



Office for Democratic Institutions and Human Rights

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

WAHLEN ZUM DEUTSCHEN BUNDESTAG
22. September 2013

OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam (Election Expert Team)
Abschlussbericht



Warschau
13. Dezember 2013

INHALTSVERZEICHNIS

I. KURZDARSTELLUNG.....	1
II. EINFÜHRUNG UND DANKSAGUNG.....	2
III. ALLGEMEINES.....	3
IV. WAHLSYSTEM UND RECHTSRAHMEN.....	3
V. PARTEIENFINANZIERUNG.....	6
VI. WAHLKAMPFFINANZIERUNG.....	9
VII. BESCHWERDEN UND EINSPRÜCHE.....	10
VIII. EMPFEHLUNGEN.....	13
A. HAUPTEMPFEHLUNGEN.....	13
B. WEITERE EMPFEHLUNGEN.....	13
ANHANG I: EINNAHMEQUELLEN DER PARTEIEN IN PROZENT (DURCHSCHNITT FÜR 2008-2011).....	14
ANHANG II: PARTEIAUSGABEN 2009 (IN MILLIONEN EURO).....	14
ANHANG III: ENDGÜLTIGES WAHLERGEBNIS.....	15
DAS OSZE/ODIHR.....	16

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
WAHLEN ZUM DEUTSCHEN BUNDESTAG
22. September 2013

Abschlussbericht des OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteams (Election Expert Team)¹

I. KURZDARSTELLUNG

Auf Einladung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, die Wahlen zum Deutschen *Bundestag* am 22. September 2013 zu beobachten, und auf Empfehlung der Vorabmission zur Bewertung des benötigten Wahlbeobachtungsformats (Needs Assessment Mission / NAM), die zwischen 21. und 23. Mai 2013 in Berlin stattfand, entsandte das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights) der OSZE (OSZE/ODIHR) ein Team von Wahlexperten (Election Expert Team / EET). Dieses Team bestand aus zwei Experten und hatte die Aufgabe, die mit dem geänderten gesetzlichen Rahmenwerk in Verbindung stehenden Aspekte der Wahl sowie die Regulierung und Praxis der Parteien- und Wahlkampffinanzierung zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten.

Insgesamt liefert der gesetzliche Rahmen eine solide Grundlage für die Durchführung korrekter Wahlen. Der *Bundestag* hat im Vorfeld der Wahlen von 2013 eine Reihe von Änderungen an der Wahlgesetzgebung vorgenommen, von denen einige auf vorherigen OSZE/ODIHR-Empfehlungen beruhten. Die bedeutendste, im Mai 2013 angenommene Veränderung, betraf die Methode der Sitzverteilung. Diese war eine Reaktion auf vorangegangene Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Verfassungswidrigkeit des Wahlsystems, welche sich aus dem sogenannten ‚negativen Stimmgewicht‘ und dem Effekt der ‚Überhangmandate‘ ergibt. Diese Gesetzesänderungen wurden von einem starken Konsens zwischen den Parteien getragen und hatten das Ziel sicherzustellen, dass die Vertretung der Parteien im *Bundestag* im engen Zusammenhang mit den von den Parteilisten erhaltenen Stimmanteilen steht.

Der gesetzliche Rahmen für die Parteienfinanzierung ermöglicht den Parteien einen Wettbewerb auf der Basis von Gleichbehandlung vor dem Gesetz und den Behörden. Die von den Wahlexperten des OSZE/ODIHR befragten politischen Parteien und staatlichen Behörden zeigten sich allgemein zufrieden mit den rechtlichen Vorgaben für Parteien- und Wahlkampffinanzierung.

Alle politischen Parteien haben potenziell die Möglichkeit, öffentliche Gelder zu erhalten und sind verpflichtet, ihr Vermögen, ihre Finanzierungsquellen und die Verwendung ihrer Gelder öffentlich darzulegen. Parteien sind außerdem verpflichtet, jährliche Rechenschaftsberichte vorzulegen, auch wenn in der Praxis viele kleinere Parteien dieser Verpflichtung nicht nachkommen. Während allgemein ein angemessenes Maß an Transparenz bezüglich der Parteieinnahmen existiert, gibt es keine spezifischen Vorgaben für die Wahlkampffinanzierung und wenig Rechenschaftspflichten bezüglich der Wahlkampfausgaben.

Die Angaben über die von den Parteien für ihren Wahlkampf ausgegebenen Gelder sind Teil der jährlichen Rechenschaftsberichte, die über ein Jahr nach der Wahl erscheinen, was wiederum die Transparenz beeinträchtigt. Einige Gesprächspartner des OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteams

¹ Die englische Fassung des Berichts ist das einzige offiziell gültige Dokument. Bei dem deutschen Text handelt es sich um eine inoffizielle Übersetzung.

äußerten die Sorge, dass die Gesetzgebung die Berichterstattung über Wahlkampfausgaben nicht ausreichend reguliere, da einige für den Wahlkampf verwendete Gelder vielleicht von einzelnen Kandidaten oder Fraktionen nicht deklariert würden.

Vor dem Wahltag ist es nur möglich, gegen Belange der Wählerregistrierung, der Ausstellung von Wahlscheinen und Kandidaten- oder Parteinominierungen Einspruch oder Beschwerde einzulegen. Dies könnte die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger darin einschränken, wirksame und zeitige Rechtsmittel gegen inkorrekte Verwaltungsentscheidungen und -handlungen einzulegen. Im Jahr 2012 wurden einige Gesetzesänderungen vorgenommen, die teilweise OSZE/ODIHR-Empfehlungen bezüglich der Einreichung von Einsprüchen vor dem Wahltag aufgriffen. Dadurch können Parteien oder Vereinigungen nun gegen einen ablehnenden Entscheid über die Zulassung zur Wahl schon vor der Wahl Einspruch einlegen.

Nach der Wahl können alle Wahlberechtigten und bestimmte Regierungsvertreter innerhalb von zwei Monaten beim *Bundestag* zu Themen, die direkt mit den Wahlverfahren zu tun haben, Beschwerde einlegen. Der *Bundestag* gab an, dass es geschätzte zwei Jahre dauert, alle eingereichten Beschwerden zu hören und zu bescheiden. Einzelpersonen können gegen Entscheidungen des *Bundestags* beim Bundesverfassungsgericht Einspruch einlegen.

II. EINFÜHRUNG UND DANKSAGUNG

Auf Einladung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, die Wahlen zum Deutschen *Bundestag* am 22. September 2013 zu beobachten, und auf Empfehlung der Vorabmission zur Bewertung des benötigten Wahlbeobachtungsformats (Needs Assessment Mission / NAM), die zwischen 21. und 23. Mai 2013 in Berlin stattfand, entsandte das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights) der OSZE (OSZE/ODIHR) ein Team von Wahlexperten (Election Expert Team / EET).

Dieses Team bestand aus zwei Experten aus zwei OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Experten untersuchten mit dem geänderten gesetzlichen Rahmenwerk in Verbindung stehende Aspekte der Wahl sowie die Regulierung und Praxis der Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Insofern deckt dieser Bericht nur ein begrenztes Themenspektrum ab und bietet keine Gesamtbewertung des Wahlprozesses. Die spezifisch beobachteten Themenbereiche wurden auf ihre Konformität mit den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Standards für demokratische Wahlen sowie mit den nationalen Gesetzen hin überprüft. Das OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam beinhaltete keine Langzeit- oder Kurzzeit-Beobachter und führte keine umfassende und systematische Beobachtung der Wahldurchführung am Wahltag selbst durch.

