



Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

WAHL ZUM DEUTSCHEN BUNDESTAG

27. September 2009

Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission
(Election Assessment Mission)



Warschau
14. Dezember 2009

TABLE OF CONTENTS

I.	KURZDARSTELLUNG	1
II.	EINFÜHRUNG UND DANKSAGUNG	3
III.	ALLGEMEINES	3
IV.	RECHTLICHER RAHMEN	4
	A. ÜBERBLICK	4
	B. WAHLRECHT	5
	C. E-VOTING	5
V.	BUNDESWAHLSYSTEM	6
	A. ÜBERBLICK	6
	B. WAHLKREISE	7
	C. SITZVERTEILUNG	8
	D. STIMMENSPLITTING	8
	E. NACHWAHLEN, ÜBERHANGMANDATE UND NEGATIVES STIMMGEWICHT	9
VI.	WAHLVERWALTUNG	10
	A. WAHLORGANE	10
	<i>Stimmzettel</i>	11
	B. WÄHLERREGISTRIERUNG	11
	C. REGISTRIERUNG VON PARTEIEN, PARTEILISTEN UND BEWERBERN	12
	1. <i>Registrierung von Parteien und Zulassung zur Wahl</i>	13
	2. <i>Registrierung von Bewerbern und Bewerberlisten</i>	14
VII.	DER WAHLKAMPF	16
	A. RECHTLICHER RAHMEN FÜR DEN WAHLKAMPF	16
	B. DER WAHLKAMPF 2009	17
	C. PARTEIENFINANZIERUNG	18
VIII.	DIE MEDIEN	20
	A. RECHTLICHER RAHMEN FÜR DEN WAHLKAMPF IN DEN MEDIEN	20
	B. MEDIENBERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE BUNDESTAGSWAHLEN 2009	21
IX.	BESCHWERDEN UND EINSPRÜCHE	22
X.	WAHLBEOBACHTUNG	24
XI.	BETEILIGUNG VON FRAUEN	25
XII.	BETEILIGUNG VON MINDERHEITEN	25
XIII.	ABSTIMMUNG UND AUSZÄHLUNG	26
	A. ABSTIMMUNG	26
	B. BRIEFWAHL	27
	C. AUSZÄHLUNG, ERMITTLUNG UND BEKANNTGABE DER ERGEBNISSE	28
	ANHANG 1 – ENDERGEBNISSE	30
	DAS OSZE/ODIHR	31

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
WAHL ZUM DEUTSCHEN BUNDESTAG
27. September 2009**

Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission (Election Assessment Mission)

I. KURZDARSTELLUNG

Am 9. Januar 2009 wurde das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE eingeladen, die Bundestagswahlen am 27. September 2009 zu beobachten. Vom 15. bis 17. Juli 2009 unternahm das ODIHR eine Vorabmission zur Bewertung des benötigten Wahlbeobachtungsformats (Needs Assessment Mission – NAM) nach Deutschland und entsandte auf der Grundlage der Erkenntnisse und Empfehlungen der NAM¹ vom 13. September bis 1. Oktober 2009 eine Wahlbewertungsmission (Election Assessment Mission – EAM).

Die Bundestagswahlen 2009 bestätigten Deutschlands solide Erfahrung mit der Durchführung demokratischer Wahlen. Die Wahlen vollzogen sich in einem offenen, pluralistischen und wettbewerbsorientierten Prozess, basierend auf der Achtung der Grundfreiheiten, gleichen Bedingungen für alle Bewerberinnen und Bewerber, der Effizienz und Professionalität der Wahlorgane und einem hohen Maß an öffentlichem Vertrauen in die allgemeine Integrität des Wahlprozesses.

Das gesetzliche Rahmenwerk ist umfassend und liefert eine insgesamt stabile Grundlage für die Durchführung demokratischer Wahlen. Einige Aspekte der Gesetzgebung könnten allerdings von einer Überprüfung profitieren. So ist bedenklich, dass die Gesetzgebung für die Zeit vor dem Wahltag keine juristische Überprüfung von Entscheidungen der Wahlorgane vorsieht und damit den in den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Rechtsinstrumenten geforderten Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu zeitgerechter und effektiver Abhilfe einschränkt.

Eine große Zahl unterschiedlicher politischer Parteien und Bewerberinnen und Bewerber nahm an der Wahl teil und bot damit der Wählerschaft eine echte und umfassende Auswahl an politischen Alternativen. Dennoch ist es von ganz besonderer Wichtigkeit, präzise, objektive und messbare Kriterien für die Zulassung von Parteien, Parteilisten und Bewerberinnen und Bewerbern zur Wahl aufzustellen, um das wahrgenommene Risiko der Subjektivität während des Registrierungsprozesses zu vermeiden.

Die Wahlbehörden mit ihrer vierstufigen Struktur haben ihre Aufgaben unparteiisch und transparent ausgeführt. Sie haben dafür gesorgt, dass der Prozess effizient und im Einklang mit der Gesetzgebung ablief. Etwa 62,2 Millionen Wählerinnen und Wähler waren in den Wählerlisten erfasst; diese Listen schienen verlässlich zu sein und es bestand allgemeines öffentliches Vertrauen in deren Richtigkeit. Etwa 21 Prozent der gemeldeten Wählerinnen und Wähler entschieden sich für die Abstimmung per Briefwahl. Obwohl eine Briefwahl nicht frei von kleineren technischen Problemen ist, scheint die Wählerschaft – dank einiger

¹ Den Bericht der NAM finden Sie unter www.osce.org/documents/odihr/2009/08/39164_en.pdf.

Sicherheitsmechanismen zum Schutz der abgegebenen Stimmen – dieser Art der Abstimmung zu vertrauen.

Formell begann der Wahlkampf nach der abgeschlossenen Registrierung der Parteien und Bewerberinnen und Bewerber. In der Praxis können die Parteien allerdings kontinuierlich versuchen, öffentliche Unterstützung für ihre politischen Programme zu gewinnen. Wahlkampfbezogene Ansprüche von politischen Parteien, z.B. auf Medienberichterstattung und Zugang zu Veranstaltungsorten für ihre Wahlkampagnen, werden durch das Prinzip der „abgestuften Chancengleichheit“ geregelt, welches u.a. die in den vorangegangenen Wahlen erzielten Ergebnisse der Parteien berücksichtigt.

Die Medienlandschaft in Deutschland ist vielfältig und frei; die öffentlich-rechtlichen und privaten Medien regulieren sich weitgehend selbst. Das Internet ist ein zunehmend wichtiges Medium für Meinungsaustausch und Meinungsbildung. Von den Parteien bezahlte politische Rundfunkwerbung ist nicht gestattet, allerdings erhalten die Parteien bei den wichtigsten öffentlich-rechtlichen Sendern kostenfreie Sendezeit. Die Medien erstatteten in politischen Debatten, Nachrichtensendungen, Diskussionen und analytischen Formaten ausführlich über den Wahlkampf Bericht. Dennoch erhoben einige Parteien Einspruch gegen die Entscheidung, keine gemeinsame Debatte der Vertreterinnen und Vertreter aller im Parlament vertretenen Parteien durchzuführen. Auch beklagten einige nicht im Bundestag repräsentierte Parteien, dass die Medien ihre Kampagnen weitgehend ignorierten. Der Umfang und der pluralistische Charakter der verfügbaren Informationen erlaubten es den Wählerinnen und Wählern, eine informierte Entscheidung zu treffen.

Es gibt keine spezifischen Rechtsvorgaben zur Parteienfinanzierung; ebenso wenig gibt es eine Obergrenze für Wahlkampfausgaben. Auch die Bewerberinnen und Bewerber sind nicht an Regeln zur Offenlegung der Kampagnenfinanzierung gebunden. Allerdings ist die Wahlkampffinanzierung integraler Bestandteil der allgemeinen Parteienfinanzen; daher müssen von allen politischen Parteien jährlich detaillierte Berichte erstellt, geprüft, bestätigt und vorlegt werden.

Frauen sind im neuen Bundestag und in der Regierung einigermaßen gut vertreten. Einige Parteien haben spezielle Methoden entwickelt um sicherzustellen, dass die Zahl der Männer und Frauen unter den Bewerbern in etwa gleich ist. Die Parteien, die Deutschlands anerkannte Minderheiten vertreten, sind von einigen für die anderen Parteien geltenden Vorschriften für die Registrierung zur Wahl und Repräsentation im Parlament ausgenommen, jedoch hat sich keine dieser Parteien für die Wahl zum Bundestag beworben.

Die Wahlgesetzgebung enthält keine konkreten Vorgaben in Bezug auf internationale oder nationale unparteiische Wahlbeobachtungsmaßnahmen. Dennoch betont sie den öffentlichen Charakter der Wahlen, ein Prinzip, welches auch das Bundesverfassungsgericht in einem kürzlich erlassenen Urteil bestätigt hat. In der Praxis können alle interessierten Personen den Wahlprozess verfolgen, und die Wahlbewertungsmission des OSZE/ODIHR erhielt sowohl vor als auch während und nach dem Wahltag umfassenden Zugang. Zur Ausräumung jeglicher Unsicherheit und zur umfassenden Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen wäre es wünschenswert, dass die Gesetzgebung den Zugang internationaler und nationaler unparteiischer Wahlbeobachter zu allen Phasen des Wahlprozesses explizit regelt.

Gemäß der Standardverfahren einer EAM gab es im Rahmen der OSZE/ODIHR-Mission keine umfassende und systematische Beobachtung des Wahltags selbst. Allerdings besuchten

Mitglieder der Wahlmission Wahllokale in sechs verschiedenen Städten. Insgesamt wurden dort die Wahlverfahren korrekt durchgeführt und das Wahlgeheimnis überall gewahrt. Die Auszählung der Stimmen erfolgte effizient und transparent. Vorläufige Ergebnisse waren kurz nach der Schließung der Wahllokale öffentlich verfügbar. Die endgültigen Ergebnisse wurden gemäß der gesetzlichen Frist bekannt gegeben.

II. EINFÜHRUNG UND DANKSAGUNG

Am 9. Januar 2009 wurde das OSZE/ODIHR von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE eingeladen, die Bundestagswahlen am 27. September 2009 zu beobachten. Vom 15. bis 17. Juli 2009 unternahm das OSZE/ODIHR eine Needs Assessment Mission (NAM). Basierend auf den Empfehlungen der Mission entsandte das OSZE/ODIHR vom 13. September bis 1. Oktober 2009 eine Wahlbewertungsmission (EAM). Es war das erste Mal, das eine OSZE/ODIHR-Mission aus Anlass von Bundestagswahlen nach Deutschland geschickt wurde.

Die EAM des OSZE/ODIHR wurde von Botschafter Gérard Stoudmann geleitet und bestand aus 15 Wahlexpertinnen und -experten aus 13 OSZE-Mitgliedstaaten. Im Rahmen der EAM besuchten die Expertinnen und Experten alle 16 Bundesländer.² Die EAM des OSZE/ODIHR befasste sich nicht mit den Landtagswahlen³ in Brandenburg und Schleswig-Holstein, die ebenfalls am 27. September 2009 stattfanden.

Das OSZE/ODIHR dankt dem Auswärtigen Amt, dem Bundesinnenministerium, den Vertreterinnen und Vertretern der Wahlorgane, den Regierungsbehörden von Bund und Ländern, den politischen Parteien, den Medien und allen anderen Gesprächspartnern für ihre Zusammenarbeit mit und Unterstützung für die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission.

III. ALLGEMEINES

Gemäß dem Grundgesetz ist die Bundesrepublik Deutschland eine Republik und besteht aus 16 Bundesländern, die mit beträchtlichen Befugnissen ausgestattet sind.

Der Bundestag trägt die Hauptverantwortung für die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierung und ihrer Arbeit. Laut Grundgesetz werden die Mitglieder des Bundestags in „allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl“ für eine Legislaturperiode von vier Jahren gewählt. Durch den Bundesrat nehmen die Bundesländer an der nationalen Gesetzgebung teil. Der Bundesrat besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Regierungen der Länder und hat das Recht, bestimmte Gesetzesvorschläge zu überprüfen und seine Zustimmung zu geben.

² Der in der englischen Version verwendete Ausdruck „states“ ist die Übersetzung, die dem deutschen Begriff der „Länder“ (Plural), wie er im Grundgesetz (der deutschen Verfassung) gebraucht wird, am nächsten kommt. Der Begriff bezeichnet die territorialen Verwaltungseinheiten Deutschlands. Der Singular lautet „Land“. Die Länder sind Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

³ Der Singular von „Landtage“ lautet „Landtag“.

Die Exekutivgewalt liegt bei der Bundesregierung unter der Führung des/r Bundeskanzlers/in. Diese/r wird vom Bundestag auf Vorschlag des/r Bundespräsidenten/in für die Dauer der Legislaturperiode gewählt.⁴ Im Zusammenhang mit den Wahlen ist das Bundesverfassungsgericht das höchste Gericht und befasst sich mit verfassungsbezogenen Fragen, so z.B. auch dem Schutz der Wahlrechte der Bürgerinnen und Bürger. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Vergangenheit eine Reihe von Entscheidungen und Auslegungsbeschlüssen zu wahlbezogenen Themen gefasst.

Seit den vergangenen Bundestagswahlen vom 18. September 2005 waren sechs politische Parteien im Bundestag vertreten. Die Mitte-Rechts-Partei Christlich-Demokratische Union (CDU) und die Christlich-Soziale Union (CSU)⁵ wurden mit insgesamt 226 Sitzen die stärkste politische Kraft. Die Mitte-Links-Partei Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) erhielt 222 Sitze. Der Rest der Sitze verteilte sich auf die Freie Demokratische Partei (FDP) mit 61 Sitzen, Die Linke mit 54 Sitzen und Bündnis90/Die Grünen mit 51 Sitzen. Nach der Wahl 2005 bildeten CDU/CSU und SPD eine sogenannte „Große Koalition“ mit Angela Merkel (CDU) als Bundeskanzlerin und einer jeweils gleichen Anzahl an Bundesministerinnen und -ministern.

IV. RECHTLICHER RAHMEN

A. ÜBERBLICK

Insgesamt bietet die Gesetzgebung einen stabilen Rahmen für die Durchführung demokratischer Wahlen. Das 1949 verabschiedete Grundgesetz garantiert Wahlrechte und andere bürgerliche und politische Rechte, darunter die Meinungs- und Redefreiheit sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.

