



Ausarbeitung

**Veröffentlichung der Ergebnisse von Umfragen vor Wahlen
(Deutschland und Mitgliedstaaten der EU)**

Veröffentlichung der Ergebnisse von Umfragen vor Wahlen (Deutschland und Mitgliedstaaten der EU)

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 058/18
Abschluss der Arbeit: 28. März 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Begründung von Sperrfristen

In einer Vielzahl an Ländern ist es untersagt, die Umfragen zu Wahlprognosen oder zum Wahlverhalten unmittelbar vor einer Wahl zu veröffentlichen. Vor allem zwei Argumente streiten dabei für solche Sperrfristen:

- Der Wähler soll in seiner Entscheidung möglichst nicht durch Umfrageergebnisse **beeinflusst** werden. Auf diesen Aspekt hat sich z. B. der französische Staatsrat (Conseil d'État) im Jahr 1999 in einer Entscheidung bezogen. Es bestehe Sorge, dass die Wahl des Bürgers in den letzten Tagen vor der Wahl durch eine Wahlprognose beeinflusst werde. Diese Prognose könne falsch sein, ohne dass die Möglichkeit einer späteren Berichtigung bestehe.¹ Der Staatsrat hat die nach französischem Recht bestehende Sperrfrist von zwei Tagen daher für rechtmäßig erachtet.
- Die **Ungleichheit** der Wahlbedingungen: Wenn z. B. am Nachmittag des Wahltags ein Umfrageergebnis bekannt würde, hätten die am Vormittag wählenden Bürger ihre Stimme unter ungleichen Bedingungen abgegeben.² Ähnliches gilt für Briefwähler.

2. Übersicht zu Veröffentlichungsverboten in der Europäischen Union

Land	Wahlprognosen	Wahlverhalten	Frist (Tage)
Belgien	Nein	Nein	-
Bulgarien	Ja	Ja	2
Dänemark	Nein	Nein	0
Deutschland	Nein	Ja	1
Estland	Nein	Nein	-
Finnland	Nein	Nein	-
Frankreich	Ja	Ja	2
Griechenland	Ja	Ja	15
Irland	Ja	Ja	2
Italien	Ja	Ja	15
Kroatien	Ja	Ja	2
Lettland	Ja	Ja	1
Litauen	Ja	Ja	2
Luxemburg	Ja	Ja	5

1 Blocman, Verbot der Veröffentlichung von Umfrageergebnissen im Vorfeld einer Wahl widerspricht nicht Art. 10 der europäischen Menschenrechtskonvention, 1999, <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/7/article12.de.html>.

2 Trute, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 98; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzliche Regelungen zur Veröffentlichung von Wahlumfragen (WD 3 - 3000 - 239/17), S. 3.

Land	Wahlprognosen	Wahlverhalten	Frist (Tage)
Malta	Ja	Ja	2
Niederlande	Nein	Nein	-
Österreich	Nein	Nein	-
Polen	Ja	Ja	2
Portugal	Ja	Ja	1
Rumänien	Ja	Ja	3
Slowakei	Ja	Ja	15
Slowenien	Ja	Ja	3
Spanien	Ja	Ja	5
Schweden	Nein	Nein	-
Tschechische Republik	Ja	Ja	3
Ungarn	Nein	Ja	1
Vereinigtes Königreich	Ja	Ja	1
Zypern	Ja	Ja	7
Durchschnitt (Länder mit Fristen)			4,1
Durchschnitt (alle Länder)			3,2

Erläuterungen:

- **Wahlprognosen:** Umfragen zum künftigen Wahlverhalten potentieller Wähler.
- **Wahlverhalten:** Umfragen zum Wahlverhalten tatsächlicher Wähler („Exit-Polls“).
- Frist (Tage): **Sperrfrist** für die Veröffentlichung nach Tagen; der Wahltag ist unabhängig vom Zeitpunkt der Schließung der Wahllokale als voller Tag gerechnet.
- Die Veröffentlichungsverbote sind unterschiedlich weitreichend; z. B. gelten Verbote in Irland und Lettland nur für **elektronische Medien**, nicht jedoch für auf Papier gedruckten Medien.
- Die Übersicht erfasst nur zwingende Sperrfristen. Die Veröffentlichungsverbote beruhen nicht in allen Fällen unmittelbar auf einem **Gesetz**. So ist die irische Sperrfrist lediglich in „Guidelines“ der „Broadcasting Authority of Ireland“ enthalten. Allerdings gehen die Guidelines auf eine gesetzliche Ermächtigung zurück und dürften damit zwingend sein.
- Quellen: siehe Anhang.