Das OSZE/ODIHR dankt dem Auswärtigen Amt, dem Bundesinnenministerium, dem *Bundestag*, den Vertreterinnen und Vertretern der Wahlorgane, den politischen Parteien, den Medien und allen anderen Gesprächspartnern für ihre Zusammenarbeit mit und Unterstützung des OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteams.

III. ALLGEMEINES

Deutschland ist eine Bundesrepublik, bestehend aus 16 Bundesländern.² Die Gesetzgebungskompetenz verteilt sich auf den *Bundestag* und die *Landtage*. Die *Länder* beteiligen sich an der Gesetzgebung auf Bundesebene durch den *Bundesrat*.³ Das Grundgesetz (Verfassung) sieht vor, dass die Mitglieder des *Bundestags* alle vier Jahre in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden.

Nach den Wahlen vom 27. September 2009 waren sechs politische Parteien im *Bundestag* vertreten: die *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU), die *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD), die *Freie Demokratische Partei* (FDP), die Parteien *Die Linke* und *Bündnis 90/Die Grünen* sowie die *Bayerische Christlich-Soziale Union* (CSU).⁴ Unter Kanzlerin Angela Merkel von der CDU bildete die CDU/CSU zusammen mit der FDP die Regierung.

All diese Parteien nahmen auch an der Wahl 2013 teil.⁵ Unter den sonstigen antretenden Parteien waren drei, die bereits Abgeordnete in Landtagen haben: die *Piratenpartei* (PP), die *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) und die *Freien Wähler* (FW). Außerdem trat die Anfang 2013 gegründete *Alternative für Deutschland* (AfD) an. Insgesamt beteiligten sich 30 Parteien an der Wahl.

Das OSZE/ODIHR hatte zuvor 2009 eine Wahlbewertungsmission (Election Assessment Mission / EAM) zu den Bundestagswahlen entsandt. Der Abschlussbericht dieser Mission kam zu folgender Einschätzung: „Die Bundestagswahlen bestätigten die solide Erfahrung mit der Durchführung demokratischer Wahlen in Deutschland. Die Wahlen vollzogen sich in einem offenen, pluralistischen und wettbewerbsbetonten 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 Vertrauenswürdigkeit des Wahlprozesses.“⁶

IV. WAHLSYSTEM UND RECHTSRAHMEN

Die Bundestagswahlen werden in erster Linie durch das Grundgesetz (GG), das *Bundeswahlgesetz* (BWahlG), die *Bundeswahlordnung* (BWO) und das *Wahlprüfungsgesetz* (WPrüfG) geregelt sowie durch einschlägige Entscheidungen des *Bundesverfassungsgerichts* (BVerfG) geleitet.⁷ Insgesamt ist der rechtliche Rahmen umfassend und bietet eine solide Basis für die Durchführung korrekter Wahlen.

Das System für die Bundestagswahl wird im BWahlG geregelt. Sein Ziel ist es, dafür zu sorgen, dass die Vertretung der Parteien im *Bundestag* den Prinzipien des Verhältniswahlrechts in Kombination mit dem System der Direktkandidaten entspricht und dabei die föderale Struktur

² Im Englischen spricht man über die Bundesländer am Ehesten als „states“.

³ Der *Bundesrat* besteht aus Vertretern der Regierungen der *Länder* und hat bei bestimmten Gesetzesvorschlägen Überprüfungs- und Zustimmungsbefugnisse.

⁴ Obwohl die CDU und die CSU getrennte politische Einheiten sind, kooperieren sie auf Bundesebene und stellten im *Bundestag* den größten politischen Block.

⁵ Insgesamt wurden 4451 Kandidaten, darunter 1149 Frauen, zur Wahl registriert.

⁶ Alle OSZE/ODIHR-Berichte über Deutschland finden Sie unter: www.osce.org/odihr/elections/germany.

⁷ Sonstige Gesetze beinhalten das *Parteiengesetz*, das *Wahlstatistikgesetz* und einschlägige Abschnitte des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des Strafgesetzbuchs.

des Landes berücksichtigt.⁸ Der *Bundestag* hat 598 Abgeordnete, wobei diese Zahl aufgrund der Umsetzung des Wahlsystems variiert. Davon werden 299 Abgeordnete per Direktmandat durch Mehrheitswahl bestimmt. Die anderen Abgeordneten werden auf der Grundlage geschlossener Parteilisten auf *Landes*-Ebene (im Folgenden ‚Landeslisten‘) gewählt. Jedes der 16 Bundesländer ist dabei eine Art Wahlkreis mit mehreren Mandaten.

Das System erlaubt es den Wählern, zwei Stimmen auf einem Stimmzettel abzugeben. Die Erststimme geht an einen Direktkandidaten in dem jeweiligen Wahlkreis. Die Zweitstimme geht an eine Parteiliste in dem jeweiligen Mehrmandats-Wahlkreis. Ziel des Systems ist eine verhältnismäßige Vertretung der Parteien im *Bundestag* auf der Basis ihres Anteils an Zweitstimmen. Die Parteien müssen mindestens fünf Prozent der auf Bundesebene abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten, um an der Verteilung der Sitze aus der Verhältniswahl teilnehmen zu dürfen.⁹

Nach der Sitzverteilung auf die Parteien auf Bundesebene und danach auf Länderebene, wird die Zahl der Direktmandate jeder Partei in jedem Land von der Gesamtzahl der auf Basis der Ergebnisse der Verhältniswahl in diesem Land erhaltenen Sitze abgezogen. Die verbleibenden Mandate werden nach der Reihenfolge der Kandidaten auf den Landeslisten verteilt. Es kann vorkommen, dass eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnt, als ihr gemäß ihres Zweitstimmenergebnisses eigentlich zustünden. Normalerweise behält die betroffene Partei diese *Überhangmandate*, was zu einer Zunahme der Gesamtsitzzahl im *Bundestag* führt. In der Vergangenheit konnten die Überhangmandate in Kombination mit dem spezifischen System zur Verteilung der Verhältniswahl-Mandate dazu führen, dass eine Partei einen höheren Anteil an Sitzen erhielt, als es ihrem Anteil an Zweitstimmen eigentlich entsprach.

Vor den Wahlen 2013 hat der *Bundestag* einige Änderungen in der Wahlgesetzgebung vorgenommen. Die wichtigste Veränderung betraf die Methode der Sitzverteilung und war eine Reaktion auf ein Bundesverfassungsgerichtsurteil von 2008 über die Verfassungswidrigkeit des Wahlsystems aufgrund der durch die Überhangmandate und das sogenannte ‚negative Stimmgewicht‘ (durch das zusätzliche Stimmen für eine Parteiliste zu einem Verlust von Sitzen führen können) bedingten Beeinträchtigung der verhältnismäßigen Vertretung der Parteien im Bundestag.¹⁰ Eine gesetzliche Regelung, die versuchte, diesen Entscheid des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen, war bereits am 25. November 2011 ausgefertigt worden. Nach lautstarkem Einspruch durch verschiedene politische Parteien und eine Gruppe von etwa 3000 Bürgerinnen und Bürgern erklärte das Bundesverfassungsgericht allerdings am 25. Juli 2012 einige Passagen des novellierten Gesetzesrahmens für verfassungswidrig und erklärte, dass die Regelungen zum ‚negativen Stimmgewicht‘ das Prinzip der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahlen verletzen.¹¹ Zusätzlich erklärte das Bundesverfassungsgericht die Regelung der Überhangmandate zwar nicht für ungültig, befand aber, dass diese dem Prinzip der Gleichgewichtung der Stimmen entgegenstünden und begrenzte die zulässige Zahl der Überhangmandate auf fünfzehn. In der Folge überarbeite der *Bundestag* die relevanten Absätze im Mai 2013.¹²

⁸ Das deutsche System wird als ‚personalisierte Verhältniswahl‘ oder auch als ‚Mischwahlsystem‘ bezeichnet.