In Deutschlands föderalem System ist die Legislativgewalt zwischen dem Bundes- und den Länderparlamenten aufgeteilt. Gemäß Artikel 31 des Grundgesetzes bricht das Bundesrecht das Landesrecht, während laut Artikel 30 die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. Das Grundgesetz benennt die Bereiche, in denen der Bund und die Länderparlamente ausschließliche oder gemeinsame Gesetzgebungszuständigkeiten haben (Artikel 70 bis 91b).

Die Durchführung der Bundestagswahlen wird in erster Linie durch Bundesgesetze geregelt, insbesondere das Bundeswahlgesetz (BWG) und die Bundeswahlordnung (BWO). Auch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts können eine wichtige Rolle spielen, während das Wahlprüfungsgesetz (WPrüfG) sich mit der Prüfung von Wahlbeschwerden befasst. Andere Rechtsakte können ebenfalls von Bedeutung sein, so z.B. das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) oder das Strafgesetzbuch (StGB), das Wahlstatistikgesetz (WStatG) und Gesetze der Länder sowie lokale Rechtsverordnungen.

⁴ Der/die Bundespräsident/in wird von der Bundesversammlung gewählt, die aus Mitgliedern des Bundestags und der Landtage besteht.

⁵ Die CSU ist die Schwesterpartei der CDU. Sie ist nur im Bundesland Bayern aktiv. Während die beiden Parteien über getrennte politische Strukturen verfügen, arbeiten sie auf Bundesebene eng zusammen.

Nach den Wahlen von 2005 wurden mehrere Änderungen am BWG vorgenommen, u.a. in Bezug auf die Methode zur Sitzverteilung, die Ausweitung der Wahlrechte der im Ausland lebenden Deutschen, die Streichung der Forderung nach Nennung von Gründen bei Abstimmung per Briefwahl und die Einführung des Verbots, ein Mitglied einer anderen Partei als eigene/n Kandidat/in aufzustellen.

Das Parteiengesetz (PartG) regelt die Aktivitäten der politischen Parteien einschließlich ihrer Finanzierung und definiert einige allgemeine Kriterien für den Umgang mit politischen Parteien während der Zeit des Wahlkampfs. In § 5 heißt es: „Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, sollen alle Parteien gleichbehandelt werden.“ Auch spricht das PartG vom Ansatz der „abgestuften Chancengleichheit“, nach dem sich der Umfang der gewährten Leistungen und Einrichtungen auf Basis der bei den vorangegangenen Bundestagswahlen erzielten Ergebnisse der Parteien bemisst. Das Bundesverfassungsgericht hat das Prinzip der „abgestuften Chancengleichheit“ in mehreren Urteilen als verfassungsgemäß befunden.

B. WAHLRECHT

Laut Grundgesetz hat jede/r deutsche Bürger/in, der/die das 18. Lebensjahr vollendet hat, das Recht zu wählen und gewählt zu werden. Das BWG regelt außerdem, dass der/die Bürger/in seit Verabschiedung des Grundgesetz im Jahr 1949 mindestens drei Monate lang ununterbrochen eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich in Deutschland aufgehalten haben muss. Bürger/innen können sich entweder als von den Parteien nominierte oder als „Einzel-“Kandidaten (Direktkandidaten), d.h. ohne Parteizugehörigkeit, für die Wahl bewerben.

Bürger/innen können infolge eines Richterspruchs vom Wahlrecht ausgeschlossen werden, wenn für die Besorgung all ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist oder wenn sie sich aufgrund einer Anordnung des Strafgesetzbuchs in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden. Ein Gericht kann einer Person, die wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren die Wählbarkeit entziehen. Unter bestimmten Umständen kann eine Person, die wegen eines politisch motivierten Verbrechens verurteilt wurde, das Wahlrecht sowie ihre Wählbarkeit für zwei bis fünf Jahre verlieren.

C. E-VOTING

Gemäß § 35 BWG können rechnergesteuerte (elektronische) Wahlgeräte eingesetzt werden. Dieses Thema wird weiterhin durch die Bundeswahlgeräteverordnung (BWahlGV) geregelt. Der Einsatz elektronischer Wahlgeräte während des Bundestagswahlen 2005 hatte zu zahlreichen Einsprüchen und schließlich zu einer Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht geführt.

Am 3. März 2008 entschied das Gericht, dass die bei der Wahl von 2005 eingesetzten Wahlgeräte, die keine überprüfbare Datenspur (Papier) hinterließen, verfassungswidrig waren.⁶ Das Gericht meinte dazu: „Wird das Wahlergebnis durch rechnergesteuerte Verarbeitung der in einem elektronischen Speicher abgelegten Stimmen ermittelt, genügt es

⁶ Siehe BVerfG-Urteil vom 3. März 2009, 2BvC 3/07, 2BvC 4/07, und Pressemitteilung des BVerfG vom 3. März 2009, 19/2009.

nicht, wenn anhand eines zusammenfassenden Papierausdrucks oder einer elektronischen Anzeige lediglich das Ergebnis des im Wahlgerät durchgeführten Rechenprozesses zur Kenntnis genommen werden kann.“ Weiterhin heißt es in dem Urteil, dass der Einsatz von Wahlcomputern nur im Einklang mit dem Grundgesetz stünde, wenn die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung, des Auszählens und der Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können. Gleichzeitig gab es aus Sicht des Gerichts keinen Hinweis darauf, dass die Geräte nicht ordnungsgemäß funktioniert hätten, sodass keine Wahlergebnisse für ungültig befunden wurden. Ebenso wenig schloss das Gericht den Einsatz von Wahlcomputern in der Zukunft aus, so lange diese die Bedingungen dieses Urteils erfüllten.

Während der OSZE/ODIHR-Mission äußerten einige Vertreter/innen von kommunalen oder regionalen Wahlbehörden ihre Vorbehalte bezüglich der Nutzung von Wahlcomputern. Bisher wurden keine neuen Gesetze über den Einsatz von Wahlgeräten verabschiedet. Bei den Bundestagswahlen 2009 wurden keine elektronischen Wahlgeräte verwendet.

V. BUNDESWAHLSYSTEM

A. ÜBERBLICK

Das Bundeswahlsystem ist im Bundeswahlgesetz festgeschrieben.⁷ Ziel des Systems ist es, den politischen Parteien eine Vertretung im Bundestag zu gewähren, und zwar „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ und unter der Bedingungen der Erreichung einer gewissen Prozenzhürde.⁸ Laut BWG besteht der Bundestag im Prinzip aus 598 Abgeordneten, vorbehaltlich der sich aus der Anwendung des Systems ergebenden Abweichungen. Davon werden 299 per Direktmandat durch einfache Mehrheitswahl bestimmt. Die verbleibenden Abgeordneten werden per Verhältniswahl auf der Basis geschlossener, auf Landesebene registrierter Listen (kurz: Landeslisten) gewählt. Jedes der 16 Bundesländer ist dabei ein Wahlkreis mit mehreren Sitzen.

Alle Wähler/innen können zwei Stimmen abgeben, die auf dem gleichen Wahlzettel getrennt markiert sind. Die „Erststimme“ wird für eine/n Kandidaten/in in dem jeweiligen Wahlkreis abgegeben. Die „Zweitstimme“ geht an eine Parteiliste im jeweiligen Bundesland. Nur die Parteien, die mindestens fünf Prozent der gültigen Zweitstimmen auf Bundesebene oder mindestens drei Direktmandate gewonnen haben, dürfen an der Verteilung der Sitze aus der Verhältniswahl teilnehmen. Ein/e Direktkandidat/in gilt als gewählt, wenn er/sie in einem Wahlkreis die meisten, abgegebenen Stimmen erhält.

Das System existiert bereits seit 1949 und ist daher gut etabliert.⁹ Trotz seiner Komplexität scheint es von den Bürger/innen hinreichend gut verstanden zu werden und insgesamt im Einklang mit seiner Zielsetzung zu funktionieren. Dennoch könnte es in diesem System unter bestimmten Umständen zu Situationen kommen, in denen zusätzliche Stimmen für eine Partei dazu führen, dass diese Partei weniger Sitze erhält (siehe auch die Kapitel zu Stimmensplitting, Nachwahlen, Überhangmandaten und negativem Stimmgewicht). Im

⁷ § 1-7 und 20(3) BWG (zuletzt geändert am 17. März 2008).

⁸ § 1(1) BWG. In Deutschland wird dieses System als „personalisierte Verhältniswahl“ bezeichnet.

⁹ Seitdem wurde es einige Male geändert, so z.B. durch den Übergang zu einem „Zwei-Stimmen“-System und regelmäßige Änderungen der Abgeordnetenzahl.

Vorfeld der Wahlen von 2009 wurde das Wahlsystem Gegenstand einer öffentlichen Debatte, insbesondere wegen des Verfassungsgerichts-Urteils zum negativen Stimmgewicht.

B. WAHLKREISE

Jedes Bundesland wird in eine unterschiedliche Zahl von Wahlkreisen unterteilt; diese bestimmt sich nach der Einwohnerzahl eines Bundeslands. Normalerweise umfasst ein Wahlkreis etwa 250.000 Bürger/innen. Die 299 Sitze aus der Verhältniswahl werden auf die 16 Länder verteilt; dabei bekommt jedes Land ebenso viele Sitze für die Verhältniswahl zugewiesen wie es Sitze für Direktmandate hat.

Die Wahlkreise sollten sich an die Verwaltungsgrenzen der Bundesländer halten, zusammenhängende geografische Gebiete repräsentieren und, soweit möglich, die Grenzen nachgeordneter Verwaltungseinheiten berücksichtigen. Große städtische Kommunen werden in mehrere Wahlkreise unterteilt. Gemäß § 3(1)3 BWG soll die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der bundesweit durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten abweichen. Beträgt die Abweichung mehr als 25 vom Hundert, ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen. Das Gesetz spezifiziert nicht, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn eine Abweichung zwischen 15 und 25 vom Hundert liegt.

Es könnte überlegt werden, im Sinne der guten Wahlpraxis die Abweichungsgrenzwerte zu verringern.¹⁰

Der Bundespräsident ernennt eine Wahlkreiskommission, welche die Aufgabe hat, die Wahlkreiseinteilung auf Basis der sich verändernden Einwohnerzahlen zu überprüfen.¹¹ Nach den Wahlen von 2005 führte die Wahlkreiskommission eine Überprüfung der Wahlkreise durch und legte Vorschläge für die Verschiebung einiger Wahlkreisgrenzen vor.¹² Als Ergebnis dieser Überprüfung gewannen Niedersachsen und Baden-Württemberg einen Direktwahlsitz hinzu, während Sachsen-Anhalt und Sachsen jeweils einen Sitz abgeben mussten. Außerdem wurden vor der Bundestagswahl 2009 die Grenzen von 31 Wahlkreisen neu gezogen.¹³ Trotzdem enthält der abschließende Wahlkreisplan etwa 53 Wahlkreise, die vom bundesdeutschen Durchschnitt um mehr als 15 vom Hundert abweichen, davon 18 Wahlkreise um mehr als 20 vom Hundert. Einige der betroffenen Länderbehörden setzten die von der Wahlkreiskommission vorgeschlagenen Änderungen nicht um.

Es könnte überlegt werden, die Übereinstimmung des Wahlkreisplans mit den Forderungen des Bundeswahlgesetzes, mit der Umsetzung des Prinzips der Gleichheit der Wahl gemäß Artikel 38(1) GG und mit den OSZE-Verpflichtungen zu verbessern.

¹⁰ Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats (Venedig-Kommission) empfiehlt, dass „die zulässige Höchstabweichung zum Einteilungsschlüssel nicht 10% und auf keinen Fall 15% übersteigen sollte, außer bei besonderen Umständen (Schutz einer konzentrierten Minderheit, Verwaltungseinheit mit geringer Bevölkerungsdichte); Kapitel 2, Paragraph 2.2.iv des Verhaltenskodexes für Wahlen, verfügbar unter [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.asp).

¹¹ Die Kommission kann auch aus anderen Gründen Änderungsvorschläge machen, siehe § 3(2)-3(5) BWG.
¹² Achtzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BGBl. I Nr. 9, Bonn, 18. März 2008.

¹³ Brigitte Gisart, „Grundlagen und Daten der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009“, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 8/2009, S. 743-763.

C. SITZVERTEILUNG

In der ersten Phase der Sitzverteilung ist das Ziel, die Gesamtzahl der Sitze zu ermitteln, die den einzelnen Parteien zusteht. Dazu stellen die Wahlgänge fest: (a) die Gewinner in den 299 Direktwahlkreisen und (b) die Gesamtzahl der für eine Parteiliste abgegebenen Stimmen, aggregiert auf Bundesebene. Die Zahl der erfolgreichen Direktkandidat/innen wird von der Gesamtzahl der für die Verteilung verfügbaren 598 Sitze abgezogen (siehe Details unter Stimmensplitting). Die verbleibenden Sitze werden dann proportional zwischen den anspruchsberechtigten Parteien auf der Basis ihres Anteils der gültigen Zweitstimmen auf Bundesebene verteilt.

In der zweiten Phase der Sitzverteilung wird entschieden, welche Kandidat/innen auf den Landeslisten die Sitze erhalten. Dazu werden die Sitze, die jeder Partei auf Bundesebene zustehen, auf die 16 Bundesländer verteilt, im Verhältnis der gültigen, für ihre Landesliste abgegebenen Zweitstimmen in einem jeden Land. Dadurch entsteht ein vorläufiger „Gesamt“-Anspruch einer jeden Partei in jedem Bundesland. Dann wird die Zahl der Direktmandate einer jeden Partei von der Gesamtzahl der Proporzmandate abgezogen, die jeder Partei in einem Bundesland vorläufig zustehen. Daraus ergibt sich die Zahl der Sitze aus Landeslisten, die jeder Partei in einem Bundesland zur Verfügung steht.

Es kann vorkommen, dass eine Partei durch das Erststimmen-Ergebnis mehr Mandate erringt, als ihr eigentlich auf Basis der Zweitstimmen zustehen würden. Diese Mandate werden als „Überhangmandate“ bezeichnet. Die Partei darf diese Mandate behalten, was dazu führt, dass sich die Gesamtzahl der Sitze im Bundestag erhöht.

