



Office for Democratic Institutions and Human Rights

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

BUNDESTAGSWAHL

Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission

26. September 2021

ODIHR-Expertenteam



Warschau
16. März 2022

INHALTSVERZEICHNIS

I. ZUSAMMENFASSUNG	1
II. EINLEITUNG UND DANKSAGUNGEN	2
III. HINTERGRUND UND POLITISCHER KONTEXT	3
IV. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	4
V. WAHLSYSTEM.....	5
VI. REGISTRIERUNG VON PARTEIEN UND KANDIDAT:INNEN.....	6
VII. WAHLVERWALTUNG.....	6
VIII. BRIEFWAHL	7
IX. WAHLKAMPF UND WAHLKAMPFUMFELD	8
X. PARTEIEN UND WAHLKAMPFFINANZIERUNG	12
A. FINANZIERUNGSQUELLEN	12
B. AUSGABEN	14
C. BERICHTERSTATTUNG UND AUFSICHT	14
XI. WAHLBEOBACHTUNG.....	16
XII. EMPFEHLUNGEN.....	16
ANNEX: ENDERGEBNISSE	18
DAS OSZE/ODIHR.....	19

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
BUNDESTAGSWAHL
26. September 2021

BERICHT DES ODIHR-EXPERTENTEAMS¹

I. ZUSAMMENFASSUNG

Auf Einladung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE und aufgrund der Erkenntnisse der Vorabmission zur Bewertung des benötigten Wahlbeobachtungsformats (Needs Assessment Mission, NAM) vom 2.-5. Juni 2021 hat das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) der OSZE (kurz: OSZE/ODIHR) beschlossen, eine Wahlbewertungsmission/ein Expertenteam (Election Expert Team, EET) zur Bundestagswahl am 26. September zu entsenden. Der Besuch des Expertenteams fand zwischen dem 14.-30. September 2021 in Berlin statt und bestand aus vier Experten aus drei OSZE-Mitgliedstaaten.

Am 20. Dezember 2020 rief der Bundespräsident die Bundestagswahl für den 26. September 2021 aus. Insgesamt nahmen 47 Parteien und 197 unabhängige Kandidat:innen an der Wahl teil. Mitglieder des Bundestags werden für eine Amtszeit von vier Jahren mit einem gemischten Wahlsystem gewählt, das Sitze anhand einer Kombination aus Mehrheits- und Verhältnisprinzip zuteilt. Überhangmandate werden vergeben, wenn eine Partei aufgrund des Mehrheitsprinzips in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnt, als es ihr nach dem Ergebnis der Verhältniswahl des Bundeslandes zustehen würde. Da dieses System tendenziell größeren Parteien mehr Sitze zuordnet, wurde 2013 ein zusätzliches System, das der Ausgleichsmandate, geschaffen, um die Repräsentation kleinerer Parteien zu erhöhen. Im neuen Bundestag wurden durch diese Methode 137 Sitze zugeteilt – 26 Sitze mehr als im vorherigen Bundestag. Das Bundeswahlgesetz (BWG) wurde geändert, um die Anzahl der Wahlkreise zu verringern mit dem Ziel, die ständige Zunahme von Sitzen im Bundestag zu reduzieren und tritt vor der nächsten Bundestagswahl in Kraft.

Dies war die erste Bundestagswahl seit 2005, in der sich die Kanzlerin Angela Merkel nicht mehr zur Wiederwahl aufstellen ließ. Die COVID-19-Pandemie und ihre sozialen und wirtschaftlichen Folgen waren die dominanten Themen in den öffentlichen Debatten im Vorfeld der Bundestagswahl.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen stellen eine solide Basis für die Durchführung demokratischer Wahlen dar. Das BWG wurde vor der Bundestagswahl geändert, um auch unter Vormundschaft stehenden Bürger:innen die Möglichkeit der Beteiligung an der Bundestagswahl zu bieten, um die Anzahl der für die Registrierung von Kandidatenlisten benötigten Unterschriften zu reduzieren und um die Methode zu ändern, mit der zusätzliche Sitze im Bundestag verteilt werden.

