender gegenüber politischen Parteien sowie die Verhinderung der Einflussnahme von finanziell mächtigen Gruppierungen durch politische Fernsehwerbung - zwar relevante Gründe seien, die aber dennoch nicht ausreichten, um das generelle Verbot dieser Form der politischen Werbung zu rechtfertigen. Dabei hob der EGMR hervor, dass die Partei, die sich im Beschwerdeverfahren gegen die Konventionskonformität des Verbots richtete, die Pensionistenpartei, nicht in die Kategorie der Parteien und Gruppierungen falle, für die das Verbot in erster Linie gedacht war. Im Gegensatz zu den großen Parteien, die in den redaktionellen Beiträgen des Fernsehprogramms eine große Aufmerksamkeit finden, werde die Pensionistenpartei im norwegischen Fernsehen so gut wie nie erwähnt. Somit sei bezahlte Fernsehwerbung die einzige Möglichkeit für die Partei gewesen, ihre Botschaft über dieses Medium publik zu machen. <sup>25</sup>

2013 befand die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte demgegenüber im Fall *Animal Defenders International ./. Vereinigtes Königreich*, das britische Verbot politischer Werbung im Rundfunk verstoße nicht gegen die in Art. 10 EMRK verankerte Medienfreiheit. 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, (b) aufgrund der „unmittelbaren und starken Wirkung der Rundfunkmedien“ 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.

Die in Art. 3 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention auch Deutschland auferlegte Pflicht zur Sicherstellung fairer Wahlen betrifft, wie die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) verdeutlicht, auch den Zugang zu Wahlwerbezeiten. Der Beschwerdeführer beim Urteil des Gerichtshofs im Fall *Oran ./. Türkei* 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 EGMR einen Verstoß gegen Art. 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

---

<sup>23</sup> A.a.O., S. 13

<sup>24</sup> EGMR, *Delfi AS ./. Estland*, Nr. 64569/09, 16. Juni 2015, Rn. 134, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105>; *Orlovskaya Iskra ./. Russland*, Nr. 42911/08, 21. Februar 2017, Rn. 109, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-171525"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>25</sup> EGMR, *TV Vest SA u. Rogaland Pensjonistparti ./. Norwegen*, Nr. 21132/05, 11. Dezember 2008, Rn. 63 ff., [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-90235"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

Kandidaten aufgestellt haben, sondern versuchen, alle Wahlkreise insgesamt abzudecken.“ „Parteilose“ unabhängige Kandidaten 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 Weise beeinflussen wie die Parteien“. Die Regelung beruhe daher auf einer „objektiven und angemessenen“ Rechtfertigung“.

### *C. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen*

#### *I. Die bisherige verfassungsrechtliche Judikatur*

Wahlpropaganda in den audiovisuellen Medien gehört auch heute – wie bei der ersten diesbezüglichen Entscheidung des BVerfG aus 1962 – zu den Mitteln im Wahlkampf der politischen Parteien, Wählervereinigungen und Einzelbewerber bei Wahlen zu Parlamenten wie bei Wahlen für kommunale Leitungsfunktionen. Infolge ihrer Breitenwirkung kommt ihr neben den Wahlversammlungen, der Plakat- und Flugblattpropaganda und der Werbung in der Presse eine besondere Bedeutung zu. Sie ist weiterhin wichtiger Bestandteil der Wahlvorbereitung in der heutigen Demokratie. Allerdings sind zusätzlich audiovisuelle Kommunikationsformen hier hinzutreten.

Vorrangiger Zweck der Sendung von Wahlpropaganda im Hörfunk und Fernsehen ist es, den Bürger/innen mit den von den einzelnen Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen vertretenen Grund- und Zielvorstellungen vertraut zu machen. Denn Voraussetzung dafür, dass Bürger/innen sich zwischen den Programmen der politischen Parteien und politischen Vereinigungen entscheiden können, ist die möglichst umfassende Kenntnis ihrer Inhalte. Die gesetzliche Auferlegung von Wahlsendezeiten verfolgt damit im Blick auf die politische Willensbildung in einem demokratisch verfassten Staat wie einer dem Grundwert der Demokratie verpflichteten Europäische Union einen legitimen Zweck.

Sofern Rundfunkveranstalter zur Einräumung von Wahlsendezeiten gesetzlich verpflichtet werden, hat aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Berücksichtigung der Rundfunkfreiheit der Veranstalter zu erfolgen, weshalb die Verpflichtung keinesfalls weiterreichen darf als es zur Erreichung des Regelungsziels einer chancengerechten Teilhabe politischer Parteien und sonstiger politischer Vereinigungen am Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung unter den Bedingungen einer rundfunkzentrierten Informations- und Kommunikationsgesellschaft erforderlich und angemessen ist.

#### *II. Die jüngste Judikatur des BVerfG*

Mit Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 15. Mai 2019 hat das BVerfG in einem Verfahren wegen eines Wahlwerbesspots der NPD zunächst betont, dass - da die Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen nach wie vor zu den wichtigen Mitteln im Wahlkampf der politischen Parteien gehöre - die Vergabe von Hörfunk- und Fernsehzeiten für Wahlwerbesendungen dem Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen der politischen Parteien Rechnung tragen müsse<sup>26</sup>. Daher dürften zum Zwecke der Wahlwerbung vorgesehene Sendungen der politischen Parteien nur bei einem evidenten und ins Gewicht fallenden Verstoß gegen allgemeine Normen des Strafrechts zurückgewiesen werden.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 15. Mai 2019 - 1 BvQ 43/19 - Rn. 11 unter Bezugnahme auf BVerfGE 34, 160 <163>; 47, 198 <225>; 67, 149 <152>

<sup>27</sup> A.a.O. unter Bezugnahme auf BVerfGE 47,198 <230 ff.>; 67, 149 <152>