In der **Schweiz** gibt es kein Veröffentlichungsverbot.³ Gleichwohl bestehen auch **außerhalb** der **Europäischen Union** Veröffentlichungsverbote. Honduras ist soweit ersichtlich das Land mit der längsten Sperrfrist (30 Tage).⁴ Singapur verbietet die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen für die gesamte Dauer der Wahl, vom offiziellen Beginn der Wahlkampagne bis zur Schließung der Wahllokale. Die offizielle Dauer der Wahl ist jedoch eher kurz – für Parlamentswahlen sind dies üblicherweise 9 Tage,⁵ die letzte Präsidentenwahl dauerte offiziell nur 2 Tage.⁶ Studien mit Stand 2003 und 2012 listen die Rechtslage zu ausgewählten Ländern weltweit auf.⁷

Zu erwähnen ist noch Art. 10 Abs. 2 Direktwahlakt betreffend das **Europäische Parlament**. Die Norm schreibt vor, dass ein Mitgliedstaat das ihn betreffende Wahlergebnis erst dann amtlich bekannt geben darf, wenn die Wahl in dem Mitgliedstaat abgeschlossen ist, dessen Wähler als letzte gewählt haben.⁸

3. Tatsächlicher Einfluss von Umfragen auf das Wahlverhalten

Methoden und Aussagekraft von Studien zum Einfluss von Umfragen auf das Wahlverhalten sind nach wie vor **streitig**. Ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste aus dem Jahr 2016 kommt zu folgendem Ergebnis: „Alle bisherigen empirischen Befunde in Deutschland und den USA lassen keine belastbaren und zweifelsfreien Aussagen über den Zusammenhang zwischen dem Veröffentlichen von Meinungsumfragen und dem Wählerverhalten sowie Wahlergebnis zu.“⁹

In Ergänzung zu vorgenanntem Gutachten sei noch auf die folgenden zwei Studien außerhalb Deutschlands und den USA hingewiesen:

Eine Studie hat für die **kanadischen** Wahlen von 1988 untersucht, wie sich Ergebnisse von Wahlumfragen auf die Wähler auswirken. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Wähler Parteien tendenziell weniger wählten, die in den Umfragen schwach abgeschnitten hatten. Den umgekehrten

3 Auskunft der Parlamentsverwaltung (Bundesversammlung).

4 Art. 145 Ley electoral y de las organizaciones políticas, Decreto No.44-2004, in der Fassung des Decreto No. 185-2007, Gesetz zuletzt geändert per Decreto No. 145-2016; die Studie von Chung (Fn. 25) gibt mit Stand 2012 45 Tage an, jedoch ohne Quellenangabe und ohne, dass sich dies – soweit ersichtlich – mit der Gesetzeslage deckt. Im Sinne von 30 Tagen auch das ACE-Projekt (Fn. 24).

5 https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Singapore#2017_presidential_election.

6 https://en.wikipedia.org/wiki/Singaporean_presidential_election,_2017.

7 Office for Democratic Institutions and Human Rights, Comparative Study, Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls, 2003, <https://www.osce.org/odihr/elections/16828?download=true>; Chung, The Freedom to Publish Opinion Poll Results. A Worldwide Update of 2012 (Fn. 25); ACE-Project Netzseite, http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/answers/CDTable?question=ME062&view=coun-try&set_language=en.

8 Zu Einzelheiten siehe Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 62. EL Juli 2017, Art. 223 AEUV Rn. 42.

9 WD 1-3000-045/16, <https://www.bundestag.de/blob/501190/93c528ed2eea2e3113b3b1210695eed3/wd-1-045-16-pdf-data.pdf>.

Effekt konnte die Studie jedoch nicht beobachten: Wähler wandten sich Parteien nicht deshalb eher zu, weil diese in den Umfragen gut abschnitten.¹⁰

Eine Studie aus dem Jahr 2015 zu **dänischen** Wahlen kommt zu dem Ergebnis, dass Wähler sich eher Parteien anschließen, die in Umfragen erfolgreich sind, und sich von Parteien abwenden, die in Umfragen schlecht abschneiden.¹¹

4. Rechtslage in Deutschland

4.1. § 32 Abs. 2 Bundeswahlgesetz

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 gemäß § 49a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 BWahlG mit einer **Geldbuße** bis zu 50.000 Euro geahndet werden. Darüber hinaus gibt es keine Einschränkungen, insbesondere nicht für Wahlprognosen.