Die Wahlen werden durch eine vierstufige Struktur durchgeführt, bestehend aus dem Bundeswahlausschuss (BWA), 16 Länderwahlausschüssen (LWA), Kreiswahlausschüssen in 299 Wahlkreisen (KWA) und ca. 88.000 Wahlvorständen (WV). LWA und KWA werden von Wahlleiter:innen geleitet und WV von Wahlvorsteher:innen. Die Aufstellung und Übermittlung der Ergebnisse erfolgt gemäß den von der Wahlverwaltung festgelegten Informationssicherheitsprotokollen, und das System wurde vor den Wahlen getestet. Die Wahl war im Allgemeinen gut organisiert, und die Wahlverwaltung genoss das Vertrauen der beteiligten Akteure trotz der in Berlin gemeldeten und beobachteten Verfahrensprobleme.

Mehr als 47 Prozent der Wählerinnen und Wähler gaben ihre Stimme per Briefwahl ab, was gegenüber 28,7 Prozent im Jahr 2017 einen Anstieg darstellt. Um gezählt zu werden, mussten die Briefwahlzettel

¹ Der englischsprachige Bericht ist die einzig offiziell gültige Version. Bei dem deutschen Text handelt es sich um eine inoffizielle Übersetzung.

bis zum Ende des Wahltages in der jeweiligen Gemeinde eingegangen sein. Insgesamt bietet das Briefwahlsystem ausreichende Schutzmaßnahmen gegen Betrug und genießt bei der Mehrheit der Gesprächspartner:innen des ODIHR EET Vertrauen. Die meisten Parteien hatten ihre Wähler:innen dazu ermutigt, diese Wahlmethode zu verwenden.

Die Kampagne war insgesamt lebendig und wettbewerbsstark. Als Reaktion auf die Pandemie setzten die politischen Parteien teilweise auf digitale Kampagnen, um die Wähler:innen zu erreichen. Mehrere Parteien investierten erhebliche Ressourcen, um manipulativer Information und schädlicher Sprache im Internet entgegenzuwirken. Einige Kandidaten, oft Frauen, waren in sozialen Netzwerken besonders virulenten Angriffen ausgesetzt. Neben der Verunstaltung von Wahlkampfmaterialien und vereinzelt Vorfällen, die einige Kandidat:innen betrafen, wurden die Veranstaltungen einiger Parteien durch Proteste gestört, die in mehreren Fällen ihre Fähigkeit einschränkten, sich an ihr Publikum zu wenden.

Die Regelungen für Wahlkampagnen sind dezentralisiert. Aus dem Grundgesetz und der einfachen Gesetzgebung ergeben sich umfassende Orientierungshilfen, die den Zugang zu den Grundfreiheiten und die Chancengleichheit der Kandidat:innen gewährleisten. Spezifische Regelungen werden auf Landes- und Kommunalebene weiter ausgearbeitet. Erhebliche Unterschiede in den Verordnungen zur Durchführung von Kampagnen auf kommunaler Ebene machten es für einige kleinere politische Parteien schwierig, die Bandbreite komplexer Anforderungen in verschiedenen Kommunen vollständig zu erfüllen.