D. STIMMENSPLITTING

Da die Wählerinnen und Wähler zwei Wahlentscheidungen treffen, können sie ihre Erst- und Zweitstimme zwischen dem Direktkandidaten einer Partei und der Landesliste einer anderen Partei aufteilen. Das kann dazu beitragen, dass beide Parteien mehr Mandate gewinnen. Allerdings gilt laut § 6(1) BWG: „Nicht berücksichtigt werden dabei die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der entweder als ‚Unabhängiger‘ oder von einer Partei, für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist, vorgeschlagen ist.“ Durch diese Regelung werden u.a. potenzielle Verzerrungen eingeschränkt, die entstehen können, wenn Parteien ihre Kandidat/innen „taktisch“ registrieren.¹⁴ Gleichzeitig werden beim Stimmensplitting sowohl die Stimme für den Kandidaten einer zugelassenen Partei sowie die Stimme für die Landesliste einer anderen Partei gezählt. Dadurch scheint es möglich zu sein, dass – während im Prinzip alle Wähler/innen zwei Wahlentscheidungen treffen – einige gesplittete Stimmen eine „doppelte Wirkung“ haben, während andere nur eine „einfache Wirkung“ entfalten.

Im Jahre 1988 bestätigte das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von § 6(1) BWG und sagte zu dieser Regelung: „(...)“; sie verhindert ein doppeltes Stimmengewicht der

¹⁴ Dies bezieht sich z.B. auf eine Situation, in der eine Partei zwar mit Landeslisten antritt, aber ihre Direktwahlkandidat/innen nicht unter der Partei, sondern als „Unabhängige“ registriert.

Wähler von erfolgreichen Einzelkandidaten und dient damit gerade der Verwirklichung der Wahlgleichheit.“¹⁵

E. NACHWAHLEN, ÜBERHANGMANDATE UND NEGATIVES STIMMGEWICHT

Wenn eine als Direktkandidat/in zugelassene Person vor dem Wahltag verstirbt, wird für den betroffenen Wahlkreis eine Nachwahl vorgenommen, sowohl für die Erst- als auch für die Zweitstimmen.¹⁶ Wenn die Nachwahl nach dem bundesweiten Wahltag stattfindet, ist ein Teil der vorläufigen Ergebnisse bereits bekannt. Daher ist es möglich, Vorhersagen über den Effekt der Ergebnisse der Nachwahl auf das Gesamtwahlergebnis zu treffen und die Unterstützer/inner einer Partei aufzufordern, taktisch zu wählen.¹⁷ Insbesondere kann es passieren, dass eine Partei, die in den Bundestagswahlen Überhangmandate errungen hat, letzten Endes einen Sitz/Sitze verliert, wenn sie bei der Nachwahl eine geringfügig, aber nicht signifikant¹⁸ höhere Zahl an Zweitstimmen in diesem bestimmten Wahlkreis erhält.¹⁹ Anders gesagt: Zusätzlich gewonnene Zweitstimmen einer Partei können zum Verlust eines Sitzes/von Sitzen in dem selben oder einem anderen Bundesland führen. Daher haben diese Stimmen effektiv ein „negatives Stimmgewicht“.

Es könnte überlegt werden, ob im Falle einer notwendigen Nachwahl nur die Wahl des/der neuen Direktkandidaten/in nachgeholt wird, während die Wahl für die jeweilige Landesliste am bundesweiten Wahltag stattfindet.

Die Durchführung von Nachwahlen nach dem Bekanntwerden der anderen Ergebnisse kann auch noch weitere Konsequenzen haben. Zum Beispiel können die bei der Nachwahl abgegebenen Stimmen entscheidend darauf einwirken, ob eine Partei Anspruch auf Proporzsitze auf Bundesebene hat, wenn nämlich die Fünfprozenthürde überwunden wird oder drei Direktmandate gewonnen werden.

Nach einer Klage entschied das Bundesverfassungsgericht im Juli 2008, dass die Regelungen des BWG, welche den Effekt des „negativen Stimmgewichts“ ermöglichen, nicht verfassungsgemäß und nicht mit den Prinzipien der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl vereinbar seien.²⁰ Das Gericht entschied, dass der Bundestag bis zum 30. Juni 2011 die notwendigen Änderungen am BWG vornehmen müsse. Einige Parteien deuteten gegenüber der OSZE/ODIHR-Mission an, dass sie die Durchführung von Anpassungen des Wahlsystems vor den Bundestagswahlen 2009 vorgezogen hätten. Allerdings gab es zu diesem Thema keinen Konsens.

¹⁵ Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zur Verfassungsmäßigkeit von § 6(1)2 BWG, 23. November 1988.

¹⁶ Nach offiziellen Angaben fanden seit der Einführung des derzeitigen Wahlsystems sechs Nachwahlen statt, vier davon nach dem bundesweiten Wahltag.

¹⁷ Wie im Wahlkreis 160 (Dresden) bei den Bundestagswahlen 2005 geschehen.

¹⁸ So dass die einer Partei auf Bundesebene zugeteilte Zahl an Sitzen unverändert bleibt.

¹⁹ Beispiel: Eine Partei hat in einem Land sechs Direktmandate gewonnen, hat aber auf der Basis ihres Zweitstimmenergebnisses in diesem Land nur Anspruch auf fünf Sitze. In diesem Fall erhält die Partei ein „Überhangmandat“ und die Zahl der Bundestagssitze erhöht sich um eins. Aufgrund der Nachwahl erhält nun diese Partei zusätzliche Zweitstimmen, wodurch der Anspruch aus dem Zweitstimmenergebnis von fünf auf sechs steigt. Nun ist die Differenz zwischen dem neuen Sitzanspruch und dem Anspruch aus den Erststimmen null. Daher gibt es nun kein „Überhangmandat“ mehr und im Ergebnis auch keinen zusätzlichen Sitz im Bundestag.

²⁰ Siehe BVerfGE 2 BvC 1/07, 2BvC 7/07 (3. Juli 2008) und BVerfG-Pressemitteilung Nr. 68/2008.

VI. WAHLVERWALTUNG

A. WAHLORGANE

Der Wahlprozess wird von einer vierstufigen Struktur verwaltet. Dazu gehören der Bundeswahlausschuss, 16 Landeswahlausschüsse, 278 Kreiswahlausschüsse²¹ und etwa 80.000 Wahlvorstände.²² Die Ausschüsse werden von den jeweiligen Wahlleitern geleitet, die Wahlvorstände von Wahlvorstehern. Laut Gesetz haben die Vertreter der Wahlorgane ihre Aufgaben unparteiisch zu versehen; praktisch funktionieren die Wahlausschüsse unabhängig von den sie einsetzenden Bundes- oder Landesbehörden.

Der Bundeswahlleiter wird vom Bundesministerium des Innern, die Landeswahlleiter von der Landesregierung oder der von ihr bestimmten Stelle auf ständiger Basis ernannt.²³ Die Kreiswahlleiter und Wahlvorsteher werden vor jeder Wahl von der Landesregierung oder der von ihr bestimmten Stelle ernannt. Die Mitglieder der Wahlausschüsse und -vorstände werden vom jeweiligen Wahlleiter oder Wahlvorsteher aus der Wählerschaft ernannt. Wahlausschüsse treffen ihre Entscheidungen per Mehrheitsbeschluss der anwesenden Mitglieder. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Wahlleiters oder Wahlvorstehers den Ausschlag. Etwa 630.000 Personen waren bei den Bundestagswahlen 2009 als Wahlhelfer/innen tätig.

Die Beteiligung von politischen Parteien an der Arbeit der Wahlorgane ist in § 4(2) BWO geregelt: „Bei der Auswahl der Beisitzer der Wahlausschüsse sollen in der Regel die Parteien in der Reihenfolge der bei der letzten Bundestagswahl in dem jeweiligen Gebiet errungenen Zahl der Zweitstimmen angemessen berücksichtigt werden.“ Die Details der Ansprüche der Parteien werden nicht genauer spezifiziert. In der Praxis besteht der Bundeswahlausschuss aus Mitgliedern aller im Bundestag vertretenen Parteien.²⁴ Die OSZE/ODIHR-Mission erfuhr, dass zwei Parteien – Bündnis90/Die Grünen und Die Linke – in einigen Landeswahlausschüssen keine Vertreter hatten, da sie nicht über Sitze in den jeweiligen Landtagen verfügten. Die mangelnde Detailliertheit des Gesetzes war für die Parteien kein Anlass zur Besorgnis.

Das öffentliche Vertrauen in die Arbeit der Wahlorgane ist auf allen Ebenen hoch. Dieses Vertrauen teilten auch die meisten politischen Parteien, mit denen sich die Mission traf. Auf allen Ebenen versahen die Wahlausschüsse ihre Aufgaben auf gut organisierte, transparente und effiziente Art und Weise.²⁵ Die Ausschüsse hielten einige Sitzungen ab, um eine Reihe

²¹ Einige Kreiswahlausschüsse sind für mehr als einen Wahlkreis zuständig; daher stimmt diese Zahl nicht mit der Zahl der Direktwahlkreise (299) überein.

²² Außerdem wird für die Durchführung der Briefwahl mindestens ein zusätzlicher Wahlvorstand pro Wahlbezirk gebildet.

²³ Der amtierende Bundeswahlleiter ist gleichzeitig Präsident des Statistischen Bundesamts und Mitglied der Wahlkreiskommission. Der Landeswahlleiter ist häufig der Direktor der Statistikbehörde des jeweiligen Landes oder Leiter der Rechtsabteilung des jeweiligen Landesinnenministeriums.

²⁴ Der derzeitige Bundeswahlausschuss besteht aus je zwei von SPD und CDU nominierten Mitgliedern und jeweils einem Mitglied der FDP, der Grünen, der CSU und der Linken.

²⁵ Der Bundeswahlleiter unterhält eine Homepage mit ausführlichen Informationen, darunter Rechtsakte, Statistiken, Informationen zu den Parteien für die Bürgerinnen und Bürger, Informationen zum Registrierungsprozess für die Parteien sowie Pressemeldungen zu zahlreichen Themen (darunter zur Gestaltung der Stimmzettel, den Verfahren der Parteienregistrierung, der Abstimmung für Menschen mit

wichtiger Themen zu diskutieren, wie z.B. die Anerkennung oder Ablehnung von Kandidatenvorschlägen, die Annahme der Wahlergebnisse sowie die Überprüfung von Beschwerden oder Einsprüchen. Laufende Entscheidungen zur Organisation der Wahl wurden im Allgemeinen von den jeweiligen Wahlleitern ohne Rücksprache mit den Ausschüssen getroffen.

Abgesehen von den Wahlausschüssen spielen die kommunalen Behörden eine wichtige Rolle im Wahlprozess. Sie sind u.a. verantwortlich für die Führung und Aktualisierung der Melderegister, die Zusammenstellung der Wählerlisten, die Führung von Listen erfahrener Wahlausschussmitglieder und die Gewinnung neuer Mitglieder, die Überprüfung der Echtheit bestimmter Daten in Unterstützungsdokumenten für Kandidat/innen, die Zuweisung öffentlichen Raums für Wahlkampfplakate und die Ausbildung von Wahlhelfer/innen.

Stimmzettel

Die Stimmzettel werden auf normalem Papier ohne erkennbare Sicherheitsmerkmale gedruckt und folgen einer Vorlage der Bundeswahlleiters. Der Stimmzettel hat zwei Spalten: Direktkandidat/innen (links) und Landeslisten (rechts). Die Reihenfolge der Parteien unterschied sich von Land zu Land und wurde nach dem Anteil der in den vorangegangenen Bundestagswahlen in dem jeweiligen Land gewonnen Zweitstimmen bestimmt. Neu zugelassene Parteien wurden in alphabetischer Reihenfolge unter den Parteien aufgeführt, die bereits an einer vorherigen Wahl teilgenommen haben. Die Reihenfolge der Direktkandidat/innen folgt der Reihenfolge der Landeslisten. Unabhängige Direktkandidat/innen werden immer unter den Kandidat/innen der Parteien aufgelistet.

B. WÄHLERREGISTRIERUNG

Etwa 62,2 Millionen deutsche Staatsbürger/innen waren bei den Wahlen 2009 wahlberechtigt.²⁶ Alle Wahlberechtigten, deren Wohnsitz im kommunalen Melderegister verzeichnet ist, werden automatisch in die von den Kommunalbehörden geführten Wählerverzeichnisse aufgenommen.²⁷ In Deutschland ist die Registrierung des Wohnsitzes verpflichtend. Bürger/innen, die ihren Wohnsitz wechseln, müssen sich bei den neuen Kommunalbehörden anmelden. Die Behörden wiederum sind dafür verantwortlich, dass diese/r Bürger/in am vorigen Wohnsitz deregistriert wird. Die Gesprächspartner der OSZE/ODIHR-Mission vertraten die Ansicht, dass dieses System gut funktioniert und drückten ihr Vertrauen in die Verlässlichkeit der Wählerregistrierungsdaten aus. Allerdings wurde eingeräumt, dass, obwohl es kein zentralisiertes, nationales Wählerverzeichnis gibt, die Wählerverzeichnisse in den verschiedenen Kommunen nicht routinemäßig auf mögliche Mehrfacheintragen überprüft und entsprechend bereinigt werden.

Die Bürgerinnen und Bürger sind berechtigt, sich während einer fünftägigen Überprüfungsperiode an die zuständige Lokalbehörde zu wenden und ihre Registrierungsdaten als Wähler/innen persönlich zu überprüfen. Anfragen über die Eintragung einer dritten Person sind nur gestattet, wenn die betreffende Person über glaubhafte Hinweise verfügt, dass ein Fehler vorliegt. Einwände gegen die

Behinderung, Wählen im Ausland, Briefwahl, Wahlverfahren und Warnungen vor Strafen bei Mehrfachabstimmung).

²⁶ Siehe www.bundestag.de/htdocs_e/elections/statistik/index.html.

²⁷ Die Führung von Melderegistern wird im Melderechtsrahmengesetz des Bundes geregelt.

Wahlregistrierungsdaten können bei den Kommunalbehörden innerhalb dieser Prüfungsperiode eingereicht werden. Die Behörden sind verpflichtet, bis spätestens zehn Tage vor der Wahl eine Entscheidung zu allen Einwänden zu treffen und der betroffenen Person eine Abschrift dieser Entscheidung zuzuleiten. Einsprüche zu Entscheidungen der Kommunalbehörden können innerhalb von zwei Tagen beim Kreiswahlleiter eingereicht werden. Über diese muss bis spätestens vier Tage vor der Wahl eine Entscheidung herbeigeführt werden. Während des Prüfungs- und Einspruchszeitraums können Änderungen im Wählerverzeichnis nur von Amts wegen oder auf der Basis eines bestätigten Einwands oder Einspruchs vorgenommen werden. Die Wählerverzeichnisse werden frühestens drei Tage und nicht später als einen Tag vor der Wahl geschlossen. Da die Wählerverzeichnisse sensible Personendaten enthalten, fallen sie unter das Datenschutzgesetz. Wählerverzeichnisse werden nicht veröffentlicht und nicht in Wahllokalen öffentlich ausgelegt.