Für die Frage, ob in einem Werbespot eine strafbare Volksverhetzung nach § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB liegt, komme es darauf an, ob dieser einen Teil der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet und dadurch dessen Menschenwürde angreift. Maßgeblich sei dabei, dass Teilen der Bevölkerung ihre Würde als Personen abgesprochen wird. Ein Angriff auf die Menschenwürde zur Begründung eines volksverhetzenden Gehalts eines Wahlwerbespots könne insbesondere nicht aus einer Auslegung des Werbespots unter Rückgriff auf das Parteiprogramm der NPD hergeleitet werden. „Maßgeblich für die Beurteilung des Wahlwerbespots ist allein dieser selbst, nicht die innere Haltung oder die parteiliche Programmatik, die seinen Hintergrund bildet“.<sup>28</sup>

In einem Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 22. Mai 2019 befasst sich das BVerfG erstmalig ausführlich mit der Rolle von Facebook im demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess im digitalen Zeitalter. Ausgangspunkt war hier die Sperrung des Internetauftritts der antragstellenden Partei „Der III. Weg“ unter der Adresse [www.facebook.com](http://www.facebook.com). Die Antragstellerin bediente sich des Facebook-Angebots, das nach dessen Werbeangaben von über 30 Millionen Menschen in Deutschland monatlich genutzt wird, um ihre politischen Auffassungen darzulegen und zu Ereignissen der Tagespolitik Stellung zu nehmen.

Das BVerfG betonte, dass vorliegend die Gewährung von einstweiligem Rechtsschutz in einem Rechtsstreit zwischen sich als Private gegenüberstehenden Parteien über die Reichweite der zivilrechtlichen Befugnisse des Betreibers eines sozialen Netzwerks, das innerhalb der Bundesrepublik Deutschland über erhebliche Marktmacht verfüge, betroffen sei. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>29</sup> könnten die Grundrechte in solchen Streitigkeiten im Wege der mittelbaren Drittwirkung Wirksamkeit entfalten. Dabei könnten sich aus Art. 3 Abs. 1 GG jedenfalls in spezifischen Konstellationen auch gleichheitsrechtliche Anforderungen für das Verhältnis zwischen Privaten ergeben.<sup>30</sup> „Ob und gegebenenfalls welche rechtlichen Forderungen sich insoweit auch für Betreiber sozialer Netzwerke im Internet – etwa in Abhängigkeit vom Grad deren marktbeherrschender Stellung, der Ausrichtung der Plattform, des Grads der Angewiesenheit auf eben jene Plattform und den betroffenen Interessen der Plattformbetreiber und sonstiger Dritter – ergeben“, sei jedoch weder in der Rechtsprechung der Zivilgerichte noch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abschließend geklärt. Die verfassungsrechtlichen Rechtsbeziehungen seien insoweit noch ungeklärt.<sup>31</sup>

Das BVerfG führte hierzu aus:

„Die Nutzung dieses von der Antragsgegnerin zum Zweck des gegenseitigen Austausches und der Meinungsäußerung eröffneten Forums ist für die Antragstellerin von besonderer Bedeutung, da es sich um das von der Nutzerzahl her mit Abstand bedeutsamste soziale Netzwerk handelt. Gerade für die Verbreitung von politischen Programmen und Ideen ist der Zugang zu diesem nicht ohne weiteres austauschbaren Medium von überragender Bedeutung. Durch den Ausschluss wird der Antragstellerin eine wesentliche Möglichkeit versagt, ihre politischen Botschaften zu verbreiten und mit Nutzern des von der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens betriebenen sozialen Netzwerks aktiv in Diskurs zu treten. Diese Möglichkeiten blieben ihr bei Nichterlass einer einstweiligen Anordnung verwehrt und

---

<sup>28</sup> BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 15. Mai 2019 - 1 BvQ 43/19 - Rn. 13

<sup>29</sup> Vgl. BVerfGE 7, 198 <205 f.>; 42, 143 <148>; 89, 214 <229>; 103, 89 <100>; 137, 273 <313 Rn. 109>

<sup>30</sup> Vgl. BVerfGE 148, 267 <283 f.>

<sup>31</sup> BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 22. Mai 2019 - 1 BvQ 42/19 - Rn. 15

würden dazu führen, dass die Wahrnehmbarkeit der Antragstellerin und ihrer Foren für diese Zeit in erheblichem Umfang beeinträchtigt wäre“.<sup>32</sup>

Zudem werde Facebook durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht dazu verpflichtet, rechtswidrige oder gegen seine Nutzungsbestimmungen verstoßende Beiträge ungeprüft vorhalten und verbreiten zu müssen. Denn sein Recht und seine Pflicht, einzelne Inhalte auf ihre Vereinbarkeit mit ihren Nutzungsbedingungen, den Rechten Dritter oder den Strafgesetzen zu prüfen und diese gegebenenfalls zu löschen, bleibe durch die vorläufige Bereitstellung des Accounts aufgrund dieser Anordnung unberührt. Gegen etwaige Löschungsentscheidungen seitens Facebook sei dann der Rechtsweg zu den Zivilgerichten eröffnet, denen im Rahmen der Prüfungen vertraglicher oder quasivertraglicher Ansprüche der Antragstellerin dann auch die Prüfung obliege, ob die Facebook-Entscheidung auch unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls mit der Werteordnung des Grundgesetzes vereinbar sei.<sup>33</sup> Insoweit nimmt das BVerfG auch auf die Gefahren einer Inanspruchnahme von Facebook nach § 4 NetzDG Rücksicht.