Das Gesetz weist dem Bundestagspräsidenten die Rolle der Parteienfinanzaufsicht zu und sieht ein relativ begrenztes Mandat vor, das ihm die Verantwortung überträgt, Finanzberichte auf ihre Richtigkeit zu prüfen und auf der Webseite des Bundestags zu veröffentlichen. Die Regulierung, die Berichtspflichten und die Aufsicht über die Finanzierung politischer Parteien sorgen nicht für ausreichende Transparenz und wurden von vielen Gesprächspartner:innen des ODIHR EET als Bedenken geäußert. Späte Fristen für Berichte zu Parteispenden ermöglichen keine sinnvolle Prüfung der Parteienfinanzierung in Wahljahren, und das Berichtsformat ist unzureichend, um die Wähler:innen über die den Parteien zur Verfügung stehenden Finanzen zu informieren. Lediglich Spenden über 50.000 EUR müssen unverzüglich öffentlich bekannt gegeben werden, alle anderen Aspekte der politischen Finanzierung bleiben für mindestens ein Jahr effektiv geheim. Wahlkampagnen Dritter, Einnahmen durch Sponsoring, Darlehen an politische Parteien und Wahlkampfausgaben sind weder rechtlich definiert noch angemessen ausgewiesen, wodurch die Transparenz in diesen Aspekten der Politikfinanzierung beeinträchtigt wird.

Das Wahlgesetz sieht vor, dass die Wahlen öffentlich sind, und gewährt der Öffentlichkeit Zugang zu allen Phasen des Verfahrens. Die Anwesenheit von Beobachter:innen ist jedoch nicht ausdrücklich vorgesehen, was gegen die in Absatz 8 des Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990 eingegangenen Verpflichtungen verstößt.

Das ODIHR EET führte im Einklang mit den Empfehlungen der NAM keine systematische Beobachtung am Wahltag durch, besuchte nur wenige Wahllokale und beobachtete eine begrenzte Anzahl von Auszählungen. Das ODIHR EET nahm jedoch die gemeldeten Fälle von Verfahrensproblemen während des Wahltages in der Hauptstadt Berlin und den anschließenden Rücktritt der Landeswahlleiterin zur Kenntnis.

II. EINLEITUNG UND DANKSAGUNGEN

Auf Einladung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE zur Beobachtung der Bundestagswahl am 26. September 2021 entsandte das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) ein Expertenteam (EET). Das ODIHR EET mit Basis in

Berlin war zwischen dem 14. und 30. September vor Ort und bestand aus vier Experten aus drei OSZE-Mitgliedstaaten.

Das ODIHR EET bewertete die Vorbereitungen und den Prozess der Briefwahl, das Wahlkampfumfeld, die Regulierung von Wahlkämpfen sowie die Regulierung und Beaufsichtigung der Wahlkampffinanzierung. Dementsprechend ist dieser Bericht von begrenztem Umfang und bietet keine umfassende Bewertung des Wahlprozesses. Bestimmte untersuchte Bereiche wurden auf ihre Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen und anderer internationaler Verpflichtungen und Standards für demokratische Wahlen sowie der nationalen Gesetzgebung bewertet. Im Einklang mit der ODIHR-Methodik führte das EET keine systematische Beobachtung der Verfahren am Wahltag durch, sondern besuchte eine begrenzte Anzahl von Wahllokalen. Der NAM-Bericht des ODIHR vom Juli 2021 und frühere ODIHR-Berichte zu Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland bieten zusätzliche Einzelheiten und Kontext für diesen Bericht.²

Das ODIHR EET dankt der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE für die Einladung zur Beobachtung der Bundestagswahl und dem Auswärtigen Amt für die Zusammenarbeit und Unterstützung. Das ODIHR EET bedankt sich ebenfalls beim Bundeswahlleiter (BWL), dem Bundesministerium des Innern, dem Bundestagspräsidenten, dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sowie den Vertreter:innen politischer Parteien, den Medien, der Zivilgesellschaft und anderen Gesprächspartner:innen für den Austausch..