Die Vorschrift richtet sich primär an **Fernseh- und Rundfunkanstalten**. Sie erstreckt sich aber auch auf Meldungen über soziale Netzwerke wie **Twitter**, weil darüber eine große und unbestimmte Zahl von Personen erreicht wird.¹² § 32 Abs. 2 BWahlG soll Beeinflussungen des Stimmverhaltens der Wähler durch vorzeitige Veröffentlichungen von Umfrageergebnissen verhindern. Die **Durchführung** von Wahlumfragen ist jedoch uneingeschränkt **zulässig**. Die Grundsätze der Wahlfreiheit¹³ sowie der geheimen Wahl werden dadurch nicht verletzt, da es dem Wähler freisteht, über seine Wahl bei Umfragen Auskunft zu geben.¹⁴

4.2. Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum

Würde der Gesetzgeber § 32 Abs. 2 BWahlG erweitern und die Veröffentlichung von Wahlumfrageergebnissen vor Wahlen verbieten, würde dies in folgende Grundrechte eingreifen:

- Die **Meinungsfreiheit**, die grundsätzlich auch die Verbreitung von Tatsachen schützt, Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG;
- die **Informationsfreiheit**, da Bürger innerhalb der Sperrfrist keinen Zugang mehr zu den Umfrageergebnissen hätten, Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG;

10 Blais/Gidengil/Nevitte, Do Polls Influence the Vote?, in: Brady/Johnston, Capturing Campaign Effects, 2006, S. 263 (272).

11 Dahlgard u.a., How are Voters Influenced by Opinion Polls? The Effect of Polls on Voting Behavior and Party Sympathy, World Political Science 2016, 28, http://www.kaspermhansen.eu/Work/wps_2016.pdf.

12 Hientzsch, „Gezwitscherte“ Wahlergebnisse, DÖV 2010, 357 (358); Hahlen, in: Schreiber, Kommentar zum BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 32 Rn. 7.

13 Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzliche Regelungen zur Veröffentlichung von Wahlumfragen (WD 3 - 3000 - 239/17), S. 3.

14 Hientzsch, „Gezwitscherte“ Wahlergebnisse, DÖV 2010, 357 (358); Hahlen, in: Schreiber, Kommentar zum BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 32 Rn. 7.

- die **Pressefreiheit**, da die Medien die Umfrageergebnisse nicht mehr veröffentlichen könnten, Art. 5 Abs. 1 S. 2;
- die **Berufsfreiheit**, insoweit es z. B. für einen Presseunternehmer oder Journalisten wirtschaftlich relevant ist, Wahlumfrageergebnisse vor Wahlen zu veröffentlichen, Art. 12 GG.

Für alle vorgenannten Eingriffe gilt der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**. Damit muss der Eingriff ein **legitimes Ziel** verfolgen, **geeignet** sein, dieses Ziel zu erreichen, das **mildeste Mittel** und ferner auch **angemessen** sein.¹⁵

Als **legitimes Ziel** kommt jedes gesetzgeberische Ziel in Betracht, das mit der Verfassung im Einklang steht.¹⁶ Der **Zweck** eines weitergehenden Veröffentlichungsverbots durch den Gesetzgeber wäre es, möglichst gleiche Bedingungen für alle Wähler sicherzustellen. Als legitimer Zweck kommt auch die Annahme in Betracht, dass Umfrageergebnisse kurz vor Wahlen die Ergebnisse in einer bestimmten Weise verzerren. Die Annahme müsste schlüssig, nicht aber unwiderlegbar empirisch begründet sein. Dem Gesetzgeber kommt bei einer solchen Annahme ein Beurteilungs- und **Prognosespielraum** zu.¹⁷ Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber seiner Entscheidung eine lediglich vertretbare Prognose zugrunde legen muss und dabei auch Konzepte erproben kann.¹⁸

Das Verbot der vorzeitigen Veröffentlichung von Umfrageergebnissen ist **geeignet**, das angestrebte Ziel zu erreichen. Innerhalb der Sperrfrist würden Umfrageergebnisse Wähler nicht mehr beeinflussen. Verfassungswidrig ist eine Regelung grundsätzlich nur, wenn sie offensichtlich oder schlechthin ungeeignet ist.

Ein gleichermaßen wirksames, aber **milderes Mittel** ist nicht ersichtlich. Dem Gesetzgeber kommt auch hier ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu.¹⁹

Ferner muss die Regelung des Gesetzgebers **angemessen** sein: Das gewählte Mittel darf nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen.²⁰ Es gibt Literaturstimmen, die darauf abstellen, dass nicht der Staat, sondern private Akteure Umfrageergebnisse als Teil des freien politischen Wettbewerbs veröffentlichen. Eine solche private Beeinflussung sei „grundsätzlich zulässig, solange sie keine Zwangswirkung“ entfalte.²¹ Allerdings sind möglichst gleiche Voraussetzungen für alle Wähler von hoher Bedeutung für die Demokratie. Daher fordert die Kommentierung zum Teil ein längerfristiges Veröffentlichungsverbot vor den Wahlen. Zunehmend wähle ein großer Teil der

15 Zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Allgemeinen siehe Manssen, Staatsrecht II. Grundrechte, 9. Aufl. 2012, S. 52 ff.; Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 3. Aufl. 2013, Vorb. Rn. 145 ff.