Es könnte überlegt werden, den fünftägigen Überprüfungszeitraum auszudehnen, um den Wählerinnen und Wählern mehr Möglichkeiten zu geben, ihre Eintragung zu überprüfen.

Vor dem Tag der Wahl sollte jede/r registrierte Wähler/in eine Benachrichtigung erhalten, die u.a. den Ort des Wahllokals, die Öffnungszeiten des Wahllokals und die eigene Nummer im Wählerverzeichnis angibt. Die Benachrichtigung enthält auch ein Antragsformular für die Briefwahl. Im Gegensatz zu früheren Wahlen müssen die Wähler/innen jetzt keine Gründe mehr für einen Briefwahlantrag angeben. Der Briefwahlantrag kann mehrere Wochen vor der Wahl gestellt werden. Wähler/innen, die eine Briefwahl beantragen, erhalten einen Stimmzettel, spezielle Wahlbriefumschläge und einen Wahlschein. Der Wahlschein bestätigt die Identität des/der Wählers/in und seine/ihre Registrierungsdaten und ermöglicht es dem/der Wähler/in, entweder per Briefwahl oder in einem anderen Wahllokal des gleichen Wahlbezirks abzustimmen. Die Einträge der Wähler/innen, die einen Wahlschein beantragt hatten, wurden in den Wählerlisten mit einem „W“ gekennzeichnet. Um bei der Stimmauszählung berücksichtigt zu werden, müssen die Briefwahlstimmen bis 18.00 Uhr am Wahltag beim zuständigen Briefwahlvorstand eingegangen sein.

Ständig im Ausland lebende deutsche Staatsbürger/innen sind wahlberechtigt, wenn sie das Kriterium der dreimonatigen, ununterbrochenen Ansässigkeit in Deutschland erfüllen. Zur Ausübung ihres Wahlrechts müssen diese Personen durch Einreichung eines speziellen Registrierungsformulars bis spätestens 21 Tage vor der Wahl ihre Registrierung im Wählerverzeichnis am Ort ihres letzten Wohnsitzes in Deutschland beantragen. Im Ausland ansässige Wähler/innen geben ihre Stimme per Briefwahl ab. Andere Bürger/innen ohne festen Wohnsitz, z.B. Obdachlose, sind nicht im Melderegister erfasst, aber dennoch wahlberechtigt. Im Gegensatz zu den Personen, die automatisch in ein Wählerverzeichnis aufgenommen werden, müssen diese Wähler/innen bei den zuständigen Kommunalbehörden ihre Registrierung zur Wahl beantragen.

C. REGISTRIERUNG VON PARTEIEN, PARTEILISTEN UND BEWERBERN

Die Gesetzgebung sieht die Bildung sowohl „politischer Vereinigungen“ als auch „politischer Parteien“ vor. Artikel 9 des Grundgesetzes lautet: „Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.“ In Artikel 21(1) heißt es: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei.“

Während Vereinigungen eingetragen werden müssen und unter die Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs fallen (§§ 21-79 BGB), gilt für Parteien laut Bundeswahlleiter: „Parteien sind in Deutschland in der Regel als nicht rechtsfähige, d.h. nicht eingetragene Vereine organisiert.“²⁸ Die Gesetzgebung enthält keine formellen Anforderungen für die Gründung von Parteien. Allerdings müssen sie sich an die Regelungen des Parteiengesetzes und des Bundeswahlgesetzes halten, wenn sie an Wahlen teilnehmen oder sich um staatliche Zuschüsse bewerben wollen.

1. Registrierung von Parteien und Zulassung zur Wahl

Parteien, die seit der vorangegangenen Wahl ununterbrochen über mindestens fünf Sitze im Bundestag oder einem Landtag verfügt haben, dürfen ihre Kreiswahlvorschläge und Landeslisten ohne besondere Genehmigung und ohne Unterstützungsunterschriften einreichen. Alle anderen Parteien und politischen Vereinigungen müssen dem Bundeswahlleiter spätestens 90 Tage vor der Wahl förmlich ihre Absicht zur Teilnahme an der Wahl anzeigen. Unverzüglich nach Eingang der Dokumente führt der Bundeswahlleiter eine Vorprüfung bezüglich der Erfüllung der formalen Kriterien nach § 18(2) BWG²⁹ durch. Bei Mängeln hat der Bundeswahlleiter die Pflicht, die betroffene Partei sofort zu benachrichtigen. Mängel oder Unvollständigkeiten können nur bis zum Ablauf der Frist für die Einreichung von Nominierungen behoben werden.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Vorprüfung durch den Bundeswahlleiter wird während einer Sitzung des Bundeswahlausschusses über die Anerkennung der Partei für die Wahl entschieden. Die Bewerberpartei wird zur Sitzung eingeladen und bekommt die Gelegenheit, sich zu äußern.³⁰ Am 17. Juli 2009 fand eine Sitzung des Bundeswahlausschusses statt, um zu entscheiden, welche der 52 neu antretenden politischen Vereinigungen und Parteien an der Wahl teilnehmen dürften. Während der Sitzung präsentierte der Bundeswahlleiter die Bewertungskriterien. Dazu gehörten, abgesehen von den „formellen“ Anforderungen des BWG, auch „inhaltliche“ Anforderungen an die Parteien gemäß Parteiengesetz,³¹ z.B. die Zahl der deutschen Mitglieder, das dauerhafte Streben einer Vereinigung oder Partei, sich an Entscheidungsprozessen auf Landes- und Bundesebene zu beteiligen, Umfang und Festigkeit der Organisation, die Zahl ihrer Vertretungen in den Bundesländern, die Zahl öffentlicher Auftritte und Versammlungen und die Beteiligung der Partei an früheren Wahlen.

Während diese und die rechtlichen Kriterien zwar einen Rahmen für die Entscheidungsfindung bieten, sind sie doch sehr allgemein und beschreibend formuliert und

²⁸ Siehe www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/rechtsgrundlagen.html. Einige politische Parteien sind jedoch im Vereinsregister eingetragen und daher rechtsfähig.

²⁹ Gemäß § 18(2) BWG gilt: „In der Anzeige ist anzugeben, unter welchem Namen sich die Partei an der Wahl beteiligen will. Die Anzeige muss von mindestens drei Mitgliedern des Bundesvorstandes (...) unterzeichnet sein. (...) Die schriftliche Satzung und das schriftliche Programm der Partei sowie ein Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung des Vorstandes sind der Anzeige beizufügen.“

³⁰ § 33(2) BWO.

³¹ § 2 PartG besagt: „Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.“

stellen keine spezifischen und messbaren Forderungen dar. In diesem Zusammenhang waren einige Parteien der Auffassung, dass die Entscheidung über die Zulassung einer Partei zur Wahl ein gewisses Maß an Subjektivität riskiert.

Es sollte überlegt werden, für das Gesetz eine Reihe präziser, objektiver und messbarer Kriterien auszuarbeiten, mit deren Hilfe entschieden werden kann, welche Parteien oder Vereinigungen zur Wahl zugelassen werden.

Da außerdem der Bundeswahlausschuss im Wesentlichen aus von den Parteien benannten Personen besteht, ist dieser Prozess im Grunde ein „Peer Review“, in dem Mitglieder der etablierten Parteien über ihre Wettbewerber entscheiden. Dieses Arrangement ist daher vor Interessenskonflikten nicht gefeit.

In der Folge der Überprüfung durch den Bundeswahlausschuss wurden Wahlanträge von 21 Vereinigungen und Parteien genehmigt. Den restlichen Gruppierungen wurde die Registrierung zur Wahl versagt, da sie die Kriterien nicht erfüllten.³² Der Bundeswahlausschuss bestätigte, dass weitere acht Parteien auf Grund ihrer Vertretung im Bundestag und in Landtagen teilnahmeberechtigt seien.³³ Somit wurden insgesamt 29 Parteien zur Teilnahme an den Bundestagswahlen 2009 zugelassen.

Die Praxis, nach der der Bundeswahlausschuss innerhalb nur einer Sitzung über eine große Anzahl an Anträgen entscheidet, bedeutet, dass der Ausschuss nur begrenzte Zeit hat, jeden einzelnen Antrag gründlich zu diskutieren. Besonders problematisch ist, dass es vor dem Wahltag keine Einspruchsmöglichkeiten bei einer Rechtsbehörde über die Entscheidung des Bundeswahlausschusses zur Ablehnung einer Wahlbewerbung gibt, vor allem auch, weil der Zulassungsprozess die Ausübung eines Grundrechts, nämlich des passiven Wahlrechts, berührt (siehe Kapitel IX Beschwerden und Einsprüche).

2. Registrierung von Bewerbern und Bewerberlisten

Spätestens 72 Tage vor der Wahl benachrichtigt der Bundeswahlausschuss alle nachgeordneten Wahlausschüsse darüber, welche Parteien berechtigt sind, Bewerbervorschläge und Landeslisten einzureichen. Von einer Partei aufgestellte Bewerber müssen von der Mitgliederversammlung der Partei oder von Vertretern hierzu gewählt worden sein. Zu diesem Zweck sind die Parteien verpflichtet, parteiinterne Wahlen abzuhalten, die eine freie Aufstellung der Bewerber in geheimer Abstimmung ermöglichen. Niederschriften über den Auswahlprozess der Bewerber sind den Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten bei Einreichung beizulegen.

Mit Ausnahme der bereits im Parlament vertretenen Parteien müssen die Parteien ihren Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten Unterstützungsunterschriften beifügen. Landeslisten bedürfen der Unterschriften von mindestens 0,1 Prozent der Wahlberechtigten in dem

³² Die Entscheidung, einen Antrag auf Teilnahme an der Wahl abzulehnen, erfordert eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder des Bundeswahlausschusses.

³³ Die sechs im Bundestag vertretenen Parteien sind: CDU, CSU, SPD, FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen. Dazu kommen die Deutsche Volksunion mit sechs Sitzen im Brandenburger Landtag und die NPD mit acht Mitgliedern im Sächsischen Landtag und sechs Sitzen im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern.

jeweiligen Bundesland oder 2.000 Unterschriften. Wahlvorschläge für Direktkandidaten brauchen mindestens 200 Unterschriften von Wahlberechtigten des jeweiligen Wahlkreises.

Laut BWO müssen die Parteien vor Einreichung der Kreiswahlvorschläge und Landeslisten zur Registrierung sicherstellen, dass die Gültigkeit der Unterschriften und der Personendaten der Unterzeichner von den für das Gebiet zuständigen Kommunalbehörden per Abgleich mit den Daten im Melderegister überprüft wurde.³⁴ Die Kommunalbehörden bescheinigen den Parteien, dass eine solche Überprüfung stattgefunden hat. Nach Feststellung der EAM der OSZE/ODIHR wurde diese Überprüfung der Unterschriften und der Unterzeichnerdaten durch die Behörden gründlich durchgeführt. Dennoch äußerten sich einige kleinere Parteien gegenüber dem OSZE/ODIHR dahingehend, dass die Unterschriften-Überprüfungsanforderungen und -verfahren zu aufwändig seien, da die Daten zahlreichen unterschiedlichen Kommunalbehörden zugestellt und von diesen verifiziert werden müssten. In diesem Zusammenhang schlugen einige Parteien vor, die Lockerung dieser Anforderungen ernsthaft zu überdenken.

Die Kreiswahlvorschläge und Landeslisten werden jeweils den Kreis- und Landeswahlausschüssen vorgelegt, die darüber entscheiden. Von den 29 vom Bundeswahlausschuss zur Wahl zugelassenen Parteien registrierten 27 erfolgreich Landeslisten in mindestens einem Bundesland.³⁵ Sieben Parteien registrierten Listen in allen 16 Bundesländern (CDU/CSU,³⁶ SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, NPD und die Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands [MLDP]). Einige andere Parteien registrierten Landeslisten in der Mehrheit der Bundesländer, während die meisten anderen nur Einzelbewerber in einigen Ländern meldeten.³⁷ Den Landeslisten von sieben Parteien und einer Reihe von Direktkandidaten wurde von einzelnen Landes- und Kreiswahlausschüssen jeweils die Zulassung versagt, meistens aufgrund einer unzureichenden Zahl von Unterstützungsunterschriften oder Mängeln in den eingereichten Antragsunterlagen.

Nach der Bestätigung der Wahlberechtigung durch den Bundeswahlausschuss versuchte die Freie Union³⁸, in mehreren Bundesländern Landeslisten anzumelden. Die Partei scheiterte in allen Fällen und gab auch zu, dass sie in einigen Ländern nicht die notwendige Zahl an Unterstützungsunterschriften eingereicht hatte. In Bayern, wo die Partei genügend Unterschriften vorgelegt hatte, entschied sich der zuständige Landeswahlausschuss einstimmig dafür, die Landesliste der FU nicht anzuerkennen, mit der Begründung, dass die Parteichefin, Gabriele Pauli, es versäumt habe, eine Bestätigung zu unterzeichnen, dass die Auswahl der Bewerber/innen den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend erfolgt war. Die FU bestritt nicht, dass die Unterschrift auf dem Dokument fehlte, argumentierte aber, dass dieses Papier gar nicht der Unterschrift der Parteichefin bedürfe. Unter Bezugnahme auf § 25 BWG äußerte die Partei außerdem, dass man ihr vor dieser Entscheidung die Gelegenheit zur

³⁴ Für Kreiswahlvorschläge siehe § 20(2) BWG und § 34(4)1-5 BWO. Für Landeslisten siehe § 27(1) BWG und § 39(3-5) BWO.

³⁵ Die Demokratische Volkspartei Deutschland (DVD) reichte in keinem Land eine Kandidatenliste ein. Die Freie Union (FU) versuchte in mehreren Ländern, Listen einzureichen, scheiterte aber in allen Fällen.

³⁶ Die CDU registrierte 15 Landeslisten, während die CSU sich nur in Bayern zur Wahl stellte.

³⁷ Insgesamt wurden 3.556 Bewerber/innen registriert, von denen 851 nur als Direktkandidat/innen teilnahmen; 1.344 registrierten sich sowohl als Direkt- als auch als Landeslistenbewerber/innen, und 1.361 waren nur auf Landeslisten gemeldet.

³⁸ Die FU wurde im Juni 2009 gegründet, d.h. relativ kurz vor Ablauf der Frist zur Einreichung von Landeslisten und Kreiswahlvorschlägen. Die Partei hat es geschafft, fünf Kreiswahlvorschläge in Bayern und einen in Brandenburg zu melden.