III. HINTERGRUND UND POLITISCHER KONTEXT

Deutschland ist eine Bundesrepublik, bestehend aus 16 Bundesländern. Die gesetzgebende Gewalt liegt beim Bundestag mit seinen direkt gewählten Abgeordneten und den Landtagen. Die Länder beteiligen sich an der Gesetzgebung auf Bundesebene durch den Bundesrat, in den die jeweiligen Landesregierungen 69 Mitglieder³ entsenden. Die Bundesvollzugsgewalt liegt bei der Bundesregierung, die vom Bundeskanzler geleitet wird und auf Vorschlag des Bundespräsidenten von der Mehrheit der Abgeordneten gewählt wird. Der Bundespräsident hat am 20. Dezember 2020 die Bundestagswahl für den 26. September 2021 ausgerufen.⁴

Nach den Wahlen vom 24. September 2017 erhielten sieben politische Parteien Sitze im Bundestag. Die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) und ihr Bundesfraktionspartner Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU) bildeten mit der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) eine Regierungskoalition. Die parlamentarische Opposition umfasste die Alternative für Deutschland (AfD), die Freie Demokratische Partei (FDP), die Linke (Die Linke) und Bündnis 90/Die Grünen (Bündnis 90/Die Grünen).⁵ 2017 wurden insgesamt 218 Frauen gewählt, was 31 Prozent der Abgeordneten entspricht.

Die Wahlen 2021 waren die ersten seit 1949, bei denen ein amtierender Bundeskanzler nicht mehr kandidierte. Die COVID-19-Pandemie und ihre sozialen und wirtschaftlichen Folgen waren die dominierenden Themen in den öffentlichen Debatten im Vorfeld der Wahlen. Weitere wichtige Themen waren der Klimawandel – was durch die jüngsten schweren Überschwemmungen in West- und Süddeutschland noch verschärft wurde – und der militärische Rückzug aus Afghanistan. Die Wahl

² Siehe [alle vorherigen Wahlbeobachtungsberichte des ODIHR für die Bundesrepublik Deutschland](#).

³ Laut Artikel 50 des Grundgesetzes beteiligen sich die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes sowie in Bezug auf Angelegenheiten der Europäischen Union.

⁴ Bundestagswahlen müssen frühestens 46 und spätestens 48 Monate nach dem Beginn der laufenden Wahlperiode stattfinden.

⁵ Die Gesamtzahl der 709 Sitze wurde wie folgt verteilt: CDU (200), CSU (46), SPD (153), AfD (94), FDP (80), Die Linke (69) und Bündnis 90/Die Grünen (67).

selbst war ein Wahlkampfthema einiger Parteien, die die Integrität der Briefwahl in Frage stellten. Dies schien jedoch die öffentliche Wahrnehmung der Integrität der Wahlen nicht negativ zu beeinflussen. Weitere wahlbezogene Themen waren die Auswirkungen manipulativer Inhalte und die zunehmende Rolle von sozialen Netzwerken und Online-Medien im Wahlkampf.

Bei den vergangenen Bundestagswahlen im Jahr 2017 wurde ein ODIHR EET eingesetzt, mit besonderem Schwerpunkt auf den rechtlichen Rahmenbedingungen, der Wahlkampffinanzierung und dem Wahlkampfumfeld. Das EET sah im rechtlichen Rahmen eine solide Grundlage für demokratische Wahlen und empfahl eine Regelung in Bezug auf Drittfinanzierung im Wahlkampf mit einer zeitnahen Offenlegung von Parteifinanzberichten und die Absenkung von Schwellenwerten für die sofortige Offenlegung von Spenden sowie die Einrichtung einer unabhängigen Aufsicht für die Wahlkampffinanzierung und angemessene Fristen für die Beilegung von Beschwerden nach der Wahl.

IV. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Die Bundestagswahlen werden durch das Grundgesetz von 1949, das Bundeswahlgesetz (BWG) von 1956, die Bundeswahlordnung (BWO) von 2002 und das Wahlprüfungsgesetz von 2012 sowie durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und dessen einschlägige Urteile geregelt. Für die Durchführung von Bundestagswahlen gelten auch die einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes von 1994, des Wahlstatistikgesetzes von 1999 sowie des Bürgerlichen Gesetzbuches von 2002 und des Strafgesetzbuches von 1998.