16 Manssen (Fn. 15).

17 Dreier (Fn. 15), Vorb. Rn. 148.

18 Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 81. EL September 2017, Art. 20 Rn. 122.

19 Dreier (Fn. 15), Vorb. Rn. 148.

20 Dreier (Fn. 15), Vorb. Rn. 149.

21 Hientzsch (Fn. 14), S. 357 (359 f.).

Wähler per **Briefwahl** (zuletzt 28,6%),²² und dies bis zu mehrere Wochen vor dem eigentlichen Wahltag. Dieser Anteil der Wähler sei anderen Umfrageergebnissen ausgesetzt als Urnenwähler.²³ Auch das Interesse an möglichst inhaltsbezogenen Entscheidungen der Wähler lässt sich für die Angemessenheit einer zusätzlichen Sperrfrist als Argument anführen. Daher dürften gute Gründe dafür sprechen, dass der Gesetzgeber das Veröffentlichungsverbot des § 32 Abs. 2 BWahlG ausdehnen darf. Dabei gilt: Je länger der Gesetzgeber die Sperrfrist ansetzt, desto höher wird die Wahrscheinlichkeit, dass das Veröffentlichungsverbot unverhältnismäßig ist.

5. Anhang: Quellen

Die Tabelle unter Ziffer 1 beruht auf den folgenden Informationsquellen:

- ACE-Project (undatiert, fortlaufend aktualisiert), Blackout period for release of opinion poll results.²⁴
- Auskünfte von ausländischen Parlamentsverwaltungen.
- Chung, The Freedom to Publish Opinion Poll Results. A Worldwide Update of 2012.²⁵
- GRECO, Third Evaluation Round, Evaluation Reports (Länderberichte zu allen Mitgliedstaaten des Europarats und von GRECO).²⁶
- Momigliano, Italy prohibits last-minute voter polls, but bloggers find creative ways to publish them anyway, Artikel in: The Washington Post v. 28. November 2016.²⁷
- Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. 2009.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzliche Regelungen zur Veröffentlichung von Wahlumfragen (WD 3 - 3000 - 239/17).²⁸
- Gallagher/Price, Breaking the election silence: cross-border reporting of the election day polls, 2017.²⁹

22 Der Bundeswahlleiter (2017), Anteil der Briefwählerinnen und Briefwähler bei den Bundestagswahlen 1994 bis 2017 nach Ländern (auf Grundlage des amtlichen Endergebnisses), https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/b4aeabb8-7fac-473e-8581-cd718cb7a007/BTW_ab94_briefwahl.pdf.

23 Hahlen (Fn. 14).

24 http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/answers/CDTable?question=ME062&view=country&set_language=en.

25 https://www.hkupop.hku.hk/english/report/freedom/FTP_2012.pdf.

26 <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3>.

27 https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/11/28/italy-prohibits-last-minute-voter-polls-but-bloggers-find-creative-ways-to-publish-them-anyway/?utm_term=.f8706e5c5aee.

28 <https://www.bundestag.de/blob/546630/4ca813547fc0d43d892c0570d1158edf/wd-3-239-17-pdf-data.pdf>.

29 <https://www.doughtystreet.co.uk/news/article/breaking-the-election-silence-cross-border-reporting-of-election-day-polls>.

Für die einzelnen Länder:

Land	Informationsquelle
Belgien	ACE-Project, Chung
Bulgarien	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Dänemark	ACE-Project, Chung
Deutschland	Bundeswahlgesetz; Schreiber
Estland	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Finnland	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Frankreich	Gallagher/Price; Auskunft der Parlamentsverwaltung
Griechenland	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Irland	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Italien	GRECO-Bericht; Chung; Momigliano
Kroatien	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Lettland	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Litauen	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Luxemburg	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Malta	ACE Project, Section 114 General Elections Act ³⁰
Niederlande	ACE-Project, Chung
Österreich	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Polen	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Portugal	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Rumänien	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Slowakei	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Slowenien	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Spanien	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Schweden	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Tschechische Republik	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Ungarn	Auskunft der Parlamentsverwaltung
Vereinigtes Königreich	Gallagher/Price; Auskunft der Parlamentsverwaltung
Zypern	ACE-Project