⁹ Selbst wenn eine Partei nicht mindestens fünf Prozent der Stimmen auf sich vereinigen kann, ist sie dennoch berechtigt, an der Sitzverteilung gemäß Verhältniswahl teilzunehmen, wenn sie mindestens drei Direktmandate gewonnen hat.

¹⁰ Vgl. Abschlussbericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission (Election Assessment Mission / EAM) 2009 für einen umfassenderen Überblick zum Thema ‚negatives Stimmgewicht‘.

¹¹ Vgl. BVerfG-Urteil vom 25. Juli 2012, 2 BvF 3/11.

¹² Vgl. § 6 BWahlG.

Die neue Gesetzgebung sieht einen zusätzlichen Schritt in der Sitzverteilung vor, der dafür sorgen soll, dass die Bundestagszusammensetzung dem Ergebnis der Verhältniswahl entspricht und dabei alle Überhangmandate der Parteien berücksichtigt. Die Parteien können nun zusätzliche Sitze erhalten, sogenannte *Ausgleichsmandate*, um sicherzustellen, dass die Sitzverteilung den bundesweiten Zweitstimmenanteil der Parteien widerspiegelt.

Diese Änderungen wurden von den meisten Parteien im *Bundestag* unterstützt;¹³ dennoch wurden sie weniger als ein Jahr vor der Wahl angenommen. Dies steht im Widerspruch zur guten Wahlpraxis.¹⁴ Obwohl das System der Mandatsverteilung weiterhin komplex ist, verringern die Reformen den Spielraum für taktisches Wählen, indem sie sicherstellen, dass die Zweitstimme der entscheidende Faktor für die Sitzzahl der Parteien im *Bundestag* ist.

Das Wahlexpertenteam des OSZE/ODIHR nahm die Besorgnis verschiedener Akteure zur Kenntnis, dass die Überarbeitung des Systems zu einem beträchtlichen Anstieg der Abgeordnetenzahl im *Bundestag* führen könnte (wenn viele *Ausgleichsmandate* nötig werden, um das Ergebnis der Verhältniswahl abzubilden). Die Wahlen von 2013 führten zur Zuweisung 33 zusätzlicher Sitze, d.h. einem *Bundestag* mit 631 Mitgliedern (402 Männer und 229 Frauen).¹⁵ Während das deutsche Wahlsystem einerseits das Prinzip der Sitzverteilung durch Verhältniswahl betont, wurden andererseits bei der Wahl 2013 insgesamt etwa 16 Prozent der Stimmen an Parteien gegeben, die unter der Fünf-Prozent-Hürde blieben.

Weitere Änderungen des gesetzlichen Rahmens betrafen die Wählerregistrierung, die Zusammensetzung des *Bundeswahlausschusses* (BWA), die Möglichkeiten eines Einspruchs gegen eine Entscheidung des Bundeswahlleiters (BWL), eine Partei nicht zur Wahl zuzulassen, und die Aufhebung der Erfordernis von 100 Unterstützungsunterschriften für einen Einspruch beim Bundesverfassungsgericht gegen eine Bundestagsentscheidung bezüglich einer Beschwerde im Nachgang der Wahl. Während einige dieser Neuerungen vorherige Empfehlungen des OSZE/ODIHR aufgriffen, blieben andere Empfehlungen unberücksichtigt, so z.B. bezüglich der Rechtsvorschriften, die signifikante Unterschiede in der Zahl der registrierten Wähler in den unterschiedlichen Wahlkreisen zulassen und der Nicht-Existenz expliziter gesetzlicher Regelungen zur Wahlbeobachtung.¹⁶

¹³ Die Linke informierte das Wahlexpertenteam des OSZE/ODIHR, dass sie die Änderungen nicht unterstützt habe, da sie der Beibehaltung der Fünf-Prozent-Hürde nicht zustimme; ein weiterer Grund sei die Unsicherheit über den potenziellen Anstieg der Abgeordnetenzahl im *Bundestag*.

¹⁴ Vgl. Kapitel 65 des „Kodexes für gute Wahlpraxis“ (Code of Good Practice in Electoral Matters) der Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) des Europarats: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev-e.aspx>.

¹⁵ Die 631 Sitze im aktuellen *Bundestag* verteilen sich wie folgt: 598 Direktmandat-/Listenmandat-Sitze, vier Überhangmandate und 29 Ausgleichsmandate. Auch wenn das nur eine relativ moderate Vergrößerung des Bundestags bedeutet (neun zusätzliche Sitze), sagt das noch nichts über die Größe zukünftiger *Bundestage*, da sich diese aus den spezifischen Variablen ergibt, darunter der Zahl der Überhangmandate, dem Zweitstimmenanteil der Parteien und der Zahl der Parteien, deren Ergebnis über der Fünf-Prozent-Hürde liegt.

¹⁶ Die Zahl der Wahlkreise in einem *Bundesland* sollte dessen jeweiligem Anteil an der Gesamtbevölkerungszahl des Landes entsprechen. Per Gesetz sollte die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises nicht mehr als 15 Prozent von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise im Land abweichen; liegt die Abweichung bei über 25 Prozent, sollten die Wahlkreisgrenzen neu gezogen werden. Wenn möglich sollten die Wahlkreisgrenzen die Grenzen der lokalen Verwaltungseinheiten, z.B. der Städte und Gemeinden, respektieren. In der Praxis sind Abweichungen zwischen 15 und 25 Prozent erlaubt. Auch wenn es sich hier um ein technisches Thema handelt und dieses von den Gesprächspartnern des OSZE/ODIHR nicht angesprochen wurde, widersprechen solche großen Abweichungen der guten internationalen Praxis, Vgl. Kapitel 2.2.iv des „Kodexes für gute Wahlpraxis“ (Code of Good Practice in Electoral Matters).

§ 12 BWahlG regelt das Recht der im Ausland lebenden Staatsbürger, sich für die Wahl zu registrieren. Diese Regelung wurde im Juli 2012 überarbeitet, um Konformität mit einem Bundesverfassungsgerichtsentscheid zur Wahlberechtigung von im Ausland ansässigen Staatsbürgern herzustellen.¹⁷ Gemäß der neuen Regelung sind im Ausland ansässige Staatsbürger wahlberechtigt, sofern sie nach Vollendung ihres vierzehnten Lebensjahres drei Monate lang ununterbrochen in Deutschland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt. Alternativ sind im Ausland ansässige Deutsche wahlberechtigt, wenn sie belegen können, dass sie mit den politischen Verhältnissen in Deutschland vertraut und davon unmittelbar betroffen sind. Mitglieder einer Vereinigung von im Ausland lebenden Deutschen äußerten gegenüber dem Wahlexpertenteam des OSZE/ODIHR, dass die neuen Regelungen eine ungerechtfertigte administrative Behinderung der Ausübung des Wahlrechts für die Deutschen sei, die seit über 25 Jahren im Ausland lebten, da diese nun ihre Verbindung zu Deutschland belegen müssten. Das wiederum bedeute eine Ungleichbehandlung von Bürgern. Auch befand diese Vereinigung die 25-Jahres-Grenze für willkürlich.