Mit dieser Entscheidung knüpft das BVerfG an seine jüngste Judikatur zur Bedeutung neuer Medienakteure in seiner Rundfunkbeitrag-Entscheidung an und baut diese aus. In der Rundfunkbeitrags-Entscheidung hatte das BVerfG bereits ausgeführt:

„Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigen ... Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Sind Angebote zum größten Teil werbefinanziert, fördern sie den publizistischen Wettbewerb nicht unbedingt; auch im Internet können die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass - auch mit Hilfe von Algorithmen - Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig. Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf.“<sup>34</sup>

Diese Ausführungen betreffen zwar vordergründig nur wirtschaftliche Kommunikation; sie sind aber auch mit Blick auf politische Kommunikation unter den Bedingungen der Digitalisierung bedeutsam.

## ***D. Wahlwerbung von Parteien, Wählervereinigungen und Direktbewerbern***

### *I. Einführung*

Für die Wahlwerbung gibt es, aufbauend auf den im Folgenden dargestellten gesetzlichen Vorgaben, eine reichhaltige Rechtsprechung, die ihren Ausgangspunkt allerdings in einer Zeit hatte, in der insbesondere

- die Sehgewohnheiten wie auch die Ausgestaltung kommerzieller Kommunikation anders,

---

<sup>32</sup> A.a.O. Rn. 19

<sup>33</sup> A.a.O. Rn. 21 unter Bezugnahme auf BVerfGE 148, 267 <280 f., 283 f.

<sup>34</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rn. 79

- das Mediennutzungsverhalten noch stärker fernsehzentriert und
- die Anzahl der in Europäischem Parlament, Deutschem Bundestag und Landesparlamenten vertretenen Parteien deutlich geringer

als heute war.

Zudem besaß zu dieser Zeit das 5 %-Quorum für einen Einzug in Europäisches Parlament, Deutschen Bundestag und Landesparlamente – von wenigen regionalen Ausnahmen abgesehen – noch uneingeschränkte Geltung, was sich mit Blick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament geändert hat.

## II. Der Bereich der Presse

In Deutschland bestehen keine besonderen presserechtlichen Regelungen für die Wahlwerbung in Presseerzeugnissen. Da die insoweit für die Gesetzgebung nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG zuständigen Landesgesetzgeber keine entsprechenden Verbote in den Landespressegesetzen verankert haben, sind politische Werbeanzeigen der Parteien grundsätzlich erlaubt, Wird Wahlwerbung oder -berichterstattung in Presseerzeugnissen aufgenommen, ist der Verleger presserechtlich nicht per se zur Beachtung der Chancengleichheit der Parteien<sup>35</sup> oder parteipolitischer Neutralität verpflichtet.<sup>36</sup> Etwas anderes könnte sich allenfalls aus der Drittwirkung der Wahlrechtsgrundsätze bei einer marktbeherrschenden oder gar Monopolstellung eines einzelnen Presseorgans im jeweiligen Wahlgebiet ergeben. Allerdings hat das BVerfG in seiner *Montabaur*-Entscheidung aus der Tendenzautonomie der Presse geschlossen, dass selbst bei einer Monopolstellung des Verlages keine aus Kontrahierungszwang abgeleitete Abdruckverpflichtung bestehe: Anders als der (öffentlich-rechtliche) Rundfunk sei die von privater Hand betriebene Presse nicht zur Neutralität im Wahlwettbewerb politischer Parteien verpflichtet. Dies folge auch aus alternativen werblichen Kommunikationsmöglichkeiten wie z.B. Plakat<sup>37</sup> und Flugblattaktionen.<sup>38</sup> Ob diese alternativen Wirkmöglichkeiten allerdings auch noch mehr als vier Jahrzehnte nach dieser Entscheidung uneingeschränkt bestehen, dürfte einer Einzelfallprüfung zugänglich sein, bei der die massenkommunikativen Rahmenbedingungen auf der Angebots- wie der Rezeptionsseite im jeweiligen Wahlgebiet von grundlegender Bedeutung sind.

(Auch politische) Werbung ist nach Ziffer 7 des Pressekodex vom redaktionellen Teil zu trennen und als solche zu kennzeichnen. Die Glaubwürdigkeit der Presse als Informationsquelle gebietet gemäß Richtlinie 7.2 des Kodex besondere Sorgfalt beim Umgang mit PR-Material. Dies gilt auch für entsprechendes Material von Parteien.

## III. Der Bereich des Rundfunks

Politische Werbung ist im Rundfunk, unabhängig davon, ob er (wie Hörfunk) noch analog oder digital verbreitet wird, nach § 7 Abs. 9 Satz 1 RStV grundsätzlich unzulässig. Mit diesem Verbot soll – der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit entsprechend - verhindert werden, dass einzelne gesellschaftliche Gruppierungen und Kräfte die öffentliche Meinungs- und Willensbildung

<sup>35</sup> Hierzu *Holznapel*, Verantwortung der Massenmedien im Wahlkampf, JZ 2012, 165 (169)

<sup>36</sup> Vgl. *Etteldorf*, Länderbericht Deutschland, in: Cappello (Hrsg.), Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa, IRIS Spezial, 2017, 35 (39)

<sup>37</sup> Zum Anspruch der Parteien auf Plakatierung in den Grenzen des Grundsatzes der abgestuften Chancengleichheit und eines aufzustellenden, ausgewogenen Wahlsichtwerbungs-Konzeptes grundlegend BVerwG NJW 1975, 1289 (1290 f.)

<sup>38</sup> BVerfG, NJW 1976, 1627.

durch den Ankauf von Werbezeiten beeinflussen. Aus dem Verbot politischer Werbung folgt, dass mit Bezug auf politische Wahlen (und ihre Kandidaten) grundsätzlich nur rein redaktionelle Sendebeiträge zulässig sind.