Seit der vergangenen Bundestagswahl wurde die Gesetzgebung geändert, so dass unter Vormundschaft stehende Bürger:innen auch wählen können.⁶ Am 19. November 2020 wurden auch Änderungen der Methode zur Verteilung zusätzlicher Sitze eingeführt, um das Ergebnis der Verhältniswahl widerzuspiegeln. Die Einführung dieser Änderungen zehn Monate vor den Wahlen 2021 verstößt gegen bewährte internationale Praktiken, nach denen grundlegende Elemente des Wahlrechts, insbesondere des Wahlsystems, nicht weniger als ein Jahr vor einer Wahl geändert werden sollten.⁷ Drei Oppositionsparteien (Grüne, FDP und Die Linke) reichten Anfang 2021 eine Klage beim Bundesverfassungsgericht ein, um die Anwendbarkeit der neuen Sitzverteilungsprinzipien auf diese Wahlen anzufechten. Das BVerfG lehnte diesen Antrag ab, erklärte sich jedoch bereit, ihn im Hinblick auf die zusätzliche Sitzverteilung im weiteren Umfang zu prüfen, da diese zu komplex sei und größere Parteien begünstige. Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie wurde das Bundeswahlgesetz (BWG) vom Bundestag geändert, so dass die Zahl der erforderlichen Unterschriften für die Registrierung von Parteilisten auf ein Viertel der im Gesetz geforderten Zahl reduziert wird.

Darüber hinaus sehen die Änderungen des BWG eine weitere Reform vor, indem sie die Einrichtung einer Reformkommission vorschreiben, die vor Ablauf der Frist am 30. Juni 2023 damit beauftragt wird, unter anderem die Herabsetzung des Wahlalters (von derzeit 18 auf 16) und Mittel zur Modernisierung parlamentarischer Arbeit sowie zur Erreichung einer paritätischen Vertretung von Frauen und Männern im Bundestag vorzuschlagen.

Der Wahlprüfungsausschuss des Bundestages nimmt innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag wahlbezogene Beschwerden von Bürger:innen, Wahlleiter:innen aller Ebenen und des

⁶ Unter Vormundschaft versteht man die Bestellung eines Vormunds für einen Erwachsenen, entweder durch das Betreuungsgericht oder durch die Erteilung einer Vollmacht durch die betreffende Person. Das Gesetz hinderte schätzungsweise 85.000 Menschen mit Behinderungen an der Wahl.

⁷ Siehe Venedig-Kommission: [Code of good practice in electoral matters](#) (2005) und [Interpretative declaration on the stability of electoral law](#) (2002).

Bundestagspräsidenten entgegen.⁸ Der Ausschuss prüft diese Beschwerden im Hinblick darauf, ob sie die Gültigkeit der Bundestagswahl betreffen oder bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Rechte verletzt worden sind. Der Ausschuss hat das Recht, Nachforschungen anzustellen und zusätzliche Informationen anzufordern; er entscheidet per Mehrheitsbeschluss und legt seine Beschlüsse dann dem Bundestag zur Abstimmung vor. Am 19. November 2021 hat der Bundeswahlleiter (BWL) bekannt gegeben, dass er beim Deutschen Bundestag Widerspruch gegen die Gültigkeit der Wahl in 6 Wahlkreisen in Berlin eingelegt hat. Der BWL führte die vorübergehende Schließung einiger Wahllokale aufgrund falscher Stimmzettel und andere organisatorische Gründe an, die zu langen Wartezeiten führten und die vielen Wähler:innen die Möglichkeit verwehrten, ihre Stimme abzugeben.⁹

V. WAHLSYSTEM

Die Bundestagsabgeordneten werden durch ein gemischtes Wahlsystem gewählt, das Verhältniswahl und Mehrheitswahl kombiniert. Die Wähler:innen sind berechtigt, jeweils zwei Stimmen mit der Möglichkeit unterschiedlicher politischer Parteipräferenzen abzugeben. In 299 Direktwahlkreisen werden gemäß dem Mehrheitswahlprinzip ebenso viele Kandidat:innen, und in 16 Landeswahlkreisen geschlossene Parteilisten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Parteien, die die 5-Prozent-Hürde bei der Zweitstimme übertreffen als auch solche, die in mindestens drei Direktwahlkreisen erfolgreich sind, nehmen an der Mandatsverteilung teil. Ausgenommen von der 5-Prozent-Hürde sind Parteien, die anerkannte nationale Minderheiten (Dänen, Friesen, Sorben und Roma) vertreten.