V. PARTEIENFINANZIERUNG

Nach dem deutschen Recht ist es so, dass politische Parteien integraler Bestandteil der Demokratie und aufgefordert sind, dauernd und für längere Zeit auf die politische Willensbildung in der Bevölkerung Einfluss zu nehmen. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Parteienfinanzierung ermöglichen es den Parteien, miteinander im Wettbewerb zu stehen und gleichzeitig Gleichbehandlung vor dem Gesetz und durch die Behörden zu erfahren, auch wenn die Transparenz der Parteien- und Wahlkampffinanzierung erhöht werden könnte.¹⁸

Das Parteiengesetz (PartG) regelt die Finanzierung und Aktivitäten von Parteien und definiert Kriterien zur Sicherung der Gleichbehandlung der Parteien durch die öffentlichen Behörden.¹⁹ Während des Wahlkampfs erhalten die Parteien ‚nicht-finanzielle‘ öffentliche Unterstützung, z.B. kostenlose Sendezeit bei den Medien. Dennoch sieht das PartG auch den Ansatz der ‚abgestuften Chancengleichheit‘ vor, nach dem sich das Maß der Leistungen und öffentlichen Unterstützung für die antretenden Parteien durch das Wahlergebnis der Partei bei den vorangegangenen Parlamentswahlen bestimmt.

Das Parteiengesetz regelt auch die staatliche Parteienfinanzierung. Die jeweiligen Zuschüsse errechnen sich aus dem Anteil der in den jüngsten Wahlen erhaltenen Stimmen in Kombination mit den eingenommenen Mitgliedsbeiträgen, Mandatsträgerbeiträgen und Spenden.²⁰ Dabei können die staatlichen Zuschüsse die Summe der privat von der Partei eingenommenen Gelder

¹⁷ Vgl. BVerfG-Urteil vom 4. Juli 2012, 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11.

¹⁸ Die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland wurde von der Staatengruppe gegen Korruption (Group of States against Corruption / GRECO) des Europarats bewertet. Den GRECO-Umsetzungsbericht zur Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland vom 11. Dezember 2011 finden Sie hier: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)9_Germany_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)9_Germany_EN.pdf)

¹⁹ § 5 PartG fordert z.B.: „Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, sollen alle Parteien gleichbehandelt werden.“

²⁰ Um Anspruch auf staatliche Zuschüsse zu haben, müssen Parteien mindestens 0,5 Prozent der Stimmen in Bundestags- und/oder EU-Wahlen und/oder ein Prozent der gültigen Listenstimmen in einer Landtagswahl gewonnen haben. Parteien, die Direktkandidaten aufstellen, aber keine Landesliste, können staatliche Gelder erhalten, wenn sie mindestens zehn Prozent der gültigen Stimmen in diesem Bezirk gewinnen.

nicht überschreiten.²¹ Zu den wichtigsten privaten Einnahmequellen von Parteien gehören: Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge, Spenden von Privatpersonen, Einnahmen aus Veranstaltungen, Veröffentlichungen und einkommensschaffenden Aktivitäten, Spenden von Rechtspersonen (z.B. Unternehmen) und Einkommen aus Vermögen und Geschäftstätigkeit.²²

Transparenz ist ein Grundprinzip des Systems der Parteienfinanzierung. Das Grundgesetz verlangt von den Parteien eine öffentliche Darlegung ihres Vermögens, der Einnahmequellen und der Mittelverwendung. Gemäß PartG sind die Parteien verpflichtet, beim Präsidenten des *Bundestags* bis zum 30. September eines jeden Jahres für das jeweils vorangegangene Jahr einen Rechenschaftsbericht einzureichen.²³ Diese Berichte, die zuvor durch von den Parteien bestimmte Wirtschaftsprüfer geprüft wurden, sind dann Gegenstand einer amtlichen Überprüfung durch Verwaltungskräfte des *Bundestags*. Die Berichte werden als Drucksachen des *Bundestags* veröffentlicht; dadurch wird auch eine öffentliche Überprüfung ermöglicht. Die Finanzierungslage der Parteien wird regelmäßig in den Ausschüssen des *Bundestags* diskutiert und der Präsident des *Bundestags* ist verpflichtet, auf der Basis der durch die Parteien gelieferten Angaben alle zwei Jahre einen Bericht zur Entwicklung der finanziellen Situation und den Jahresabschlüssen der Parteien vorzulegen.²⁴ Zusätzlich kann der Bundestagspräsident einen Ausschuss von unabhängigen Experten zu Themen der Parteienfinanzierung einsetzen.

Die Rechenschaftsberichte der Parteien belegen die Herkunft und die Verwendung der Mittel sowie das Vermögen und die Verbindlichkeiten der Parteien. Legt eine Partei diesen Bericht nicht rechtzeitig vor, hat dies Konsequenzen für den Anspruch der Partei auf staatliche Zuschüsse.²⁵ Trotz der Forderung an die Parteien, die Herkunft und die Verwendung ihrer Gelder offenzulegen, enthält das PartG keine spezifischen Strafmechanismen bei Nicht-Vorlage des Berichts. Das vermindert die Wirksamkeit der Offenlegungsregeln für die Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Der Bericht des *Bundestagspräsidenten* von 2011 besagte, dass routinemäßig die Mehrheit der Parteien keine Rechenschaftsberichte vorlegt und dass zwei nicht im Parlament vertretene Parteien, die aber Anspruch auf staatliche Zuschüsse hatten, bis zum 31. Dezember 2012 keinen Bericht für 2011 vorgelegt hatten.

Die Behörden könnten über die Annahme von Maßnahmen nachdenken, die sicherstellen, dass alle politischen Parteien jährliche Rechenschaftsberichte vorlegen und die Sanktionen für die Nicht-Einhaltung dieser Vorgabe beinhalten, wie z.B. den Verlust aller oder eines Teils der staatlichen Gelder sowie die Verhängung von Bußgeldern.

Das PartG erfordert, dass Einzelspenden von mehr als 50.000 EUR umgehend an den Präsidenten des *Bundestags* gemeldet werden. Diese werden über die *Bundestags*-Website, normalerweise innerhalb von zwei Tagen, und in Drucksachen des Parlaments (einschließlich der Identität des Spenders) innerhalb eines Monats öffentlich gemacht. Die Parteien müssen in ihren Rechenschaftsberichten alle erhaltenen Spenden und Mandatsträgerbeiträge an sie oder ihre regionalen oder lokalen Abteilungen, die über 10.000 EUR liegen, offenlegen und auch

²¹ Im Jahr 2012 betraf diese Obergrenze die Zuweisungen an fünf Parteien oder *Wählervereinigungen*: die Piratenpartei, *Die Familie*, *Die Tierschutzpartei*, die *Bürgerbewegung pro NRW* und die Freien Wähler Thüringen.

²² Beispiele für Geschäftstätigkeit sind Beteiligung oder Eigentum an Unternehmen, die Parteimaterialien drucken. Vgl. Anhang I für eine komplette Übersicht der verschiedenen Einnahmequellen der im Parlament vertretenen Parteien.

²³ Diese Frist kann um bis zu drei Monate verlängert werden.