Auch das Verbot politischer Werbung im Rundfunk ist hinsichtlich seines Adressatenkreises dynamisch zu verstehen. Wer auf der Grundlage des geltenden Rundfunkrechts zulassungspflichtigen Rundfunk veranstaltet, ist auch an das Verbot des § 7 Abs. 9 Satz 1 RStV gebunden. Die Reichweite des Rundfunkbegriffs wird derzeit kontrovers diskutiert. Insoweit besteht auch in Bezug auf das politische Werbeverbot aktuell ein nicht unerhebliches Maß an Rechtsunsicherheit. Sofern im geplanten Medienstaatsvertrag der Rundfunkbegriff durch eine Übergang von bisherigen Bereichsausnahmeregelungen in § 2 Abs. 3 RStV zu Regelungen über Bagatellrundfunk, der keiner Zulassung bedarf, in einem neuen § 20b MStV ersetzt werden sollten, würde der Anwendungsbereich des Verbots politischer Werbung im Rundfunk im Ergebnis erweitert.

Ausnahmen vom Verbot politischer Werbung im Rundfunk bestehen allerdings in Wahlkampfzeiten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind – mit Ausnahme von Radio Bremen, dem Rundfunk Berlin-Brandenburg und dem Saarländischen Rundfunk<sup>39</sup> – zur kostenfreien Einräumung von Sendezeit für Wahlwerbung für die Wahlen zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag und den jeweiligen Landesparlamenten verpflichtet. Für die bundesweiten Angebote des ZDF und des Deutschlandradio folgt diese Verpflichtung mit Blick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament und zum Deutschen Bundestag aus den jeweiligen Staatsverträgen.<sup>40</sup> Eine Verpflichtung zur Verbreitung von Wahlwerbespots bei diesen Wahlen besteht zudem für bundesweite private Rundfunkveranstalter nach § 42 Abs. 2 und 3 RStV. Für die Wahlen der Landesparlamente und für kommunale Wahlen richtet sich die Frage, ob Wahlwerbespots in privaten landesweiten, regionalen oder lokalen Rundfunkprogrammen verbreitet werden müssen, nach dem jeweiligen Landesrecht: Während einige Länder eine Verpflichtung zur Einräumung von Sendezeit zumindest für landesweite Veranstalter und für die Wahl des jeweiligen Landesparlaments vorsehen,<sup>41</sup> sehen andere eine diesbezügliche Freiheit des Rundfunkveranstalters vor – allerdings auch dann unter Beachtung des Grundsatzes der (abgestuften) Chancengleichheit der Parteien. Sofern weder eine Freiheit noch eine Verpflichtung ausdrücklich vorgesehen ist, ist die Verbreitung von Wahlwerbespots (in einzelnen Ländern z.B. in landesweit verbreiteten Spartenprogrammen oder in regional bzw. lokal verbreiteten Programmen sowie für die Wahlen auf kommunaler Ebene) unzulässig.

#### *IV. Der Bereich der neuen Medien*

Wahlwerbung ist in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf nach § 58 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 7 Abs. 9 RStV generell verboten: Denn in audiovisuellen Medien auf Abruf dürfen Wahlsendezeiten nicht eingeräumt werden. Das Verbot politischer Werbung nach § 7 Abs. 9 RStV gilt zwar für diese Angebote, d.h. für Telemedien mit Inhalten, die nach Form und Inhalt fernsehähnlich sind und die von einem Anbieter zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und aus einem vom Anbieter festgelegten Inhabtekatalog bereitgestellt werden, nach § 58 Abs. 3 Satz 1 RStV entsprechend, ohne dass es Ausnahmebestimmungen in Bezug auf Wahlwerbespots im Vorfeld

---

<sup>39</sup> Vgl. *Etteldorf*, Länderbericht Deutschland, in: Cappello (Hrsg.), Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa, IRIS Spezial, 2017, 35 (36)

<sup>40</sup> § 11 Abs. 1 ZDF-StV; § 11 Abs. 1 DLR-StV

<sup>41</sup> Hamburg, Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

von Wahlen gäbe. Dies schließt allerdings das fortdauernde Angebot eigener audiovisueller Mediendienste auf Abruf durch politische Parteien und sonstiger politischer Vereinigungen - gerade auch während Wahlkampfzeiten – als Instrument ihrer jeweiligen Öffentlichkeitsarbeit nicht aus.

Im übrigen ist in anderen Telemedien, d.h. auch Hörfunkabrufdiensten wie Podcasts, politische Werbung zulässig. Sie ist lediglich wie auch sonstige Werbung nach § 58 Abs. 1 RStV von anderen Inhalten zu trennen.

Das UWG als das in Deutschland wohl bedeutendste Instrument zur Regulierung von Werbung im Internet ist nach wohl herrschender Auffassung in der Literatur auf politische Werbung nicht anwendbar.<sup>42</sup>

## V. Zwischenergebnis

Die Darstellung der vorhandenen Regulierung zur Wahlwerbung in den Medien zeigt, dass ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den Vorgaben für Presse, Rundfunk 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 Online-Bereich der neuen Medien bislang – wie auch in anderen Regelungsbereichen – nach dem Grundsatz „im Zweifel für die Kommunikationsfreiheit“.<sup>43</sup>

Der Mangel an normativen Regeln für die digitale Welt der neuen Medien 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* und *social bots* mit dem bisherigen Instrumentarium nicht wirksam begegnet werden kann, muss der Schluss gezogen werden, dass in Deutschland grundsätzlich Regulierungsbedarf insbesondere im Online-Bereich besteht.<sup>44</sup>

## E. Wahlberichterstattung, insbesondere Wahlempfehlungen

### I. Der Bereich der Presse

Spezielle presserechtliche Regelungen zur Wahlberichterstattung bestehen nicht. Auch für diese Berichterstattung gelten die allgemeinen presserechtliche Einordnungen zur Berichterstattung. Gerade auch mit ihrer Wahlberichterstattung dient die Presse der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und erfüllt eine öffentliche Aufgabe.<sup>45</sup> Die Presse hat gerade auch in ihrer Wahlberichterstattung alle Nachrichten vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Wahrheit und Herkunft zu prüfen.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. *Etteldorf*, Länderbericht Deutschland, in: Cappello (Hrsg.), Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa, IRIS Spezial, 2017, 35 (40); *Koch*, in: Ullmann (Hrsg.), juris Vgl. z.B. zum UWG, 4. Aufl. 2016, § 7 UWG, Rn. 161.