Beseitigung von Mängeln hätte geben sollen.³⁹ Der Landeswahlausschuss, wie in der Folge auch der Bundeswahlausschuss, vertraten allerdings die Ansicht, dass die fehlende Unterschrift ein „materieller Fehler“ sei und als solcher nicht unter § 25 BWG falle.

Gegen die Entscheidung von Kreis- oder Landeswahlausschüssen, Bewerber/innen oder Landeslisten nicht zuzulassen, kann innerhalb von drei Tagen Einspruch beim jeweils nächsthöheren Wahlausschuss eingelegt werden. Am 6. August hielt der Bundeswahlausschuss eine öffentliche Sitzung zu vier eingereichten Einsprüchen ab. Mit einem Stimmenverhältnis von 4:4, bei dem der Bundeswahlleiter die entscheidende Stimme hatte, entschied der Bundeswahlausschuss die Abweisung eines Einspruchs der FU gegen die Entscheidung des bayrischen Landeswahlausschusses. Bei einem Treffen mit den Vertretern der Wahlbeobachtungsmission des OSZE/ODIHR behauptete die Partei, dass die Entscheidungen des Landes- und des Bundeswahlausschusses eher politische als technische Gründe hätten. Der Bundeswahlausschuss wies auch noch die Einsprüche drei weiterer Parteien ab, die sich alle gegen die ursprüngliche Ablehnung des Bundeswahlausschusses richteten, sie als wählbar und damit teilnahmeberechtigt an den Wahlen anzuerkennen. Dazu gehörten die Beschwerden der Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und Basisdemokratische Initiative (Die Partei),⁴⁰ der „Grauen“ (Die Grauen – Generationspartei) und der Bürgerpartei für „Alle“ (BPA).

Die FU und Die Partei legten anschließend Berufung beim Bundesverfassungsgericht gegen die Entscheidung des Bundeswahlausschusses ein. Das Gericht entschied, dass die Beschwerden unzulässig seien, da das Bundesverfassungsgericht nicht die Befugnis habe, sich vor dem Wahltag mit Wahlbeschwerden zu befassen. Das Gericht fällte keine Entscheidung über den materiell-rechtlichen Inhalt dieser Beschwerden.

Der derzeitige Mechanismus für Beschwerden und Einsprüche ermöglicht es den politischen Parteien nicht, vor dem Wahltag bei einem Gericht gegen die Verweigerung ihrer Zulassung zur Wahl Einspruch zu erheben (siehe auch Kapitel IX Beschwerden und Einsprüche).

VII. DER WAHLKAMPF

A. RECHTLICHER RAHMEN FÜR DEN WAHLKAMPF

Artikel 8 des Grundgesetzes gewährt das Recht, sich ohne Anmeldung friedlich zu versammeln, mit der Ausnahme von Versammlungen unter freiem Himmel. Im Versammlungsgesetz (VersammIG) heißt es: „Wer die Absicht hat, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel (...) zu veranstalten, hat dies spätestens 48 Stunden vor

³⁹ § 25 BWG erlaubt die Beseitigung von Mängeln in Wahlvorschlägen vor Ablauf der Einreichungsfrist. Weiterhin heißt es dort: „Nach Ablauf der Einreichungsfrist können nur noch Mängel an sich gültiger Wahlvorschläge behoben werden.“ Dabei ist allerdings unklar, was hier „an sich gültig“ bedeutet und welche Arten von Mängeln und/oder Versäumnissen auch noch nach der Einreichungsfrist und bei der endgültigen Entscheidung behoben werden können. Die FU reichte erst Minuten vor Ablauf der Frist beim bayrischen Landeswahlleiter Unterlagen ein und sagte, man hätte keine Zeit gehabt, die Unterschrift hinzuzufügen. Trotzdem scheint es, dass die Landesliste in allen anderen Aspekten die rechtlichen Anforderungen erfüllte.

⁴⁰ Am 14. August 2009 veröffentlichte der Bundeswahlleiter eine Presseerklärung mit Begründungen für die Entscheidung des Bundeswahlausschusses, „Die Partei“ nicht zu den Wahlen 2009 zuzulassen, siehe www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/presse/50_Info_DIE-PARTEI.html.

der Bekanntgabe der zuständigen Behörde (...) anzumelden.“⁴¹ Die Bundesländer haben das Recht, Versammlungen weiter zu regulieren, vorausgesetzt, dass ihre Gesetzgebung mit dem Grundgesetz und dem Versammlungsgesetz im Einklang steht. Der Wahlkampf wird durch die Bundesgesetzgebung kaum reguliert,⁴² während die Kommunen lokale, wahlkampfbezogene Vorschriften erlassen, wie z.B. in Bezug auf die Anbringung von Wahlplakaten.

Gemäß § 130 des Strafgesetzbuchs (StGB) ist Volksverhetzung eine Straftat, allerdings liegt die Verantwortung für deren Verfolgung bei den Ländern. Das bedeutet: Wenn bundesweit verbreitetes Wahlkampfmaterial einer Partei gegen das Strafgesetzbuch verstößt, können Strafverfahren in 16 verschiedenen Ländern vonnöten sein, um das Material zu entfernen.

B. DER WAHLKAMPF 2009

Die meisten großen Parteien nutzten die klassischen Formen des Wahlkampfs, darunter Versammlungen, Verteilen von Flyern, Wahlkampfbesuche von Haus zu Haus und Plakatwerbung. Das Internet und insbesondere soziale Netzwerke werden als immer wichtigeres Wahlkampfinstrument betrachtet. Für einige deutsche Bürgerinnen und Bürger waren die Bundestagswahlen bereits die vierte Wahl im Jahr 2009, und einige Gesprächspartner hatten den Eindruck, dass eine gewisse „Wahlmüdigkeit“ zu einem eher zurückhaltenden Wahlkampf geführt hat. Die Wahlkampfperiode war ruhig und weitgehend ereignislos.

Die Parteien konnten ihre Kampagnen frei gestalten und den Wählerinnen und Wählern ihre Programme offen vorstellen. Einige kommunale Behörden hatten Regelungen zur Platzierung von Wahlplakaten erlassen. Die Regeln waren von Ort zu Ort unterschiedlich. Einige Verordnungen beschränkten die Zahl der Plakate oder die Orte der Anbringung. Die Behörden in Riesa (Sachsen) richteten sich z.B. für die Aufhängung von Wahlplakaten nach dem Prinzip der „abgestuften Chancengleichheit“,⁴³ während die Hamburger Behörden die Anbringung von Plakaten fast überall gestatteten. Eine Partei berichtete dem OSZE/ODIHR, dass sie bei 498 verschiedenen Lokalbehörden hatte Genehmigungen einholen müssen, um in einem Bundesland ihre Plakate aufhängen zu dürfen.

Die meisten Parteien, mit denen das Team des OSZE/ODIHR sprach, hatten keine speziellen Schwierigkeiten mit dem Zugang zu Veranstaltungsorten für den Wahlkampf. Allerdings wurde einigen Parteien die Nutzung öffentlicher Gebäude versagt, weil die lokalen Behörden entschieden hatten, keiner Partei öffentliche Gebäude für Wahlkampfzwecke zur Verfügung zu stellen. Eine Reihe von Parteien war in dieser Hinsicht mit dem Vorgehen der lokalen Behörden unzufrieden und wandte sich mit Beschwerden an die städtischen Behörden. Einige Gesprächspartner waren der Ansicht, dass es weniger Unterschiede in den Regelungen zu

⁴¹ Gemäß § 5(4) VersammlG kann die Abhaltung einer Versammlung verboten werden, wenn „Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden werden, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben.“

⁴² Eine Ausnahme ist das Pressegesetz, welches verlangt, dass alle Wahlkampfplakate ein Impressum enthalten müssen, das angibt, welche Partei und welche Sektion für den Inhalt verantwortlich ist.

⁴³ Riesa (ca. 35.000 Einwohner) entschied, dass insgesamt 700 Wahlplakate in der Stadt aufgehängt werden können. Die größten Parteien durften nicht mehr als vier Mal so viel Plakate aufhängen wie die kleinsten Parteien, denen wiederum mindestens 35 Plakate zugestanden wurden. Parteien und Vereinigungen, die zum ersten Mal an Wahlen teilnahmen, durften 15 Plakate aufhängen.

Plakatwerbung und Zugang zu öffentlichen Gebäuden geben sollte und dass diese Angelegenheiten auf Landes- oder Bundesebene geregelt werden könnten.

Die NPD beschwerte sich, dass ihre Plakate im Laufe des Wahlkampfs systematisch illegal entfernt oder beschädigt worden wären. In einigen Fällen waren die Poster der Partei in der Tat auf Anordnung der Polizei oder eines Gerichts abgenommen worden. In Fulda z.B. wurden per gerichtlicher Anordnung Plakate mit dem ausländerfeindlichen Slogan „Heimreise statt Einreise“ abgehängt. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen entfernte die Polizei NPD-Plakate mit der Aufschrift „Polen-Invasion stoppen“.⁴⁴

Die NPD war während des Wahlkampfs noch in weitere kontroverse Aktivitäten verwickelt. Im August erschien auf ihrer Webseite ein Artikel mit rassistischen Bemerkungen über Zeca Schall, ein angolanischstämmiges Mitglied des CDU-Wahlkampfteams in Thüringen.⁴⁵ Im September verschickte die Partei beleidigende Briefe zur „Rückführung aller Ausländer“ an die Privatadressen einiger Kandidatinnen und Kandidaten, die ausländischen Minderheiten in Deutschland angehören.⁴⁶

C. PARTEIENFINANZIERUNG

Die Gesetzgebung beinhaltet keine spezifischen Regelungen zur Wahlkampffinanzierung und es gibt keine Begrenzung der Wahlkampfausgaben. Die Einnahmen der Partei und die wahlkampfbezogenen Ausgaben fallen unter die allgemeinen Berichtspflichten der Parteien über ihre Finanzierung gemäß Parteiengesetz. Die Parteien erklärten das Fehlen wahlkampfspezifischer Regelungen mit der Schwierigkeit, die konkreten Wahlkampfausgaben von allgemeinen Parteiausgaben zu trennen, insbesondere wenn mehrere Wahlen – und dann manchmal auch noch in kurzem Abständen – auf lokaler, kommunaler, Landes-, Bundes- oder EU-Ebene stattfinden.

Das OSZE/ODIHR erfuhr, dass Wahlkampfausgaben keinen maßgeblichen Teil der Parteiausgaben darstellen; vielmehr fließt ein Großteil des Geldes in den Unterhalt der Parteistrukturen auf den verschiedenen Ebenen. Während das OSZE/ODIHR unterrichtet wurde, dass einige Parteien ihre Wahlkampfbudgets offenlegen, sind die tatsächlich eingesetzten Summen der Parteien während eines Wahlkampfs weitgehend unbekannt. Auch wenn einige Parteien sich negativ über die von anderen Parteien ausgegebenen Beträge äußerten, schien allgemein Zufriedenheit mit den bestehenden Regelungen zu herrschen.

Gemäß Parteiengesetz finanzieren die politischen Parteien ihre Aktivitäten in erster Linie durch staatliche Zuschüsse, Mitgliedsbeiträge und Spenden. Um staatliche Unterstützung zu erhalten, müssen die Parteien mindestens 0,5% der Stimmen in Bundestags- und/oder EU-Wahlen und/oder 1,0% der Stimmen bei Landtagswahlen erringen.⁴⁷ Parteien, die nur

⁴⁴ In Mecklenburg-Vorpommern legte die NPD erfolgreich Einspruch gegen diese Polizei-Aktion ein. Das Urteil wurde allerdings hinterher auf Grund einer Berufung wieder aufgehoben, da ein höheres Gericht befand, dass der Inhalt der Poster den Tatbestand der „Volksverhetzung“ erfülle.

⁴⁵ Die Partei hatte ihre Unterstützer aufgefordert, sich vor Schalls Haus zu versammeln; daraufhin erhielt Schall Polizeischutz. Die CDU verurteilte den Aufruf der NPD und der Staatsanwalt leitete ein Verfahren ein, um herauszufinden, ob es sich bei der Aktion der NPD um einen Fall von Anstiftung zum Rassenhass handele.

⁴⁶ Die Berliner Staatsanwaltschaft leitete umgehend ein Verfahren zu diesem Fall ein.

⁴⁷ Diese Parteien erhalten bis zu vier Millionen gewonnenen Stimmen €0,85 pro Stimme; für die darüber hinaus erhaltenen Stimmen bekommen sie €0,70 pro Stimme.

Direktkandidaten nominiert haben, erhalten Zuschüsse, wenn sie 10% der gültigen, abgegebenen Stimmen in einem Wahlkreis erhalten. Die Höhe der staatlichen Finanzierung für jede Partei berechnet sich nach den in der vorangegangenen Wahl erhaltenen, gültigen Stimmen sowie nach der Höhe der von einer Partei eingeworbenen Spenden.⁴⁸

Laut Artikel 21(1) GG und § 23 PartG sind die Parteien verpflichtet, bis zum 30. September eines jeden Jahres dem Bundestagspräsidenten für das vorangegangene Jahr einen Rechenschaftsbericht vorzulegen. Der Bericht muss detaillierte Informationen zu Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der Partei enthalten. Alle Spenden sind aufzulisten, einschließlich der Namen der Spender/innen, deren Gesamtspenden während des Jahres €10.000 überstiegen. Wird ein Betrag im jährlichen Rechenschaftsbericht der Partei falsch angegeben, wird eine Strafe in Höhe der doppelten Summe des falsch genannten Betrags verhängt. Das Versäumnis, detaillierte Angaben zu Spenden über €10.000 zu machen, kann zur Verhängung einer ähnlichen Strafe führen. Nimmt eine Partei eine illegale Spende an, z.B. eine anonyme Spende, ist eine Strafsumme an den Bundeshaushalt zu zahlen, die drei Mal so hoch ist wie die anonyme Spende.

Die Rechenschaftsberichte sind vor der Einreichung durch einen Wirtschaftsprüfer zu überprüfen. Hält der/die Präsident/in des Deutschen Bundestags es nach der Prüfung der Rechenschaftsberichte für nötig, kann er/sie außerdem einen vereidigten Buchprüfer seiner/ihrer Wahl beauftragen zu überprüfen, ob der Bericht die rechtlichen Vorschriften erfüllt.