²⁴ Der letzte Bericht (17/8200) erschien im Dezember 2011, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/082/1708200.pdf>.

²⁵ Vgl. § 19a(3) PartG.

Informationen zur Identität der Spender geben.²⁶ Die Parteien müssen Einzelspenden unter 10.000 EUR nicht deklarieren, aber in ihren jährlichen Rechenschaftsberichten separate Zahlen auflisten für (i) die Summe der Beiträge von natürlichen Personen von bis zu 3.300 EUR pro Person und (ii) die Summe der Beiträge von natürlichen Personen, die über 3.300 EUR pro Person lagen. Das PartG verbietet bestimmte Arten von Spenden, z.B. von staatlichen Unternehmen, Fraktionen, politischen Stiftungen und gemeinnützigen Organisationen, außerdem anonyme Spenden (über 500 EUR)²⁷, Barspenden (über 1.000 EUR) und Spenden, die in der Erwartung einer wirtschaftlichen oder politischen Gegenleistung gegeben werden.

Nach der Prüfung des Rechenschaftsberichts durch die Parlamentsverwaltung kann der *Bundestagspräsident* einen Wirtschaftsprüfer damit beauftragen, die Konformität der Berichte mit den rechtlichen Erfordernissen zu prüfen. Wenn ein Betrag im Rechenschaftsbericht falsch angegeben ist, kann ein Bußgeld in doppelter Höhe des unrichtig genannten Betrags auferlegt werden.²⁸ Die unterlassene Deklaration der Details einer Spende über 10.000 EUR kann zur Verhängung einer ähnlichen Buße führen. Wenn eine Partei eine illegal erhaltene oder nicht gemeldete Spende einbehält, ist der dreifache Betrag dieser Spende an den Bundeshaushalt zu entrichten. Das Wahlexpertenteam von OSZE/ODIHR erfuhr von der *Bundestags*-Verwaltung, dass Strafzahlungen relativ häufig auferlegt werden, allerdings nur selten für hohe Beträge.

Die umstrittenste und am stärksten überprüfte Komponente der Parteienfinanzierung betrifft die Spenden, insbesondere Spenden von kommerziellen Unternehmen und, in einem geringeren Maße, Großspenden von Privatpersonen. Auf Basis der Annahme, dass große Spenden vielleicht nicht ohne Eigeninteresse gegeben werden, setzen sich einige zivilgesellschaftliche Gruppen dafür ein, dass die Grenze für unmittelbar anzuzeigende Spenden herabgesetzt und eine Obergrenze für Spenden und die finanzielle Unterstützung/Sponsoring von Parteiveranstaltungen festgesetzt wird.²⁹ Das Wahlexpertenteam des OSZE/ODIHR sprach mit einer parlamentarischen Partei, die dafür war, alle Parteispenden von juristischen Personen zu verbieten.³⁰ Umgekehrt bezweifelten andere Gesprächspartner des OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteams die Notwendigkeit oder Erwünschtheit eines Verbots oder einer Obergrenze und stellten in Frage, ob solch eine Maßnahme mit nach dem Grundgesetz geltenden Rechten vereinbar sei.

²⁶ Mehrfache Spenden oder Beiträge einer natürlichen oder juristischen Person innerhalb eines Geschäftsjahres werden zu einem Gesamtbetrag zusammengefasst, der erklärungspflichtig ist, falls er 10.000 EUR übersteigt.

²⁷ § 174 der gemeinsamen Richtlinien über die Regulierung politischer Parteien (Guidelines on Political Party Regulation) der Venedig-Kommission und des OSZE/ODIHR empfiehlt außerdem, eine Obergrenze für den zugelassenen Gesamtbetrag aller anonymen Spenden festzulegen (<http://www.osce.org/odihr/77812>).

²⁸ Unter bestimmten Bedingungen können die Parteien Fehler in ihren Berichten ohne Strafzahlung korrigieren. Allgemein besteht ein großer Teil der Rechenschaftsberichte der Parteien aus Korrekturen kleinerer Fehler in vorherigen Berichten.

²⁹ Im Jahr 2010 reichten vier zivilgesellschaftliche Gruppen die Petition ein, Spenden von einzelnen natürlichen oder juristischen Personen auf 50.000 EUR zu beschränken und ebenso das Sponsoring auf/von Parteiveranstaltungen zu begrenzen. Der Innenausschuss des *Bundestags* diskutierte das Thema kontrovers (Vgl. Drucksache 17/8200). Außerdem plädierten die zivilgesellschaftlichen Organisationen dafür, dass die Überprüfung der Parteikonten in die Zuständigkeit eines unabhängigen, nicht parlaments- oder regierungsgebundenen Gremiums fallen solle.

³⁰ Dies war zuvor im Innenausschuss des *Bundestags* diskutiert und abgelehnt worden.

VI. WAHLKAMPFFINANZIERUNG

Die Gesetzgebung enthält keine spezifischen Regelungen zur Wahlkampffinanzierung und es gibt keine Begrenzungen für Wahlkampfausgaben. Außerhalb der jährlichen Rechenschaftsberichte besteht keine Verpflichtung für die Parteien oder Kandidaten, Informationen über Wahlkampfausgaben zu veröffentlichen. Das PartG fordert von den Parteien lediglich, in ihrem Bericht die Gesamtausgaben für den Wahlkampf zu nennen und dabei separate Angaben zu den Wahlkampfausgaben auf Bundes- und auf Länderebene zu machen. Eine Verpflichtung, weitere Angaben zu den einzelnen Ausgabenposten zu liefern, besteht nicht.

Die Praxis der Veröffentlichung von Wahlkampfausgaben als Teil der jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien bedeutet, dass die Informationen zu den Wahlkampfausgaben nicht bereits kurz nach der Wahl öffentlich verfügbar sind – eine Minderung der Transparenz.³¹ Im Gespräch mit den Wahlexperten des OSZE/ODIHR erklärten die im Parlament vertretenen Parteien das Fehlen solcher Regeln für eine getrennte Offenlegung der Wahlkampfausgaben mit der Schwierigkeit, die Ausgaben für einen speziellen Wahlkampf von den allgemeinen Parteiausgaben zu trennen, insbesondere wenn die Berichte Konten Tausender lokaler Parteiabteilungen zusammenfassten und gleichzeitig mehrere Wahlen auf lokaler, kommunaler, Landes-, Bundes- oder EU-Ebene stattfänden.

Auch wenn die Parteien und staatlichen Behörden mit den gesetzlichen Regelungen zur Offenlegung der Wahlkampfausgaben allgemein zufrieden zu sein scheinen, kann es dennoch Spielraum und Vorteile bringen, die Transparenz der Wahlkampfausgaben zu erhöhen, um auch weiterhin sicherzustellen, dass der demokratische Prozess nicht durch unverhältnismäßige Ausgaben einer/s Kandidaten/in oder einer Partei verzerrt wird.³² Das ist auch insofern besonders wichtig, als dass die Parteihaushalte sich zu fast 30 Prozent aus staatlichen Geldern finanzieren.

Zur Stärkung der Transparenz könnten die Regierungsbehörden über Maßnahmen nachdenken, die von Parteien, die an Bundestagswahlen teilnehmen, detailliertere Informationen über ihre Wahlkampfausgaben verlangen und den Zeitraum für die Offenlegung der Wahlkampfausgaben verkürzen.