<sup>43</sup> Vgl. auch *Etteldorf*, Länderbericht Deutschland, in: Cappello (Hrsg.), Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa, IRIS Spezial, 2017, 35 (43 f.)

<sup>44</sup> Vgl. auch *Etteldorf*, Länderbericht Deutschland, in: Cappello (Hrsg.), Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa, IRIS Spezial, 2017, 35 (44)

<sup>45</sup> Zu dieser dienenden Funktion der Presse vgl. z.B. § 1 Abs. 1 Satz 2 und § 3 Abs. 1 Berliner Pressegesetz

<sup>46</sup> Vgl. z.B. § 3 Abs. 2 Berliner Pressegesetz



Richtlinie 1.2 - „Wahlkampfberichterstattung“ - der Ziffer 1 des Pressekodex bestimmt, dass es zur wahrhaftigen Unterrichtung der Öffentlichkeit gehört, dass die Presse in der Wahlkampfberichterstattung auch über Auffassungen berichtet, die sie selbst nicht teilt. Damit wird dem Gebot der wahrhaftigen Unterrichtung der Öffentlichkeit Rechnung getragen, die eines der obersten Gebote der Presse ist. Jede in der Presse tätige Person wahrt auf dieser Grundlage das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Medien.

Gemäß Ziffer 10 des Pressekodex verzichtet die Presse darauf, religiöse, weltanschauliche oder sittliche Überzeugungen zu schmähen.

Weder das Gebot der wahrhaftigen Unterrichtung der Öffentlichkeit in der Wahlkampfberichterstattung noch das Schmähverbot stehen per se einer positiven Wahlempfehlung zu Gunsten einer Partei oder einer negativen Wahlempfehlung zu Lasten einer Partei entgegen.

## *II. Der Bereich des Rundfunks*

Anders als für den Bereich der Wahlwerbung enthalten die rundfunkrechtlichen Regelungen keine gesonderten Vorgaben, die die Ausgestaltung redaktioneller Sendungen mit wahlbezogenen Inhalten regeln. Auch für die Wahlberichterstattung gelten allerdings die rundfunkrechtlichen Vorgaben in Sachen Berichterstattung und Informationssendungen. Diese haben nach § 10 Abs. 1 Satz 1 RStV den anerkannten journalistischen Grundsätzen, auch beim Einsatz virtueller Elemente, zu entsprechen. Sie müssen nach § 10 Abs. 1 Satz 2 RStV unabhängig und sachlich sein. Kommentare sind gemäß § 10 Abs. 1 Satz 4 RStV von der Berichterstattung deutlich zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen.

Diese Vorgaben stehen einer positiven Wahlempfehlung zu Gunsten einer Partei oder einer negativen Wahlempfehlung zu Lasten einer Partei nicht per se entgegen, solange diese Wahlempfehlung kommentierend erfolgt und von der Berichterstattung über Wahlen als solche getrennt ist.

## *III. Der Bereich der neuen Medien*

Auch Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden, aber auch nur diese haben nach § 54 Abs. 2 Satz 1 RStV den anerkannten journalistischen Grundsätzen zu entsprechen. Weitergehende staatsvertragliche Vorgaben bestehen nicht – indessen umfassen diese Vorgaben z.B. die Trennung von Werbung und redaktionell gestaltetem Teil.

Mithin gelten nur in Bezug auf Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten die vorgenannten Rahmenbedingungen für Wahlempfehlungen.

## F. Wahlumfragen

### I. Einführung

Der Einfluss von Meinungsumfragen und Demoskopien auf das Wählerverhalten hinsichtlich der Bereitschaft zur Stimmabgabe ist umstritten:<sup>47</sup>

- nach der sog. Mobilisierungshypothese<sup>48</sup> werden Wähler/innen bei eng beieinander liegenden Umfragewerten mobilisiert, ihre Stimme abzugeben, da diese entscheidend sein könnte;
- nach der sog. Bequemlichkeitshypothese<sup>49</sup> verzichten unentschlossene Wähler/innen auf ihre Stimmabgabe, falls nach den Wahlumfragen ein Sieger feststeht;
- nach der sog. Lethargiehypothese<sup>50</sup> verzichten potentielle Wähler/innen einer Partei, deren Sieg gemäß Umfragen feststeht, auf ihre Stimmabgabe in der Annahme, auf ihre Stimme komme es nicht mehr entscheidend an.

Auch in Bezug auf die Bedeutung von Wahlumfragen für die eigentliche Wahlentscheidung gibt es unterschiedliche Hypothesen:

- nach der sog. Bandwagonhypothese<sup>51</sup> wollen Wähler/innen auf Seiten der siegreichen Partei stehen und wählen sie daher;
- nach der sog. Underdoghypothese<sup>52</sup> wählen Wähler/innen aus Mitleid oder Trotz die laut Umfragen schwächste Partei.

Bei Wahlen mit Fünfprozenthürde wählen Wähler/innen nach der sog. Fallbeilhypothese<sup>53</sup> nur Parteien, die mit Sicherheit ins Parlament einziehen, um ihre Stimme nicht zu verschenken.