Die Gesprächspartner des OSZE/ODIHR betonten, dass Transparenz eines der grundlegenden Prinzipien des deutschen Systems der Parteienfinanzierung sei. Dennoch ist dieses Prinzip in der Praxis teilweise eingeschränkt. Während die Parteien Spenden über €50.000 umgehend an den Bundestagspräsidenten melden müssen, wird die Information über diese Spenden nur einmal im Monat öffentlich gemacht. Außerdem hatten einige Gesprächspartner das Gefühl, dass die Summe der unmittelbar offenlegungsbedürftigen Spenden zu hoch angesetzt ist.

Die Jahresberichte der Parteien werden etwa 18 Monate nach Ende des Berichtsjahres auf der Homepage des Bundestags veröffentlicht. Diese Verzögerung liegt teilweise an den gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfungsverfahren. Das heißt, dass die Berichterstattung für die Bundestagswahl 2009 voraussichtlich nicht vor Juni 2011 veröffentlicht wird. Abgesehen davon bedarf es eines beträchtlichen Aufwandes, wenn ein Mitglied der Öffentlichkeit die Finanzberichte überprüfen möchte, da die Informationen nicht in einem leicht „suchbaren“ Format vorliegen.

Zur weiteren Verbesserung der Transparenz der Parteienfinanzierung, einschließlich der Wahlkampffinanzierung, könnte überlegt werden, die umgehende Veröffentlichung von Informationen über hohe Spenden sowie die schnellere Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte zu verlangen.

⁴⁸ Für Individualspenden von bis zu €3.300 erhalten die Parteien €0,38 pro gespendeten Euro; diese Spenden sind steuerlich absetzbar. Spenden von juristischen Personen oder Individualspenden von mehr als €3.300 lösen keine staatlichen Zuschüsse aus und sind nicht steuerlich absetzbar. Der Höchstbetrag staatlicher Zuschüsse an politische Parteien darf pro Jahr €133 Millionen nicht übersteigen.

VIII. DIE MEDIEN

Deutschland verfügt über ein vielfältige und pluralistische Medienlandschaft. Im Rundfunkbereich existiert eine breite Palette öffentlich-rechtlicher und privater Sender, die bundesweit ausstrahlen; dabei spielen auch lokale und regionale Sender eine wichtige Rolle. Auf Bundesebene gibt es vor allem zwei große öffentlich-rechtliche Sendeanstalten: ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*) und ARD (*Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands*). Letztere besteht aus verschiedenen lokalen Fernsehsendern. Die öffentlich-rechtlichen Programme werden von einer beträchtlichen Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern konsumiert. Der Bereich der Privatsender wird von Fernsehprogrammen dominiert, die zu den beiden größten Medienkonzernen gehören: *ProSiebenSat.1 Media AG* und die *RTL Group*. Der Markt der Printmedien wird vor allem von fünf großen Tageszeitungen beherrscht, darunter die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Süddeutsche Zeitung*, *Die Welt*, *Frankfurter Rundschau* und der Boulevardzeitung *Bild*, sowie von einer Reihe verschiedener Wochenmagazine, insbesondere *Der Spiegel*. Das Internet gewinnt als Medium während des Wahlkampfes zunehmend an Bedeutung.

A. RECHTLICHER RAHMEN FÜR DEN WAHLKAMPF IN DEN MEDIEN

Das Grundgesetz garantiert die Meinungsfreiheit, Presse- und Rundfunkfreiheit und verbietet Zensur.⁴⁹ Mehrere Urteile des Bundesverfassungsgerichts liefern Details zu den für Rundfunk und Presse geltenden Verfassungsprinzipien und bieten Leitlinien für die Medien.

Die Aktivitäten der Rundfunkmedien werden in erster Linie durch Gesetze der Länder geregelt; auf Bundesebene gibt es keine medienbezogenen Vorschriften *per se*.⁵⁰ Dennoch setzt der Rundfunkstaatsvertrag einen allgemeinen Rahmen für bundesweit sendende öffentlich-rechtliche und private Rundfunkmedien. In § 25 heißt es: „Im privaten Rundfunk ist inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im wesentlichen zum Ausdruck zu bringen. Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in den Vollprogrammen angemessen zu Wort kommen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen.“ Weiter heißt es: „Ein einzelnes [privates] Programm darf die Bildung der öffentlichen Meinung nicht in hohem Maße ungleichgewichtig beeinflussen.“ In § 42(2) wird geregelt, dass Parteien, für die mindestens eine Landesliste zugelassen wurde, „angemessene“ Sendezeit einzuräumen ist.⁵¹ Auf diese Sendezeit wird das Prinzip der „abgestuften Chancengleichheit“ angewendet. Dadurch erhalten die größeren Parlamentsparteien bis zu doppelt so viel Sendezeit wie kleinere Parlamentsparteien, die wiederum nicht mehr als das Doppelte der Sendezeit erhalten als die nicht im Parlament vertretenen Parteien.

⁴⁹ Diese Rechte sind Einschränkungen unterworfen, die sich durch die allgemeine Gesetzgebung, durch gesetzliche Regelungen zum Jugendschutz und das Bürgerrecht auf Achtung der Persönlichkeit ergeben.

⁵⁰ Die einzige Ausnahme ist das Bundesgesetz zur *Deutschen Welle*.

⁵¹ Der Staatsvertrag regelt nicht, ob sich diese Forderung auf kostenlose Wahlkampfsots und/oder allgemeine Sendungen einschließlich Nachrichten, Debatten und analytischer Programme bezieht.

Bei den öffentlich-rechtlichen Sendern werden Sendeplätze für Wahlwerbung kostenlos zur Verfügung gestellt.⁵² Bei den privaten Medien werden 35 Prozent des Preises für kommerzielle Werbung erhoben, um die Selbstkosten des Senders zu decken.⁵³ Der Rundfunkstaatsvertrag verbietet den Kauf bezahlter Werbung „politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art“ bei öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern. Dagegen ist es den Parteien gestattet, Anzeigenraum bei Printmedien zu erwerben, auch wenn die Printmedien frei entscheiden können, ob sie die Werbung annehmen oder nicht.⁵⁴ In der Praxis lehnen einige Zeitungen sämtliche politische Werbung ab, und viele Parteien können es sich nicht leisten, Anzeigen in den nationalen Zeitungen zu schalten.

Während es keine zentrale, bundesweite Einrichtung zu Regulierung des Verhaltens der Medien gibt, werden die Rundfunkunternehmen von unabhängigen Rundfunkräten kontrolliert. Die Räte bewerten den Inhalt der Sendungen, haben allerdings nicht das Recht, sich in die redaktionellen Strategien einzumischen. Die Presse reguliert sich weitgehend selbst. Der Deutsche Presserat wurde gegründet, um die Pressefreiheit zu schützen und um sich mit Beschwerden über Printmedien zu befassen und dazu Stellungnahmen abzugeben. Der Pressekodex des Rates besagt: „Zur wahrhaftigen Unterrichtung der Öffentlichkeit gehört, dass die Presse in der Wahlkampfberichterstattung auch über Auffassungen berichtet, die sie selbst nicht teilt.“ Die Befugnisse des Rats sind begrenzt, aber seine Urteile haben „moralisches Gewicht“.⁵⁵ In der Praxis erhält der Rat relativ wenige wahlkampfbezogene Beschwerden.⁵⁶ Außerdem werden Beschwerden nur alle drei bis vier Monate bearbeitet, d.h. alle wahlkampfbezogenen Beschwerden würden erst lange nach der Wahl berücksichtigt, sodass die Beschwerdeführer effektiv keine Möglichkeit auf Abhilfe haben.

B. MEDIENBERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE BUNDESTAGSWAHLEN 2009⁵⁷

Die größeren Parteien begrüßen die Tatsache, dass sie kostenlose Sendezeit erhalten, betrachten diese aber nicht als grundlegenden Pfeiler ihrer Wahlkampagnen, da sie während des gesamten Jahres an politischen Diskussionsprogrammen teilnehmen und nicht nur während des Wahlkampfs. Die kleineren, nicht im Parlament vertretenen Parteien betrachten dagegen die kostenlosen Sendezeiten als wesentliches Wahlkampfmittel, da sie generell weniger Präsenz in den Medien haben und oft nur über begrenzte finanzielle Mittel verfügen.

Obwohl ARD, ZDF und Deutschlandradio ein gemeinsames Dokument zu allgemeinen Prinzipien bezüglich der Zuteilung von kostenlosen Sendezeiten verabschiedet hatten, regelte dieses Papier nicht die Methoden der konkreten Bemessung der Ansprüche der einzelnen Parteien. Die ARD informierte die OSZE/ODIHR-Mission, dass die Kriterien zur Festlegung der Ansprüche in einer internen, nicht öffentlich verfügbaren Regelung niedergelegt seien. Nach Angaben der Parteien an das OSZE/ODIHR waren während des gesamten Wahlkampfs der SPD 12 Minuten zugewiesen worden (8 Werbespots), der CDU 10,5 Minuten (7

⁵² Die Parteien müssen ihre Produktionskosten selbst tragen und sind für den Inhalt voll verantwortlich. Die Sender können Material ablehnen, das offensichtlich gegen allgemeine Strafgesetze verstößt (siehe Entscheidung des BVerfG vom 14. Februar 1978, 47 BVerfGE 198).

⁵³ Rechtliche Hinweise der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien, (2005) 11. November 2008.

⁵⁴ Dieses Prinzip entstammt einer Entscheidung des BVerfG von 1976, BVerfG in der NJW 1976, S.1627.

⁵⁵ Der Presserat kann an einen Redakteur einen „Hinweis“ aussprechen, eine „Missbilligung“, eine „nicht-öffentliche Rüge“ (im Interesse des Opferschutzes) oder eine „öffentliche Rüge“.

⁵⁶ Im Jahr 2009 hat der Rat z.B. nur 20 solcher Beschwerden kurz vor dem Wahltag erhalten.

⁵⁷ Das OSZE/ODIHR hat kein umfassendes Medien-Monitoring durchgeführt.

Werbespots), der FDP, den Grünen, der Linken und der CSU jeweils 6 Minuten (4 Werbespots) und den nicht im Parlament vertretenen Parteien jeweils 3 Minuten (2 Werbespots). Nach Angaben der Gesprächspartner des OSZE/ODIHR versuchen die national ausstrahlenden Privatsender traditionell ebenfalls, sich nach diesem Verteilungsschlüssel von ARD und ZDF zu richten.

Die großen öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten könnten darüber nachdenken, die Kriterien zur Berechnung der Ansprüche der Parteien auf kostenlose Sendezeit öffentlich zu machen, um Transparenz und Vorhersagbarkeit zu erhöhen.

Zusätzlich zur Sendung von Werbespots organisierte die ARD ein „Kanzlerduell“ zwischen Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier, den Spitzenkandidaten von CDU und SPD. Drei andere im Parlament vertretene Parteien nahmen an einer separaten Debatte teil, während die nicht-parlamentarischen Parteien nur untereinander diskutierten. Aufgrund der Nichtverfügbarkeit der Spitzenkandidaten von CDU und SPD mussten ARD und ZDF ihre Pläne absagen, Debatten mit den Spitzenkandidaten der fünf größten Parteien zu veranstalten. Vertreter der FDP, der Grünen und der Linken kritisierten diese Entscheidung.

In sonstiger Hinsicht waren die Parlamentsparteien mit der Berichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zufrieden, einschließlich der Nachrichten und Diskussionsprogramme. Einige der nicht im Parlament repräsentierten Parteien kritisierten die Tendenz der Medien, sich in der Berichterstattung auf die sechs größten Parteien zu konzentrieren und beklagten sich, dass sie selten zu politischen Diskussionen oder Interviews eingeladen worden waren.

IX. BESCHWERDEN UND EINSPRÜCHE

Die Judikative genießt ein hohes Maß an öffentlichem Vertrauen; insbesondere dem Bundesverfassungsgericht gilt hohe Achtung. Die Parteien und Bürgerinnen und Bürger nutzen aktiv die verfügbaren administrativen und gerichtlichen Rechtsmittel. Allerdings können im Zusammenhang mit der Wahl während der Zeit des Wahlkampfs nur bestimmte Themen Gegenstand von Beschwerden sein.⁵⁸ Die Wahl- und Justizbehörden betonten der Mission des OSZE/ODIHR gegenüber wiederholt, dass es angesichts des kurzen Zeitraums vor den Wahlen praktisch und juristisch unmöglich gewesen wäre, alle Beschwerden und Einsprüche schnell genug zu behandeln, um negative Auswirkungen auf die Organisation des Wahlprozesses zu vermeiden.

Andere Arten von Beschwerden können erst nach dem Wahltag eingereicht werden.⁵⁹ Laut Artikel 41 GG ist die „Wahlprüfung“ Sache des Bundestags; das Prüfungsverfahren regelt das Wahlprüfungsgesetz (WPrüfG). Dieses Gesetz sieht die Einrichtung eines durch den

⁵⁸ Einsprüche gegen die Entscheidung von lokalen Behörden in Bezug auf die Registrierung von Wähler/innen und die Ausstellung von Wahlscheinen können beim Kreiswahlausschuss eingereicht werden. Einsprüche gegen Entscheidungen von Kreiswahlausschüssen in Bezug auf die Nominierung von Direktkandidat/innen und von Landeswahlausschüssen in Bezug auf die Zulassung von Landeslisten können beim jeweils nächsthöheren Ausschuss eingereicht werden.

⁵⁹ In § 49 BWG heißt es: „Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, können nur mit den [in BWG und BWO] vorgesehenen Rechtsbehelfen sowie im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden.“

Bundestag gewählten Wahlprüfungsausschusses vor.⁶⁰ Dieser Ausschuss hat die Aufgabe, Beschwerden über Maßnahmen oder unterlassene Maßnahmen der Wahlbehörden anzunehmen und darüber zu entscheiden. Beschwerden an den Wahlprüfungsausschuss sind erst nach der Wahl zulässig und können innerhalb von zwei Monaten nach der Wahl von jeder wahlberechtigten Person oder Gruppe wahlberechtigter Personen eingereicht werden, ebenso in amtlicher Eigenschaft durch die Landeswahlleiter, den Bundeswahlleiter und den Präsidenten des Deutschen Bundestags.⁶¹

Da der Wahlprüfungsausschuss durch den jeweils neuen Bundestag gebildet wird, benennen neu gewählte Abgeordnete dieses Gremium, welches dann eventuell Entscheidungen über ihre eigene Wahl fällt. Dies wirft Fragen über einen potenziellen Interessenskonflikt auf, der Auswirkungen auf die Unparteilichkeit und das Vertrauen in diese Einrichtung und ihre Entscheidungen haben könnte. Es ist möglich, gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsausschusses Einspruch beim Bundesverfassungsgericht einzulegen, allerdings muss der Antragsteller 100 Unterschriften von Wahlberechtigten vorlegen, die diesen Einspruch unterstützen.