Einige Gesprächspartner der OSZE/ODIHR-Wahlexperten äußerten Bedenken hinsichtlich der Tatsache, dass manche Wahlkampfausgaben nicht durch das PartG abgedeckt würden (z.B. öffentliche Gelder, die den Fraktionen zufließen und Direktspenden an einzelne Kandidaten).³³ Während das Abgeordnetengesetz (AbgG) festlegt, dass es nicht gestattet ist, Mittel der Fraktionen für ‚parteilpolitische Zwecke‘ zu nutzen und dass Fraktionen nicht an die Partei spenden dürfen, heißt es im AbgG auch: „Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten unterrichten.“³⁴ Einige Gesprächspartner des OSZE/ODIHR

³¹ Vgl. § 200 der Richtlinien über die Regulierung politischer Parteien (Guidelines on Political Party Regulation); die Zahlen für die Bundestagswahlen im September 2009 waren im Februar 2011 öffentlich verfügbar. Die Zahlen zu den Wahlkampfausgaben von 2009, dem Jahr der *Bundestagswahl*, der Europawahlen und sechs Landtagswahlen, finden Sie in Anhang II.

³² Vgl. Artikel 19 des Allgemeinen Kommentars Nr. 25 zu Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte des UN-Menschenrechtsausschusses und § 206 der Richtlinien über die Regulierung politischer Parteien (Guidelines on Political Party Regulation).

³³ Fraktionen bilden sich gemäß dem Elften Abschnitt des Abgeordnetengesetzes. § 50 AbgG regelt die Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen. Diese Leistungen sind getrennt von den staatlichen Zuschüssen an Parteiorganisationen.

³⁴ Der Bundesrechnungshof hat die Zuständigkeit für Themen im Zusammenhang mit der Buchhaltung der Fraktionen; § 51-53 AbgG beinhalten die Rechnungslegungs- und prüfungsverfahren.

wiesen mit Besorgnis darauf hin, dass diese Regelung bislang den Fraktionen die Möglichkeit gegeben habe, ihre Gelder für Aktivitäten zu nutzen, die gemeinhin als Wahlkampf betrachtet würden (z.B. durch Briefwerbung).

Die Behörden könnten eine Überprüfung der bestehenden Regeln erwägen, um festzustellen, ob diese ausreichend sind, um sicherzustellen, dass Fraktionen ihre finanziellen Zuweisungen nicht für parteipolitische Aktivitäten, insbesondere im Wahlkampf, nutzen.

Während das PartG keine klaren Regeln für Direktspenden an Abgeordnete des *Bundestags* vorgibt, wird dieses Thema durch die Geschäftsordnung des *Bundestags* ausreichend abgedeckt.³⁵ In Bezug auf Spenden an einzelne Wahlkampfkandidaten einer Partei (die nicht notwendigerweise bereits gewählte Abgeordnete sind) und Wahlkampfausgaben einzelner Parteikandidaten aus eigenen Mitteln ist die Lage weniger klar. Vertreter des Bundesinnenministeriums versicherten dem OSZE/ODIHR, dass solche Spenden in den Geltungsbericht des PartG fielen und in den Rechenschaftsberichten der Parteien ausgewiesen werden müssten. Im PartG heißt es: „Parteimitglieder, die Empfänger von Spenden an die Partei sind, haben diese unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten“. Dennoch scheint es, dass die Aussage „an die Partei“ (im Gegensatz zu einer Spende an einen einzelnen Kandidaten) missverstanden werden könnte.

Es könnte über Möglichkeiten nachgedacht werden, im PartG klarzustellen, ob alle Spenden – auch die an eine Partei, einen Parteifunktionär, Kandidaten oder Abgeordneten – als Spenden an die Partei betrachtet werden und damit als solche im jährlichen Rechenschaftsbericht deklariert werden sollten.

Die Regelungen des PartG gelten nur für Parteien.³⁶ Es gibt im BWahlG oder dem PartG keine Verpflichtung für parteilose (unabhängige) Direktkandidaten, ihre Einkommensquellen und Wahlkampfausgaben offenzulegen. Auch wenn die Teilnahme und Wahl solcher unabhängiger Kandidaten relativ selten vorkommt, wirft dieses Thema die Frage auf, ob der gesetzliche Rahmen wirklich gleiche Bedingungen für alle Kandidaten garantiert.³⁷

Um sicherzustellen, dass alle Wahlkampfkandidaten (parteiangehörige und parteilose) im Wahlkampf Gleichbehandlung vor dem Gesetz erfahren, könnten Änderungen erwogen werden, die dafür sorgen, dass alle Kandidaten für ihre Wahlkampfausgaben unter ähnlichen rechtlichen Vorgaben Rechenschaft ablegen müssen.

VII. BESCHWERDEN UND EINSPRÜCHE

Obwohl die gesetzlichen Regelungen zur Einreichung von Beschwerden über den Wahlprozess verbessert wurden, bedeutet die fehlende Möglichkeit, zu den meisten verfahrensbezogenen

³⁵ § 4, Anlage 1 der Geschäftsordnung fordert die Rechnungsführung für Spenden (auch geldwerte Zuwendungen), die Anzeige aller Spenden ab 5.000 EUR an den Bundestagspräsidenten und die unmittelbare Veröffentlichung von Spenden über 10.000 EUR. Er besagt auch, dass § 25 Abs. 2 und 4 PartG für Spenden an Mitglieder des *Bundestags* entsprechende Anwendung findet. Die Konten der Fraktionen werden von einem in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof ausgewählten Rechnungsprüfer geprüft.

³⁶ Das Innenministerium bestätigte, dass dieses auch für Wählervereinigungen gilt, die in Wahlen auf *Landes*-Ebene teilnehmen.

³⁷ Wie unter 7.5 und 7.6 des Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990 beschrieben.

Themen schon vor dem Wahltag bei einem Gericht Einspruch einzulegen, immer noch eine Einschränkung des Zugangs der Bürgerinnen und Bürger zu einem wirksamen und zeitnahen Rechtsbehelf gegen inkorrekte Verwaltungsentscheidungen und -handlungen.

Vor dem Wahltag kann nur zu einer begrenzten Zahl von Themen Beschwerde oder Einspruch eingelegt werden; zumeist bei den Organen der Wahlverwaltung.³⁸ Die meisten anderen Beschwerden können erst nach dem Wahltag auf dem Wege des Wahlprüfungsverfahrens erfolgen. Im BWahlG heißt es: „Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, können nur mit den in diesem Gesetz und in der Bundeswahlordnung vorgesehenen Rechtsbehelfen sowie im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden.“ Gemäß Grundgesetz ist der *Bundestag* verantwortlich für die ‚Überprüfung der Wahl‘.