Alle bisherigen empirischen Befunde u.a. in Deutschland lassen keine belastbaren und zweifelsfreien Aussagen über den Zusammenhang zwischen dem Veröffentlichlichen von Meinungsumfragen und das Wähler/innen/verhalten sowie das Wahlergebnis zu.<sup>54</sup>

Weltweit gibt es auch vor diesem Hintergrund in verschiedenen Staaten Veröffentlichungsverbote von Meinungsumfragen im Vorfeld von Wahlen.<sup>55</sup> In Deutschland hat sich eine etwaige

---

<sup>47</sup> Zum Folgenden *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Veröffentlichung von Wahlprognosen?, WF III 186/96, S. 4 ff.

<sup>48</sup> Vgl. *Hoffmann/Klein*, Wirkungen von veröffentlichten Wahlumfragen auf die Koalitionserwartung, die Wahlbeteiligung und die Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl 2009: Eine Mehrebenenanalyse auf der Grundlage der Rolling Cross-Section-Befragung der German Longitudinal Election Study (GLES), in: Faas (Hrsg.), *Koalitionen, Kandidaten, Kommunikation*, 2014, S. 221 ff. (222)

<sup>49</sup> Vgl. *Gallus*, Beeinflussen Umfragen Wählerergebnisse? Demoskopie und Demokratie im neu-alten Widerstreit, in: Jesse u.a. (Hrsg.), *Bilanz der Bundestagswahl 2013, 2014*, S. 359 ff. (374).

<sup>50</sup> Vgl. *Brettschneider*, Wahlumfragen, in: Wüst (Hrsg.), *Politbarometer*, 2003, S. 257 ff. (271)

<sup>51</sup> Vgl. *Hopmann*, Vom emotionalen Underdog zur bewussten Strategie: Wie Meinungsumfragen die Parteipräferenz der Wähler beeinflussen, in: Faas (Hrsg.), *Information – Wahrnehmung – Emotion*, 2010, S. 51 ff. (53 f.)

<sup>52</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme kurz vor der Wahl, 1986, S. 53 f.

<sup>53</sup> Vgl. *Hoffmann*, Wahlumfragen und Wähler, 2014, S. 40

<sup>54</sup> Vgl. *Faas*, Zur Wahrnehmung und Wirkung von Meinungsumfragen, APuZ 43-45/2014, 3 (9); *Hoffmann*, Beeinflussen veröffentlichte Umfrageergebnisse die Wählerschaft?, in: Faas (Hrsg.), *Demokratie und Demoskopie*, 2017, S. 97 ff. (109 ff.)

<sup>55</sup> Vgl. *Chung*, The Freedom to Publish Opinion Poll Results. A Worldwide Update of 2012, [https://www.hkupop.hku.hk/english/report/freedom/FTP\\_2012.pdf](https://www.hkupop.hku.hk/english/report/freedom/FTP_2012.pdf); *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Veröffentlichung der Ergebnisse von Umfragen vor Wahlen (Deutschland und Mitgliedstaaten der EU), WD 3 - 3000 - 058/18

Regulierung solcher Umfragen an den im Grundgesetz garantierten Meinungs-, Informations- und Kommunikationsfreiheiten zu messen.<sup>56</sup>

Nach § 32 Abs. 2 BWahlG ist es verboten, Ergebnisse von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe („Exit-Polls“) über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit zu veröffentlichen. Zuwiderhandlungen können nach § 49a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 BWahlG mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro geahndet werden. Die Regelung soll Beeinflussungen des Stimmverhaltens der Wähler/innen durch vorzeitige Veröffentlichungen von Umfrageergebnissen verhindern. Die Vorschrift richtet sich primär an Fernseh- und Rundfunkanstalten. Sie erstreckt sich aber auch auf Meldungen über soziale Netzwerke, weil darüber eine große und unbestimmte Zahl von Personen erreicht wird.<sup>57</sup>

Die Durchführung von Wahlumfragen ist jedoch uneingeschränkt zulässig.

## *II. Der Bereich der Presse*

Richtlinie 2.1 - „Umfrageergebnisse“ – zu Ziffer 2 des Pressekodex des Deutschen Presserates regelt, dass die Presse bei der Veröffentlichung von Umfrageergebnissen die Zahl der Befragten, den Zeitpunkt der Befragung, den Auftraggeber sowie die Fragestellung mitteilt. Zugleich muss mitgeteilt werden, ob die Ergebnisse repräsentativ sind. Sofern es keinen Auftraggeber gibt, soll vermerkt werden, dass die Umfragedaten auf die eigene Initiative des Meinungsbefragungsinstituts zurückgehen.

## *III. Der Bereich des Rundfunks*

Bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen, die von Rundfunkveranstaltern durchgeführt werden, ist nach § 10 Abs. 2 RStV ausdrücklich anzugeben, ob sie repräsentativ sind. Sonstige gesetzliche oder staatsvertragliche Regelungen bestehen nicht. Die weitergehenden Vorgaben des Pressekodex gelten allerdings als anerkannte journalistische Grundsätze nach § 10 Abs. 1 Satz 1 RStV auch für den Rundfunk, soweit hierbei Berichterstattung erfolgt oder Informationssendungen verbreitet werden.

## *IV. Der Bereich der neuen Medien*

Bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen, die von Anbietern von Telemedien durchgeführt werden, ist nach § 54 Abs. 3 RStV ausdrücklich anzugeben, ob sie repräsentativ sind. Sonstige gesetzliche oder staatsvertragliche Regelungen bestehen nicht. Die weitergehenden Vorgaben des Pressekodex gelten allerdings als anerkannte journalistische Grundsätze nach § 54 Abs. 2 Satz 1 RStV für Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden.

---

<sup>56</sup> Vgl. hierzu z.B. *Benda*, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, in: Baier u.a. (Hrsg.), Öffentliche Meinung und sozialer Wandel – Public Opinion and Social Change, 1981, S. 96 ff.; *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, 1986, S. 175 ff.; *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Veröffentlichung von Wahlprognosen?, WF III 186/96; *ders.*, Veröffentlichung der Ergebnisse von Umfragen vor Wahlen (Deutschland und Mitgliedstaaten der EU), WD 3 - 3000 - 058/18, S. 6 ff.