Es sollte überlegt werden, die Regelungen über Einsprüche gegen Entscheidungen des Wahlprüfungsausschuss vor dem Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Aufhebung der Erfordernis von Unterstützungsunterschriften zu überprüfen, um sicherzustellen, dass der Zugang eines Individuums zur Justiz nicht von der Unterstützung anderer Personen abhängt.

Wer eine Beschwerde beim Wahlprüfungsausschuss einreicht oder anschließend Einspruch beim Bundesverfassungsgericht einlegt, muss nicht nur belegen, dass seine/ihre Rechte verletzt wurden, sondern auch, dass die Verletzung eine Auswirkung auf das Wahlergebnis hatte (z.B. den siegreichen Bewerber oder die Verteilung der Mandate). Dies ist eine erhebliche Forderung.⁶²

Wichtig ist: Während die Gesetzgebung eine abschließende Entscheidung über Beschwerden zur Wahl durch ein Gericht ermöglicht – in diesem Fall das Bundesverfassungsgericht – reduziert die Unmöglichkeit einer gerichtlichen Beschwerde vor dem Wahltag die Verfügbarkeit einer effektiven Abhilfe gegen fehlerhafte Verwaltungsentscheidungen und -maßnahmen. Außerdem erfordert die Bearbeitung der Beschwerden nach der Wahl durch den Wahlprüfungsausschuss und das Bundesverfassungsgericht in den meisten Fällen sehr viel Zeit.⁶³ Es scheint, dass im Falle eines erfolgreichen Einspruchs die Ungültigerklärung des/r Wahlergebnisse/s und die Wiederholung der Abstimmung die einzige Möglichkeit zur Behebung des festgestellten Fehlers wäre.

Zum Schutz der Wahlrechte sollte überlegt werden, die Beschwerdeverfahren dahingehend zu ändern, dass zumindest bestimmte Arten von Beschwerden –

⁶⁰ Der Wahlprüfungsausschuss besteht aus neun ordentlichen Mitgliedern, neun Stellvertretern und je einem ständigen „beratenden“ Mitglied der Fraktionen, die in ihm nicht durch ordentliche Mitglieder vertreten sind.

⁶¹ § 2(2) Wahlprüfungsgesetz.

⁶² Nach den Bundestagswahlen 2005 wies der Wahlprüfungsausschuss alle eingereichten 195 Beschwerden ab.

⁶³ Die EAM erfuhr, dass der Wahlprüfungsausschuss und das Bundesverfassungsgericht zwei bis vier Jahre gebraucht hatten, um über alle bei vorangegangenen Wahlen eingereichten Beschwerden und Einsprüche zu entscheiden.

*insbesondere zur Zulassung der Parteien zur Wahl, zur Registrierung der Bewerber/innen, der Landeslisten und der Wähler/innen – vor der Wahl von einem Rechtsgremium gehört werden können. Dadurch würde die zeitgerechte Beilegung wahlbezogener Streitigkeiten möglich, welche wesentlicher Bestandteil des allgemeineren Prinzips der Gewährung effektiver Rechtsmittel ist.*⁶⁴

Während des Wahlkampfes gingen relative wenige Beschwerden bei den Kreis- und Landeswahlbehörden ein. Die EAM stellte fest, dass diese Behörden die Beschwerden im Allgemeinen zeitnah und unter Berücksichtigung der rechtlichen Erfordernisse bearbeiteten. Eine Reihe von Beschwerden bezüglich der Registrierung von Bewerber/innen und Landeslisten wurden jeweils bei den Landeswahlausschüssen und beim Bundeswahlausschuss eingereicht (siehe auch Kapitel zur Registrierung von Parteilisten und Bewerbern).

X. WAHLBEOBACHTUNG

Die Wahlgesetzgebung enthält keine expliziten Regelungen für die Präsenz von Wahlbeobachtern. Gleichzeitig erfuhr die EAM des OSZE/ODIHR, dass eine Reihe von Rechtsvorschriften den öffentlichen Charakter des Wahlprozesses betonen. Insbesondere in § 31 BWG heißt es: „Die Wahlhandlung ist öffentlich“, und § 54 BWO spezifiziert: „Während der Wahlhandlung sowie der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses hat jedermann zum Wahlraum Zutritt, soweit das ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich ist.“ Die „Öffentlichkeit“ des Wahlprozesses wurde zusätzlich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz von Wahlcomputern betont, und nach Meinung des Bundesinnenministeriums gilt dieses Prinzip auch für internationale Wahlbeobachtung.

Dennoch enthalten weder BWG noch BWO Definitionen von „Öffentlichkeit“. Zusätzlich verpflichtet § 10 BWG die Mitglieder der Wahlorgane zur „Verschwiegenheit über die ihnen bei ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten.“ Diese Aussage in Kombination mit einer fehlenden Definition von „Öffentlichkeit“ könnte zur Verwirrung darüber führen, welche Informationen zum Wahlprozess eigentlich preisgegeben werden dürfen. Gleichzeitig scheint die Gesetzgebung den öffentlichen Charakter der Wahl auf die Abstimmung selbst zu beschränken, während Beobachter Zugang zu allen Phasen des Wahlprozesses haben sollten, auch vor der eigentlichen Abstimmung.

⁶⁴ Paragraph 5.10 des Kopenhagen-Dokuments von 1990 besagt: „Jedermann verfügt über ein wirksames Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Verwaltung, so dass die Achtung der Grundrechte sichergestellt und die Rechtssicherheit gewährleistet ist.“ Paragraph 13.9 des Abschließenden Dokuments des Wiener Treffens (KSZE) von 1989 betont „das Recht auf eine gerechte und öffentliche Verhandlung vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht innerhalb einer angemessenen Frist.“ Im Dokument des Moskauer Treffens von 1991 heißt es: „Die Teilnehmerstaaten werden bestrebt sein, für eine gerichtliche Überprüfung solcher [administrativer] Verordnungen und Entscheidungen zu sorgen.“ Der UN-Menschenrechtsausschuss fordert von den Staaten im Allgemeinen Kommentar 31, Paragraph 15, sicherzustellen, dass auch Individuen über zugängliche und wirksame Rechtsmittel verfügen, um Rechte zu verteidigen und betont die Verpflichtung, Behauptungen von Missbrauch unverzüglich, gründlich und effektiv durch unabhängige und unparteiische Gremien nachzugehen. § 95 des Verhaltenskodexes für Wahlen der Venedig-Kommission unterstreicht die Wichtigkeit der zeitnahen Behandlung – d.h. vor der Wahl – von Beschwerden, die sich auf vor der Wahl zu treffende Entscheidungen beziehen.

Während es keinen offiziellen Akkreditierungsmechanismus für Wahlbeobachter gibt, stellte das Ministerium den Mitgliedern der EAM Genehmigungen aus, die den Gesprächspartnern auf deren Wunsch während der Mission und ebenso den Wahlvorständen am Wahltag vorgelegt wurden.

Zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die effektive Umsetzung von Paragraph 8 des Kopenhagen-Dokuments von 1990 und zur Sicherung des umfassenden Zugangs von Wahlbeobachtern zu allen Phasen des Wahlprozesses sollte überlegt werden, eine explizite Regelung zur Wahlbeobachtung einzuführen und dabei insbesondere die Rechte und Pflichten der Wahlbeobachter sowie die Akkreditierungsverfahren zu benennen.⁶⁵

XI. BETEILIGUNG VON FRAUEN

Frauen waren am Wahlprozess ziemlich aktiv beteiligt. Weibliche Bewerberinnen stellten etwa 31,2 Prozent der Landeslisten und 23,8 Prozent der Kreiswahlvorschläge. Einige der größeren Parteien hatten offizielle Regelungen, um einen angemessenen Frauenanteil unter den Bewerbern sicherzustellen. Ein Beschluss der SPD besagte, dass mindestens 40 Prozent der Bewerber Männer sein müssten und mindestens 40 Prozent Frauen. Bei den Grünen und der Linken lautete die Forderung, dass jede zweite Position auf ihren Landeslisten mit einer Frau besetzt sein müsse.

In den Wahlorganen waren Frauen als Landeswahlleiterinnen relativ gut vertreten (5 von 16), aber sehr viel weniger häufig als Kreiswahlleiterinnen (44 von 278). Im Bundestag, der am 27. September 2009 gewählt wurde, stellen Frauen 32,8 Prozent der Abgeordneten.⁶⁶ An der Spitze der neuen Regierung steht eine Frau, Angela Merkel; im Kabinett gibt es fünf Ministerinnen.

XII. BETEILIGUNG VON MINDERHEITEN

In Deutschland gilt der Status der „nationalen Minderheit“ für die Dänen, Sorben, Friesen und Roma/Sinti deutscher Staatsangehörigkeit, die traditionell in bestimmten Siedlungsgebieten leben.⁶⁷ Diese Minderheiten genießen die im Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten zugesicherten Rechte.⁶⁸ Sonst werden keine weiteren Gruppen als nationale Minderheiten anerkannt.

⁶⁵ Paragraph 8 des Dokuments von Kopenhagen (1990) lautet: „Die Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, dass, wenn Wahlen abgehalten werden, die Anwesenheit von Beobachtern sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland für den Wahlprozess von Vorteil ist. Aus diesem Grund werden sie Beobachter aus anderen KSZE-Teilnehmerstaaten sowie alle geeigneten privaten Institutionen und Organisationen, die dies wünschen, einladen, den Verlauf ihrer landesweiten Wahlen zu beobachten, soweit dies gesetzlich zulässig ist.“

⁶⁶ Bündnis 90/Die Grünen haben den höchsten Frauenanteil unter den Abgeordneten (54,4 %), gefolgt von der Linken (52,6 %), der SPD (38,3 %), der FDP (24,7 %), der CDU (21,6 %) und der CSU (13,3 %).

⁶⁷ Die dänische Minderheit lebt vor allem in Schleswig-Holstein. Die sorbische Minderheit konzentriert sich in Brandenburg und Sachsen. Die Friesen leben an der Westküste Schleswig-Holsteins und im Nordwesten Niedersachsens. Roma/Sinti sind über ganz Deutschland verteilt; viele leben in größeren Städten.

⁶⁸ Siehe die Zweite Stellungnahme zu Deutschland des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 7. Januar 2007, verfügbar unter

Deutschland verfügt für die Bundestagswahlen über spezielle Regelungen, um die Beteiligung und Repräsentation von nationalen Minderheiten im politischen Leben zu fördern. Die Kreiswahlvorschläge und Landeslisten von Parteien, die nationale Minderheiten vertreten wollen, sind von der Einreichung von Unterstützungsunterschriften befreit. Ebenso wenig gilt für sie die Überwindung einer bestimmten Prozhürde, um Sitze im Bundestag zu bekommen und die Notwendigkeit, eine Mindestanzahl von Stimmen zu gewinnen, um staatliche Zuschüsse zu erhalten.

Verschiedene Vereinigungen versuchen, die Interessen der nationalen Minderheiten angehöriger Wählerinnen und Wähler zu vertreten. Allerdings hat keine dieser Parteien an den Bundestagswahlen 2009 teilgenommen.

In Deutschland leben etwa 15 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund,⁶⁹ davon haben 6,7 Millionen nicht die deutsche Staatsbürgerschaft.⁷⁰ Laut Schätzungen sind etwa 800.000 der Wahlberechtigten unter ihnen türkischstämmige, eingebürgerte deutsche Staatsbürger. Generell kann man sagen, dass sich in Deutschland keine Parteien aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit gebildet haben. Stattdessen versuchen die Volksparteien, alle Bürgerinnen und Bürger zu vertreten.

XIII. ABSTIMMUNG UND AUSZÄHLUNG

A. ABSTIMMUNG

Im Einklang mit ihrem Standardverfahren unternahm die EAM des OSZE/ODIHR keine systematische oder umfassende Beobachtung des Wahltags. Trotzdem besuchten Mitglieder der Mission einige Wahllokale in Berlin, München, Rostock, Dresden, Saarbrücken und Trier.

Die EAM erhielt Zugang zu allen besuchten Wahllokalen und bekam im Allgemeinen alle erbetenen Informationen. In diesen Wahllokalen waren die Abstimmungen professionell und transparent organisiert und fand in einem ruhigen Umfeld statt. Das OSZE/ODIHR erfuhr, dass es aufgrund des großen Vertrauens der meisten Parteien und der Öffentlichkeit in die Arbeit der Wahlbehörden generell wenig Interesse gibt, den Prozess zu beobachten.

Die meisten Wahlvorstände bestanden aus Beamten oder Angestellten des Öffentlichen Dienstes und erledigten ihre Arbeit auf kollegiale, unparteiische und integrative Art und Weise. Die Wählerinnen und Wähler wurden schnell und effizient abgefertigt; es gab keine Schlangen, Verzögerungen oder Überfüllung. Alle besuchten Wahlvorstände verfügten über ausreichendes Wahlmaterial. Es scheint, dass laut Gesetzgebung die Wahlvorstände nicht

www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Germany_en.pdf. Die Minderheitensprachen werden durch die Regelungen der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen gefördert, die Deutschland 1998 ratifiziert hat.

⁶⁹ Siehe www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Nationaler_20Integrationsplan/Sonstiges/2007-12-19-migrationsbericht-lagebericht.html.

⁷⁰ Siehe www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/03/PD09__110__12521,templatId=renderPrint.psml

verpflichtet sind, nachzuweisen, wie viele Stimmzettel sie erhalten, verwendet, beschädigt oder nicht benutzt haben. Den Wahlvorständen war häufig nicht bekannt, wie viele Stimmzettel sie genau erhalten hatten.

Zur weiteren Verbesserung der Transparenz könnte überlegt werden, in den Ergebnisprotokollen der Wahllokale separate Felder für die Eintragung der erhaltenen, verwendeten und nicht verwendeten Stimmzettel einzufügen.