Die Parteien dürfen Kandidatenlisten für Bundestagswahlen erst den Landeswahlausschüssen vorlegen, wenn der Bundeswahlausschuss (BWA) ihre Zulassung zur Wahl bestätigt hat.³⁹ Zuvor war es so, dass eine Partei, deren Antrag auf Teilnahme an den Bundestagswahlen vom BWA abgelehnt worden war, oder eine Partei, deren Parteiliste nicht von einem Landeswahlausschuss oder dem BWA registriert wurde, vor dem Wahltag keinen Einspruch vor einem Rechtsprechungsorgan einlegen konnte. Im Juli 2012 verbesserte der *Bundestag* den Zugang zu einem Rechtsbehelf, indem den Parteien oder Vereinigungen erlaubt wurde, gegen eine abschlägige Entscheidung über ihre Zulassung zur Wahl bereits vor dem Wahltag Beschwerde einzulegen.⁴⁰ Auch wenn diese Änderung eine positive Entwicklung bedeutet und zumindest teilweise die Empfehlung des OSZE/ODIHR umsetzt, vor dem Wahltag Beschwerden zuzulassen, scheint es so, dass eine Entscheidung des BWA, einen Kandidaten oder eine Landesliste nicht zu registrieren noch immer nicht vor Gericht beanstandet werden kann. Die vorgenommenen Änderungen führten außerdem dazu, dass der Bundeswahlausschuss vergrößert wurde und jetzt zwei Richter des *Bundesverwaltungsgerichts* zu seinen Mitgliedern zählt.⁴¹

Die Wahlprüfung wird im Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) geregelt, welches zuletzt im Juli 2012 geändert wurde. Das Gesetz sieht vor, dass der *Bundestag* über die Verletzung von Rechten in der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen und die Gültigkeit der Bundestagswahl entscheidet. Laut Grundgesetz können Einsprüche gegen Entscheidungen des *Bundestags* zu Beschwerden gemäß Wahlprüfungsverfahren beim Bundesverfassungsgericht eingereicht werden. Abgesehen von diesen Einsprüchen ist die Judikative wenig in wahlbezogene Themen eingebunden.

Das Wahlprüfungsgesetz sieht die Einrichtung eines Wahlprüfungsausschusses (WPA) vor, der die ausschließliche Befugnis hat, Beschwerden und Einsprüche nach der Wahl zu behandeln und der die Entscheidung des *Bundestags* zu diesen Beschwerden vorbereitet. Der

³⁸ Gegen Entscheidungen lokaler Behörden bezüglich der Wählerregistrierung oder der Ausstellung von Wahlscheinen kann bei den *Kreiswahlausschüssen* Einspruch eingelegt werden; Einsprüche gegen Entscheidungen von *Kreiswahlausschüssen* zu Kandidatennominierungen und *Landeswahlausschüssen* zu Landeslisten-Nominierungen können bei den jeweils nächsthöheren Ausschüssen eingelegt werden. Einsprüche gegen Entscheidungen des Bundeswahlausschusses gegen die Berechtigung einer Partei, Nominierungen einzureichen, können vor das BVerfG gebracht werden.

³⁹ Vgl. § 18, 27 und 28 BWahlG.

⁴⁰ Das BWahlG besagt: „Gegen eine Feststellung nach Absatz 4, die sie an der Einreichung von Wahlvorschlägen hindert, kann eine Partei oder Vereinigung binnen vier Tagen nach Bekanntgabe Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben. In diesem Fall ist die Partei oder Vereinigung von den Wahlorganen bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (...) wie eine wahlvorschlagsberechtigte Partei zu behandeln.“

⁴¹ Jeder Landeswahlausschuss beinhaltet nun ebenso zwei Richter des Oberverwaltungsgerichts des Landes.

Wahlprüfungsausschuss wird vom jeweils neuen *Bundestag* für vier Jahre gewählt und die Mitglieder können während der Legislaturperiode nicht ausgetauscht werden. Wahlbeschwerden können innerhalb von zwei Monaten nach dem Wahltag von jedem Wahlberechtigten, Gruppen von Wahlberechtigten und, in amtlicher Eigenschaft, von jedem Landeswahlleiter, dem Bundeswahlleiter und dem Präsidenten des *Bundestags* eingereicht werden.⁴² Beschwerden können erst nach dem Wahltag eingereicht werden. Zur Erklärung für diese Regelung hieß es gegenüber den Wahlexperten des OSZE/ODIHR, dass, wenn Beschwerden schon vor dem Wahltag bearbeitet würden, der gesamte Wahlprozess ausgesetzt werden müsste, bis über diese entschieden sei; eine Situation, die die Behörden weder als vernünftig noch verhältnismäßig betrachteten.⁴³

Der WPA führt eine Vorprüfung durch, um festzustellen, ob eine Beschwerde form- und fristgerecht eingelegt wurde. Der WPA ist verpflichtet, alle eingereichten Beschwerden zu verfolgen, nicht nur, wenn diese sich auf eine Unregelmäßigkeit beziehen, die eine Auswirkung auf die Sitzverteilung hätte haben können.⁴⁴ Der WPA vollzieht seine Arbeit in transparenter Art und Weise durch öffentliche Anhörungen; auch erhalten alle an einer Beschwerde beteiligten Personen Zugang zu allen Dokumenten. Der Ausschuss unterbreitet dem *Bundestag* schriftliche Entscheidungsvorschläge zur Annahme durch einfache Mehrheit. Der *Bundestag* entscheidet auch über die Gültigkeit einer angefochtenen Wahl und die Konsequenzen der Ungültigkeitserklärung einer Wahl.

Stimmt der *Bundestag* einem Entscheidungsvorschlag des WPA nicht zu, wird dieser an den WPA zurückverwiesen und ggf. die Überprüfung bestimmter Fakten oder rechtlicher Umstände verlangt. Normalerweise folgt der *Bundestag* den Entscheidungsvorschlägen des WPA und in den letzten Jahren hat der *Bundestag* keine einzige Beschwerde bestätigt, in den meisten Fällen, weil er keine Auswirkungen auf das Endergebnis feststellen konnte. Ziel des WPA ist es, alle Beschwerden innerhalb von zwei Jahren zu bearbeiten.⁴⁵ Gegenüber den Wahlexperten des OSZE/ODIHR hieß es, dass die ‚Qualität‘ der Beschwerden beträchtlich variere und dass etwa die Hälfte nicht ausreichend begründet und untermauert sei.

Einsprüche gegen Entscheidungen des *Bundestags* können beim BVerfG eingelegt werden, dessen Entscheidung endgültig ist. Diese Einsprüche können nur von ‚berechtigten Personen‘ eingelegt werden, was in der Praxis Einzelpersonen bedeutet. Eine frühere Regelung, nach der ein Einspruch beim BVerfG von 100 Unterstützungsunterschriften begleitet werden musste, wurde abgeschafft. Einige Gesprächspartner des OSZE/ODIHR hatten das Gefühl, dass nach der Lockerung der Forderung nach Unterstützungsunterschriften der Anteil der Einsprüche gegen abgewiesene Beschwerden steigen könnte. BVerfG-Urteile zu früheren Einsprüchen haben normalerweise die ursprünglichen Entscheidungen des *Bundestags* bestätigt (d.h. das BVerfG hat nie eine Entscheidung bezüglich eines Einspruchs getroffen, welcher die Sitzverteilung betraf). Das BVerfG hat allerdings gelegentlich dem *Bundestag* geraten, bestimmte gesetzliche Regelungen in Bezug auf Wahlrechte zu überarbeiten.

⁴² Nach dieser Frist können unter bestimmten Bedingungen Einsprüche durch den *Bundestagspräsidenten* eingelegt werden.

⁴³ Acht Beschwerden über die Bundestagswahlen 2013 gingen beim Wahlprüfungsausschuss (WPA) ein und wurden nicht berücksichtigt, da der WPA keine Befugnis hatte, diese vor der Wahl zu prüfen.

⁴⁴ Änderungen am Wahlprüfungsgesetz haben den Prüfbereich des WPA erweitert. Nun wird auch geprüft, ob bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahlen die Rechte einer Person oder einer Gruppe von Personen verletzt wurden und ob solch eine Verletzung eine Auswirkung auf die Sitzverteilung hat.