<sup>57</sup> Vgl. *Hientzsch*, „Gezwitscherte“ Wahlergebnisse, DOV 2010, 357 (358); *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), Kommentar zum BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 32 Rn. 7.

## V. Zwischenergebnis

Während das Gebot der Angabe, ob wiedergegebene Meinungsumfragen repräsentativ sind, sich zu einer mediengattungsübergreifenden Verhaltenspflicht entwickelt hat, die auch im digitalen Zeitalter uneingeschränkte Geltung beanspruchen kann, ist der Kanon wahlumfragebezogener rechtlicher Vorgaben damit zugleich im Wesentlichen erschöpft. Ungeachtet etwaiger Risiken für die Freiheit der Wahlentscheidung, die sich aus Veröffentlichungen von Wahlumfragen bzw. -prognosen unmittelbar vor dem oder am Wahltag selbst vor Schließung der Wahllokale ergeben können, gibt es hierzu weiterhin keine Regelungen. Auch die vormalige Selbstbeschränkung zumindest des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, eine Woche vor der Wahl keine Wahlumfragen mehr zu publizieren, besteht nicht mehr.

Ob das jetzige - von der Regulierung des Europarates gedeckte - Moratorium, am Tag vor der Wahl und am Wahltag selbst keine Wahlumfragen und -prognosen zu verbreiten, dauerhaft haltbar ist, erscheint zweifelhaft. Die Durchführung einer entsprechenden Selbstbeschränkung oder gar eines entsprechenden Verbotes erweist sich im Zeichen der globalen Internet-Kommunikationsmöglichkeiten als kaum erfolgversprechend<sup>58</sup> – und könnte zudem zu dem Ergebnis führen, dass im Rahmen von Desinformationskampagnen gerade solche Umfragen und Prognosen nutzerseitige Aufmerksamkeit finden, die nicht dem Gebot der Transparenz über ihre Repräsentativität genügen müssen.

## G. Sorgfaltspflichten

Für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien, also insbesondere die Online-Angebote von Presseunternehmen und Rundfunkveranstaltern auf Abruf, ordnet § 54 Abs. 2 RStV die Geltung der anerkannten journalistischen Grundsätze an. Diese gelten unstrittig auch für in der Presse und im Rundfunk journalistisch Tätige. Mithin gilt es für die vorgenannten Telemedien auch, die journalistischen Sorgfaltspflichten zu beachten. Andere Telemedienangebote, die die Schwelle der journalistisch-redaktionellen Gestaltung nicht erreichen, wozu typischerweise soziale Plattformen wie Facebook und YouTube zählen, unterliegen diesen Sorgfaltspflichten demgegenüber nicht.

Während die in klassischen Medien inhaltlich Tätigen umfassend einer Selbstregulierung über die Vorgaben des Pressekodex unterliegen, die zugleich auch nach medienrechtlichen Vorgaben über den Verweis auf die journalistischen Grundsätze zu beachten sind, unterliegen im Bereich der neuen sozialen Medien Tätigen diesen Vorgaben nur dann, wenn ihr Angebot journalistisch-redaktionell gestaltet ist. Eine Erweiterung des Kreises der in die Selbstregulierungsmechanismen eingebundenen Akteure erscheint zwar nicht rechtlich ausgeschlossen, aber praktisch nur begrenzt umsetzbar: Nutzer von Medienintermediären wie Youtube, Facebook, Instagram oder WhatsApp erscheinen in einer Zusammensetzung zu inhomogen und in ihrer Anzahl zu umfangreich, um sie zu Teilhaber einer Selbstregulierungs- und Selbstkontrolleinrichtung zu machen – auch wenn die novellierte AVMD-Richtlinie auf dieses Regulierungsinstrumentarium Bezug nimmt.

Aber selbst für journalistisch-redaktionelle Angebote gibt es online und offline kein *level-playing field*. Denn bisher ist die Nicht-Einhaltung von journalistischen Grundsätzen bei journalistisch-redaktionell gestalteten Online-Angeboten - anders als im Presse- und Rundfunkbereich – kein möglicher Gegenstand von Aufsichts- und Sanktionsinstrumenten.

Es liegt im Übrigen in der medienrechtspolitischen Debatte nahe, bei der Frage des Umfangs der Sorgfaltspflichten an einem differenzierenden Ansatz festzuhalten: Die Anforderungen bei der

---

<sup>58</sup> Vgl. bereits *Brettschneider*, Wahlumfragen, in: Wüst (Hrsg.), *Politbarometer*, 2003, S. 257 ff. (277 f.)

Sorgfaltspflicht sollten bei klassischen Medien stärker als bei *user-generated content*, bei Meldungen, die die Reputation eines Einzelnen betreffen, höher als bei Meldungen, denen ein Bezug zur Persönlichkeit oder den Rechten konkreter Dritter fehlt, sein.<sup>59</sup> Zudem wird eine Verletzung von Sorgfaltspflichten auch weiterhin nicht in erster Linie oder gar nur um hoheitliche Aufsichtsfragen, sondern um Fragen der zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung einzelner (namentlich um Gegendarstellungs-, Unterlassungs-, Widerrufs- und Schadensersatzansprüche) gehen.

### *H. Ein (Zwischen-) Fazit*

Digitale Technologien übernehmen auch im kommunikationsbezogenen Raum zunehmend komplexe Kontroll- und Steuerungsaufgaben, von deren Verlässlichkeit Gesellschaften und Individuen abhängig sind. Auch vor diesem Hintergrund hat Bundespräsident *Frank-Walter Steinmeier* in seiner Eröffnung der diesjährigen *re:publica* gemahnt „Demokratie kann in Zukunft nur gelingen, wenn sie auch digital gelingt.“<sup>60</sup> Dies gilt nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit demokratischen Wahlen.