Die Sitzverteilung im Bundestag richtet sich nach der Anzahl der in den Einzelmandatswahlkreisen gewonnenen Sitze und nach dem Anteil der Sitze auf Länderebene. Überhangmandate werden vergeben, wenn eine Partei durch Erststimmen (Mehrheitswahl) in einem Bundesland mehr Direktmandate erringt, als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis (Verhältniswahl) im jeweiligen Bundesland zustehen würden. Die endgültige Anzahl der Sitze für jede Partei wird erhöht, um die Präferenzen der Wähler:innen bei der Erststimme widerzuspiegeln. Durch dieses System erteilte Mandate werden in der Praxis und von der Wahlverwaltung als Überhangmandate bezeichnet. Im scheidenden Bundestag wurden 46 solcher Mandate vergeben: 36 an die CDU, 7 an die CSU und 3 an die SPD. Da die Überhangmandate vor allem den großen Parteien zugutekommen, wurde vor der Bundestagswahl 2013 durch Novellierung des Bundesgesetzes ein zusätzliches System von Ausgleichsmandaten eingeführt. Im scheidenden Bundestag wurden 65 Ausgleichsmandate vergeben: 11 an die AfD, 15 an die FDP, 10 an das Bündnis 90/Die Grünen, 10 an Die Linke und 19 an die SPD.

Da durch diese Regelungen die Zahl der Bundestagsabgeordneten potenziell unbegrenzt weiter steigen könnte, hat der Bundestag am 14. November 2020 eine Änderung des BWG beschlossen und die Anzahl der Wahlkreise auf 280 (statt derzeit 299) begrenzt.¹⁰ Diese Änderungen treten ab dem 1. Januar 2024 in Kraft und gelten für die nächste Bundestagswahl.

Eine ständige Wahlkreiskommission überprüft die Wahlkreisgrenzen anhand der Bevölkerungsentwicklung, vorbehaltlich der Zustimmung des Bundestages. Die Kommission besteht gemäß BWG aus sieben Mitgliedern und wird vom Bundespräsidenten berufen. Die Zahl der Wähler:innen pro Wahlkreis soll vom Durchschnitt um nicht mehr als 15 Prozent abweichen, bei

⁸ Beim Wahlprüfungsausschuss des Bundestages gingen mehr als 2.100 förmliche Beschwerden im Zusammenhang mit der Wahl ein. Die Mehrzahl der Beschwerden bezog sich auf Vorfälle in Berlin.

⁹ Siehe [Pressemitteilung des BWL](#). Mit Stand Februar 2022 war noch kein Zeitpunkt für eine Abstimmung über den Vorschlag im Bundestag bestimmt.

¹⁰ 2013 wurden 33 Mandate über diesen Mechanismus vergeben, 111 im Jahr 2017 und 137 im Jahr 2021.