⁴⁵ Zur Wahl 2009 wurden insgesamt 163 Beschwerden eingereicht, die alle innerhalb von zwei Jahren bearbeitet wurden.

VIII. EMPFEHLUNGEN

Diese – bereits im Fließtext enthaltenen Empfehlungen – verfolgen das Ziel, die Durchführung der Wahlen in Deutschland zu verbessern und sie voll in Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Standards für demokratische Wahlen zu bringen. Diese Empfehlungen sollten im Zusammenhang mit früheren, noch nicht umgesetzten OSZE/ODIHR-Empfehlungen gelesen werden, insbesondere denen des Abschlussberichts der Wahlbewertungsmission zu den Bundestagswahlen am 27. September 2009 (OSCE/ODIHR EAM Final Report for the 27 September 2009 federal parliamentary elections). Das OSZE/ODIHR steht den deutschen Behörden bei der weiteren Verbesserung des Wahlprozesses gerne unterstützend zur Seite.

A. HAUPTEMPFEHLUNGEN

1. Die Behörden könnten über die Annahme von Maßnahmen nachdenken, die sicherstellen, dass alle politischen Parteien jährliche Rechenschaftsberichte vorlegen und die Sanktionen für die Nicht-Einhaltung dieser Vorgabe beinhalten, wie z.B. den Verlust aller oder eines Teils der staatlichen Gelder sowie die Verhängung von Bußgeldern.
2. Es könnte über Möglichkeiten nachgedacht werden, im PartG klarzustellen, ob alle Spenden – auch die an eine Partei, einen Parteifunktionär, Kandidaten oder Abgeordneten – als Spenden an die Partei betrachtet werden und damit als solche im jährlichen Rechenschaftsbericht deklariert werden sollten.
3. Zur Stärkung der Transparenz könnten die Regierungsbehörden über Maßnahmen nachdenken, die von Parteien, die an Bundestagswahlen teilnehmen, detailliertere Informationen über ihre Wahlkampfausgaben verlangen und den Zeitraum für die Offenlegung der Wahlkampfausgaben verkürzen.

B. WEITERE EMPFEHLUNGEN

4. Die Behörden könnten eine Überprüfung der bestehenden Regeln erwägen, um festzustellen, ob diese ausreichend sind, um sicherzustellen, dass Fraktionen ihre finanziellen Zuweisungen nicht für parteipolitische Aktivitäten, insbesondere im Wahlkampf, nutzen.
5. Um sicherzustellen, dass alle Wahlkampfkandidaten (parteiangehörige und parteilose) im Wahlkampf Gleichbehandlung vor dem Gesetz erfahren, könnten Änderungen erwogen werden, die dafür sorgen, dass alle Kandidaten für ihre Wahlkampfausgaben unter ähnlichen rechtlichen Vorgaben Rechenschaft ablegen müssen.

**ANHANG I: EINNAHMEQUELLEN DER PARTEIEN IN PROZENT
 (DURCHSCHNITT FÜR 2008-2011)⁴⁶**

	CDU	SPD	FDP	Bündnis 90/ Grüne	Die Linke	CSU
Mitgliedsbeiträge	27,8	28,9	21,2	20,9	36,4	23,4
Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge	12,2	13,9	8,1	20,6	11,9	7,5
Spenden von natürlichen Personen	11,2	6,6	18,2	12,2	8,1	14,0
Spenden von juristischen Personen	6,1	1,7	8,3	2,2	0,3	8,9
Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen	0,2	6,0	1,0	0,0	0,0	0,1
Einnahmen aus sonstigem Vermögen	3,0	6,0	1,2	0,9	1,1	1,4
Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit	9,4	9,1	6,9	2,9	0,7	18,0
Staatliche Mittel	29,3	25,6	34,6	37,0	39,6	26,2
Sonstige Einnahmen	0,8	2,2	0,5	3,3	1,9	0,5
Gesamt (in Prozent)	100	100	100	100	100	100

ANHANG II: PARTEIAUSGABEN 2009 (IN MILLIONEN EURO)⁴⁷

	Wahlkampf- aktivitäten	Allgemeine Aktivitäten	Laufender Betrieb	Personal	Sonstige Ausgaben	Gesamt
CDU	88,0	30,9	30,7	44,6	6,0	200,2
SPD	84,9	34,7	27,8	51,3	9,5	208,2
FDP	25,6	9,5	9,8	5,2	1,4	51,5
Bündnis 90 / Grüne	15,6	5,8	5,2	9,9	0,5	37
Die Linke	14,1	5,8	4,3	9,5	0,1	33,8
CSU	14,4	13,0	7,2	9,8	0,5	44,9
Gesamt	242,6	99,7	85	130,3	18	575,6

⁴⁶ Die Zahlen ergeben sich aus einer Aggregation der Einnahmehzahlen der Parteien gemäß ihrer Rechenschaftsberichte von 2008-2011 (Drucksachen: 17/630, 17/4800, 17/8550 und 17/12340): <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/rechenschaftsberichte/index.html>

⁴⁷ Zusammengestellt aus Daten der Drucksache 17/4800.

ANHANG III: ENDGÜLTIGES WAHLERGEBNIS

	Erststimmen		Zweitstimmen		Sitze gesamt
	Zahl	%	Zahl	%	
Wahlberechtigte	61.946.900	-	61.946.900	-	
Wähler	44.309.925	71,5	44.309.925	71,5	
Ungültige Stimmen	684.883	1,5	583.069	1,3	
Gültige Stimmen	43.625.042	98,5	43.726.856	98,7	
CDU	16.233.642	37,2	14.921.877	34,1	255
SPD	12.843.458	29,4	11.252.215	25,7	193
FDP	1.028.645	2,4	2.083.533	4,8	
DIE LINKE	3.585.178	8,2	3.755.699	8,6	64
GRÜNE	3.180.299	7,3	3.694.057	8,4	63
CSU	3.544.079	8,1	3.243.569	7,4	56
PIRATEN	963.623	2,2	959.177	2,2	
NPD	635.135	1,5	560.828	1,3	
Tierschutzpartei	4.437	0,0	140.366	0,3	
REP	27.299	0,1	91.193	0,2	
ÖDP	128.209	0,3	127.088	0,3	
FAMILIE	4.478	0,0	7.449	0,0	
Bündnis 21/RRP	5.324	0,0	8.578	0,0	
RENTNER	920	0,0	25.134	0,1	
BP	28.430	0,1	57.395	0,1	
PBC	2.081	0,0	18.542	0,0	
BüSo	17.988	0,0	12.814	0,0	
DIE VIOLETTEN	2.516	0,0	8.211	0,0	
MLPD	12.904	0,0	24.219	0,1	
Volksabstimmung	1.748	0,0	28.654	0,1	
PSG	-	-	4.564	0,0	
AfD	810.915	1,9	2.056.985	4,7	
BIG	2.680	0,0	17.743	0,0	
pro Deutschland	4.815	0,0	73.854	0,2	
DIE RECHTE	-	-	2.245	0,0	
DIE FRAUEN	-	-	12.148	0,0	
FREIE WÄHLER	431.640	1,0	423.977	1,0	
Nichtwähler	-	-	11.349	0,0	
PARTEI DER VERNUNFT	3.861	0,0	24.719	0,1	
Die PARTEI	39.388	0,1	78.674	0,2	
Gesamtzahl der Sitze					631

Quelle: Bundeswahlleiter;

www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/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 andere 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 Vertreter 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).