Inzwischen wird selbst von Treibern des Digitalisierungsprozesses der Ruf nach hoheitlichen Leitplanken für die neuen digitalen Herausforderungen erhoben: Unter Hinweis auf die „riesige Verantwortung“ der Internet-Giganten wie Facebook fordert z.B. *Mark Zuckerberg* unter dem Titel „Reguliert das Internet!“ eine „aktivere Rolle von Regierungen und Regulierungsbehörden“ ein.<sup>61</sup> Gerade auch bei der Sicherung demokratischer Wahlfreiheiten, einschließlich des Grundsatzes der Chancengleichheit und -gerechtigkeit, sind regulatorische Leitplanken zur Gewährleistung des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungs- und Willensbildung durch das Verfassungs-, das Europa- oder das Völkerrecht nicht untersagt, sondern teilweise geboten: Auch in Bezug auf die neuen Herausforderungen der Digitalisierung für ein an den Grundsätzen des deutschen Wahlrechts ausgerichtete Fortentwicklung des Medienrechts gilt es, möglichen Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegenzusteuern.

Es geht bei einer entsprechenden Regulierung um Macht und es geht um Mut: Auch im Zeitalter der Digitalisierung gebietet das deutsche Verfassungsrecht wie die Werteordnung des Art. 2 EUV, dass „alle grundlegenden Bestandteile des demokratischen Teilhabeprozesses auch einer demokratischen Kontrolle unterliegen müssen – es geht somit um die „Machtfrage“ in der Demokratie“.<sup>62</sup> Und es geht um Mut – auch um den Mut, bereits feststellbare Fehlentwicklungen im Bereich der sozialen Medien zu benennen, sondern ihnen auch dann entgegenzutreten, wenn reflexartig der Zensur-Vorwurf erhoben wird.

Die Tatsache, dass nicht nur die klassischen, sondern zunehmend auch die neuen sozialen Medien einen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung der Bevölkerung haben, wird immer weniger bestritten. Die Debatte um das Video des YouTubers *Rezo* hat das Thema der Meinungsmacht des Internets endgültig auf die politische Agenda gesetzt hat: „Social Media bedeutet auch Verantwortung – vor allem aufgrund der enormen Reichweiten und damit der

---

<sup>59</sup> Zu parallelen Differenzierungserfordernissen im Datenschutzrecht vgl. *Ory*, Datenschutz und Datensicherheit in Medienunternehmen, UFITA 82 (2018), S. 131 ff.

<sup>60</sup> *Steinmeier*, Eröffnung der *re:publica*, abrufbar unter <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2019/05/190506-Eroeffnung-Republica.html>

<sup>61</sup> *Zuckerberg*, Reguliert das Internet!, abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diginomics/mark-zuckerberg-vier-ansatze-zur-regulierung-des-internets-16115996.html>

<sup>62</sup> *Conradt*, Die Vermessung des Internets, abrufbar unter <https://www.medienpolitik.net/2019/04/die-vermessung-des-internets/>



Meinungsbildungsrelevanz bei jungen Nutzern.“<sup>63</sup> Erst durch das plakative *Rezo*-Video ist vielen bewusst geworden war, dass Blogger mit Millionen Followern nicht nur eine enorme mediale Macht entwickeln können, sondern auch zum demokratischen Macht-Faktor werden können. „Klick-Millionäre wie *Rezo*, *BibisBeautyPalace*, *Gronkh* und Co. sind zu einer festen Größe in der digitalen Gesellschaft geworden. Sie übernehmen damit aber auch eine große Verantwortung.“<sup>64</sup>

Wenn, wie das BVerfG jüngst betont hat, gerade für die Verbreitung von politischen Programmen und Ideen der Zugang zu Facebook als einem nicht ohne weiteres austauschbaren Medium von überragender Bedeutung ist, dann stellen sich einige Folgefragen, zu denen u.a. zählt:

- Bedarf es besonderer medienrechtlicher Regelungen zum chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang von Parteien zu und zu deren Auffindbarkeit auf Plattformen und Medienintermediären?
- Ist im Bereich des Parteien- und/oder des Medienrechts auch eine Transparenz zur Präsenz von Parteien in sozialen Medien erforderlich?
- Muss zu einer Prophylaxe-Regulierung für die Freiheit des demokratischen Prozesses – ähnlich den Vorgaben für Parteispenden – eine Begrenzung der Einwirkungsmöglichkeit von einzelnen Medienakteuren, die über die Auswahl und Aggregation von wahlrelevanten Informationen bestimmen, auf den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zählen?

Eine nachhaltige Beantwortung dieser Fragen lässt sich ohne eine grundrechtsdogmatisch überzeugende Einordnung des Phänomens der neuen Medien jenseits der klassischen Dichotomie von Individual- und Massenkommunikation nicht erreichen.

---

<sup>63</sup> So der Präsident der BLM *Schneider* am 29. Mai 2019; <https://www.blm.de/infotehek/pressemitteilungen/2019-05-29-social-media-bedeutet-auch-verantwortung-rezo-befeuert-debatte-zur-meinungsmacht-der-sozialen-medien-12028>

<sup>64</sup> So der TLM-Direktor *Fasco* bei den 9. Jenaer Medienrechtlichen Gespräche am 28. Mai 2019 zu „Influencer – Vom Privatvergnügen zum Wirtschaftsunternehmen“: „Rezo, Gronkh, Bibi und Co.: Influencer werden zur festen Größe in der digitalen Gesellschaft“, <https://t1m.de/infotehek/pressemitteilungen/pm-einzelansicht/article/rezo-gronkh-bibi-und-co-influencer-werden-zur-festen-groesse-in-der-digitalen-gesellschaft/>