Die Wahlverfahren wurden insgesamt korrekt umgesetzt und die Geheimhaltung der Wahl wurde überall gewährleistet. In den meisten Fällen wurden die Wählerinnen und Wähler bei Betreten des Wahllokals um ihren offiziellen Ausweis und ihre Wahlbenachrichtigung gebeten. Dennoch wurden Fälle beobachtet und dem OSZE/ODIHR berichtet, in denen Wähler/innen gestattet wurde, ohne Vorlage eines Ausweises zu wählen. Die Wahlvorstände verglichen die Namen der Wähler mit der Wählerliste und gaben dann einen Stimmzettel aus. Hatte ein Wähler seinen Stimmzettel gekennzeichnet, markierte der Wahlvorstand den Eintrag des Wählers in der Wählerliste mit einem „X“ und der Wähler warf den gefalteten Stimmzettel in die Wahlurne. Die EAM stellte kleinere Abweichungen in den Verfahren fest; so unterschieden sich die Methoden zur Sicherung der Wahlurnen und in einigen Wahllokalen waren die Wahlkabinen mit Bleistiften statt Kugelschreibern ausgestattet.

Wähler/innen mit Sehbehinderung oder Blinde konnten um eine Braille-Schablone bitten, mit deren Hilfe sie selbst abstimmen konnten. Personen, die nicht in der Lage waren, ihren Stimmzettel selbständig auszufüllen, konnten von einer anderen Person ihrer Wahl Hilfe erhalten, auch von einem Mitglied des Wahlvorstands. Die Hilfsperson ist verpflichtet, ihr Wissen über die Wahlentscheidung geheim zu halten. Die Lage einiger Wahllokale ermöglichte keinen leichten Zugang für Wähler mit Gehbehinderung.⁷¹

B. BRIEFWAHL

Die Briefwahl wird in Deutschland immer beliebter und scheint das Vertrauen der Wählerschaft zu genießen. Etwa 21,4 Prozent der Wähler gaben ihre Stimme per Briefwahl ab. Es gibt verschiedene Verfahren zum Schutz der Sicherheit der Briefwahl (siehe auch Kapitel VI.B zur Wählerregistrierung), wie z.B. die Tatsache, dass alle Briefwähler/innen eine auf dem Wahlschein abgedruckte Versicherung unterzeichnen müssen, dass sie ihren Stimmzettel selbst gekennzeichnet haben.⁷² Dennoch ist das Wählen in unkontrollierter Umgebung anfälliger für Missbrauch, insbesondere wenn es um Wähler/innen geht, die davon abhängig sind, dass andere Personen ihre Stimme für sie abgeben.

Die EAM der OSZE/ODIHR erfuhr von einzelnen Missbrauchsfällen bei Briefwahlen während der kürzlichen Verbandsgemeinderatswahlen in Bad Ems (Rheinland-Pfalz). So wurden hier für 120 Bewohnerinnen und Bewohner eines Altenheims per Vollmacht Briefwahlunterlagen beantragt und dann von einer einzigen Person ausgefüllt. In diesem Fall wurden die Ergebnisse für ungültig erklärt. Die Wahlen wurde am 27. September 2009

⁷¹ Die Wähler/innen konnten einen Antrag auf Abstimmung in einem anderen Wahllokal mit barrierefreiem Zugang in demselben Wahlkreis stellen.

⁷² Im Falle einer assistierten Abstimmung wird die Versicherung von der Hilfsperson unterzeichnet, zusammen mit der Erklärung, dass der Stimmzettel gemäß dem erklärten Willen des Wählers/der Wählerin gekennzeichnet wurde.

nachgeholt. Auch scheint es einen ähnlichen Fall bei Kommunalwahlen im Saarland gegeben zu haben.

Einige weitere Zwischenfälle in Bezug auf die Briefwahl wurden gegenüber der EAM erwähnt: Eine Verwechslung von Briefwahlunterlagen durch einen privaten Dienstleister in Köln führte dazu, dass 8.620 Wähler/innen die falschen Stimmzettel erhielten.⁷³ Das Problem wurde noch vor der Wahl festgestellt und den Wähler/innen neue Stimmzettel zugesandt.⁷⁴ Dennoch schickten 290 Wähler/innen die falschen Stimmzettel zurück, was dazu führte, dass ihre Erststimmen ausgesondert werden mussten. Der Fehler hatte keinen Einfluss auf das Gesamtwahlergebnis in diesem Wahlkreis. Am 14. Oktober 2009 meldete der Bundeswahlleiter vier andere Verwechslungsfälle mit Briefwahlunterlagen in anderen Städten, bei denen jedoch jeweils sehr viel weniger Wähler/innen betroffen waren.⁷⁵

Obwohl die rechtlichen und administrativen Verfahren für die Briefwahl mit dem Ziel entwickelt worden zu sein scheinen, der Freiheit und Beteiligung der Wählerinnen und Wähler Vorrang zu geben, sollte überlegt werden, die bestehenden Sicherungsmechanismen gegen den potenziellen Missbrauch des Briefwahlsystems auf ihre Eignung zu überprüfen.

C. AUSZÄHLUNG, ERMITTLUNG UND BEKANNTGABE DER ERGEBNISSE

In den besuchten Wahllokalen wurde die Auszählung transparent, effizient und im Einklang mit den etablierten Verfahren durchgeführt. Es wurden einige Abweichungen in den Verfahren festgestellt.⁷⁶ Bei den verfolgten Auszählungen hatten die Wahlvorstände keine Schwierigkeiten mit dem Ausfüllen der Ergebnisprotokolle. Die gemäß Wahlverfahren zu Stapel sortierten Stimmzettel wurden in Umschlägen versiegelt und in die Urnen gelegt, die ebenfalls versiegelt wurden. Die Wahlvorstände meldeten die Ergebnisse per Telefon und lieferten direkt im Anschluss das Wahlmaterial beim Kreiswahlausschuss oder in einigen Fällen bei extra dafür vorgesehenen Sammelstellen ab. Insgesamt verlief der Prozess der Ergebnismeldung per Telefon und der Ablieferung des Abstimmungsmaterials bei der nächsthöheren Ebene sehr effizient ab und wurde transparent durchgeführt.

Die Kreiswahlbüros gaben die Abstimmungsdaten in rechnergestützte Systeme zur Stimmerfassung ein, die von dort wiederum an die Stimmerfassungssysteme der Länder und des Bundes flossen. Die EAM erfuhr, dass die dabei eingesetzte Software Plausibilitätsprüfungen beinhaltet und anomale Daten automatisch aussiebt. Die aggregierten Ergebnisse wurden sofort nach ihrem Eingang im Internet öffentlich zugänglich gemacht und die vorläufigen Ergebnisse regelmäßig aktualisiert. Das vorläufige Endergebnis war am Morgen des 28. Septembers auf der Homepage des Bundeswahlleiters verfügbar.

⁷³ Am 7. September wurden etwa 8.400 Briefwahlunterlagen für Wahlkreis 96 fälschlicherweise an Wähler/innen im Wahlkreis 94 geschickt und am 16. September an etwa 220 Wähler/innen in Wahlkreis 95.

⁷⁴ Die neuen Briefwahlumschläge wurden mit einem großen „A“ gekennzeichnet, um sie von den ursprünglichen Umschlägen zu unterscheiden. Falsche Stimmzettel wurden ansonsten während der Auszählung ausgesondert.

⁷⁵ Bremen, Berlin-Spandau, Dresden und Hildesheim.

⁷⁶ In einigen Wahllokalen wurde die Zahl der Wähler/innen festgestellt, bevor die Urne geöffnet wurde. An anderen Orten zählten die Wahlvorstände vor Bestimmung der Wählerzahl erst die Stimmzettel in der Urne. Auch wenn die Vorschriften nicht notwendigerweise erfordern, dass die Zahl der Wähler vor Öffnung der Urne bestimmt wird, gilt dies als gute Wahlpraxis.

Am 14. Oktober veranstaltete der Bundeswahlausschuss eine Sitzung zur Bekanntgabe der Endergebnisse. Der Bundeswahlleiter erklärte, dass festgestellt wurde, dass im Vergleich zu den vorläufigen Ergebnissen etwa 13.650 Wähler mehr ihre Stimme abgegeben haben und dass in 18 Wahlkreisen Nachzählungen durchgeführt wurden. Dies betraf meist ein oder zwei Wahllokale pro Wahlkreis, obwohl in Hamburg-Altona (37 Wahllokale), Bremen (37), Bremerhaven (42), Berlin-Pankow (21) und Berlin-Steglitz (58) die Ergebnisse zahlreicher Wahllokale neu ausgezählt wurden.

ANHANG 1 – ENDERGEBNISSE

Endergebnisse der Bundestagswahlen 2009					
	Erststimmen		Zweitstimmen		Gesamtzahl der Sitze
	Zahl	%	Zahl	%	
Gemeldete Wähler	62,168.489	-	62,168.489	-	
Abgegeb. Stimmen	44,005.575	70,8	44,005.575	70,8	
Ungültige Stimmen	757.575	1,7	634.385	1,4	
Gültige Stimmen	43,248.000	98,3	43,371.190	98,6	
SPD	12,079.758	27,9	9,990.488	23	146
CDU	13,856.674	32	11,828.277	27,3	194
FDP	4,076.496	9,4	6,316.080	14,6	93
DIE LINKE	4,791.124	11,1	5,155.933	11,9	76
GRÜNE	3,977.125	9,2	4,643.272	10,7	68
CSU	3,191.000	7,4	2,830.238	6,5	45
NPD	768.442	1,8	635.525	1,5	
REP	30.061	0,1	193.396	0,4	
FAMILIE	17.848	0	120.718	0,3	
Die Tierschutzpartei	16.887	0	230.872	0,5	
PBC	12.052	0	40.370	0,1	
MLPD	17.512	0	29.261	0,1	
BüSo	34.894	0,1	38.706	0,1	
BP	32.324	0,1	48.311	0,1	
PSG	-	-	2.957	0	
Volksabstimmung	2.550	0	23.015	0,1	
ZENTRUM	369	0	6.087	0	
ADM	396	0	2.889	0	
CM	-	-	6.826	0	
DKP	929	0	1.894	0	
DVU	-	-	45.752	0,1	
DIE VIOLETTEN	5.794	0	31.957	0,1	
FWD	-	-	11.243	0	
ödp	105.653	0,2	132.249	0,3	
PIRATEN	46.770	0,1	847.870	2	
RRP	37.946	0,1	100.605	0,2	
RENTNER	-	-	56.399	0,1	
Freie Union	6.121	0	-	-	
Andere	139.275	0,3	-	-	
Gesamtzahl der Sitze					622

Quelle: Homepage des Bundeswahlleiters,
www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/

DAS OSZE/ODIHR

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights – OSZE/ODIHR) ist die wichtigste Institution der OSZE zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Sicherung der „umfassenden Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit, der Förderung der Prinzipien der Demokratie und (...) dem Aufbau, der Stärkung und dem Schutz demokratischer Institutionen sowie der Förderung von Toleranz in der gesamten Gesellschaft.“ (Dokument des Gipfels von Helsinki 1992). Dies wird als die „menschliche Dimension“ der OSZE bezeichnet.

Das OSZE/ODIHR befindet sich in Warschau (Polen). Es war anlässlich des Pariser Gipfels 1990 als Büro für freie Wahlen gegründet worden und nahm seine Arbeit im Mai 1991 auf. Ein Jahr später wurde der Name des Büros geändert, um dem um Menschenrechte und Demokratisierung erweiterten Mandat Rechnung zu tragen. Heute beschäftigt das Büro mehr als 130 Angestellte.

Das OSZE/ODIHR ist die maßgebliche Einrichtung in Europa im Bereich **Wahlbeobachtung**. Jedes Jahr koordiniert und organisiert das Büro die Entsendung Tausender Wahlbeobachter, um zu bewerten, ob die Wahlen in der OSZE-Region im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen, anderen internationalen Standards für demokratische Wahlen und der jeweiligen nationalen Gesetzgebung durchgeführt werden. Seine einzigartige Methodologie bietet ihm einen tiefen Einblick in den Wahlprozess in seiner Gesamtheit. Durch Unterstützungsprojekte hilft das OSZE/ODIHR den Teilnehmerstaaten, das Umfeld für ihre Wahlen zu verbessern.

Zu den Aktivitäten des Büros im Bereich **Demokratisierung** gehören: Rechtsstaatlichkeit, Unterstützung der Legislative, demokratische Regierungsführung, Migration und Freizügigkeit und Gleichberechtigung der Geschlechter. Mit dem Ziel der Weiterentwicklung demokratischer Strukturen setzt das OSZE/ODIHR jedes Jahr eine Reihe gezielter Unterstützungsprogramme um.

Das OSZE/ODIHR steht den Teilnehmerstaaten auch dabei zur Seite, ihre Verpflichtungen zu Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Sinne der OSZE-Verpflichtungen zur „menschlichen Dimension“ zu erfüllen. Zu diesem Zweck findet eine Zusammenarbeit mit zahlreichen, unterschiedlichen Partnern statt, um Kooperationen auszubauen, Kapazitäten zu schaffen und Fachwissen zu verschiedenen Themen zur Verfügung zu stellen, so z.B. zu Menschenrechten innerhalb des Kampfes gegen den Terrorismus, Verbesserung des Menschenrechtsschutzes für Opfer von Menschenhandel, Menschenrechtsbildung und -ausbildung, Menschenrechtsüberwachung und -berichterstattung und Menschenrechten von Frauen und Sicherheit.

In den Bereichen **Toleranz** und **Nichtdiskriminierung** unterstützt das OSZE/ODIHR die Teilnehmerstaaten bei ihrem Vorgehen gegen Verbrechen aus Hass und Fälle von Rassismus, Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus und anderen Formen von Intoleranz. Die Aktivitäten des Büros in Bezug auf Toleranz und Nichtdiskriminierung konzentrieren sich auf die folgenden Themen: Gesetzgebung, Ausbildung im Bereich Strafverfolgung, Überwachung, Berichterstattung und anschließende Bewertung des Vorgehens gegen durch Hass motivierte Verbrechen oder Zwischenfälle sowie Bildungsaktivitäten zur Förderung von Toleranz, Respekt und gegenseitigem Verständnis.

Das OSZE/ODIHR berät die Teilnehmerstaaten in ihrer Politik gegenüber **Sinti und Roma**. Es fördert Kapazitätsaufbau und die Schaffung von Netzwerken zwischen Gemeinschaften von Sinti und Roma und ermutigt Vertreterinnen und Vertretern der Sinti und Roma zur Beteiligung in politischen Entscheidungsgremien.

Alle Aktivitäten des ODIHR finden in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den OSZE-Mitgliedstaaten, den OSZE-Institutionen und -Feldmissionen sowie anderen internationalen Organisationen statt.

Weitere Informationen finden Sie auf der ODIHR-Homepage (www.osce.org/odihr).