Abweichungen von mehr als 25 Prozent müssen die Grenzen neu gezogen werden. Für die Wahlen 2021 wurden die Grenzen von 17 Wahlkreisen neu gezogen.¹¹

VI. REGISTRIERUNG VON PARTEIEN UND KANDIDAT:INNEN

Wahlberechtigte können sich unabhängig oder als Parteikandidat:innen aufstellen lassen. Es gibt kein System der offiziellen Registrierung politischer Parteien. Alle Parteien und Verbände, die Kandidat:innen aufstellen wollten, mussten dies dem Bundeswahlausschuss mitteilen und ihr Parteiprogramm sowie andere Unterlagen bis Juni einreichen (bzw. bis Juli für in Landtagen oder im Bundestag vertretene Parteien) und wurden vom Bundeswahlausschuss (BWA) formal auf ihre Teilnahmeberechtigung geprüft. Wenn die BWA eine politische Partei für nicht teilnahmeberechtigt hält, hat die Partei das Recht, spätestens 75 Tage vor den Wahlen beim BVerfG Einspruch einzulegen. Das BVerfG hat 16 Tage Zeit, um über den Einspruch zu entscheiden. Das Verfahren zum Aufstellen von Parteilisten ist offen und umfassend, ohne unangemessene Einschränkungen für die Teilnahme.

Insgesamt haben sich 96 Parteien für die Parlamentswahlen 2021 aufstellen lassen, und 54 Parteien haben die formalen Teilnahmebedingungen erfüllt. Die Anträge von 43 Parteien wurden aus formalen Gründen abgelehnt, von denen 13 beim Bundesverfassungsgericht Einspruch einlegten. Das BVerfG gewährte einer Partei die Teilnahme. Insgesamt nahmen 47 Parteien an der Bundestagswahl teil: 40 mit nationalen Listen und 7 nur in einigen Wahlkreisen für das Mehrheitsvotum. Insgesamt kandidierten bei dieser Wahl 6.211 Kandidat:innen, darunter 2.024 Frauen (32,5 Prozent).¹²

Entscheidungen über die Registrierung von Kandidat:innen und Parteilisten treffen die Kreiswahlausschüsse (KWA) bzw. die Landeswahlausschüsse (LWA). Der Bundeswahlleiter (BWL) teilte dem ODIHR EET mit, dass 11 Parteien Einspruch gegen Entscheidungen von Länder- oder Kreiswahlausschüssen eingelegt hätten, da diese Parteilisten aus formalen Gründen abgelehnt hätten. Das BVerfG entschied in drei Fällen zugunsten der Beschwerdeführer. Parteien, die derzeit mit mindestens fünf Abgeordneten im Bundestag oder in den Landtagen vertreten sind, müssen bei der Einreichung ihrer Wahlvorschläge bei den jeweiligen Kreiswahlleitern keine Unterstützungsunterschriften leisten. Die Nominierungen anderer Parteien für Direktwahlkreise müssen von mindestens 200 Unterstützungsunterschriften begleitet werden. Listen der nicht im Bundestag vertretenen Parteien sind bei den jeweiligen Landeswahlleitern einzureichen und mit Unterschriften im Verhältnis von 1 pro 1.000 Wahlberechtigten in den Ländern, insgesamt jedoch nicht mehr als 2.000, zu unterstützen.

VII. WAHLVERWALTUNG

Die Wahlen werden durch ein vierstufiges System verwaltet; dazu gehören der BWA, 16 LWA, 299 KWA mit einem Mandat und für diese Wahl ungefähr 88.000 WV; 60.000 für die reguläre Stimmabgabe und 28.000 für die Auszählung von Briefwahlstimmen, was im Vergleich zu 2017 beinahe einer Verdoppelung entspricht.¹³ Die Wahl war im Allgemeinen gut organisiert, und die Wahlverwaltung genoss das Vertrauen der beteiligten Akteure trotz verfahrenstechnischer Probleme in sechs Berliner Wahlkreisen.

¹¹ Brandenburg: Brandenburg an der Havel – Potsdam-Mittelmark I – Havelland III – Teltow-Fläming I, Potsdam – Potsdam-Mittelmark II – Teltow-Fläming II. Nordrhein-Westfalen - Lippe I, Höxter – Gütersloh III – Lippe II, Paderborn. Bayern: Landshut, Rottal-Inn, Regensburg, Schwandorf, Erlangen, Fürth, Augsburg-Land, Donau-Ries.

¹² Insgesamt kandidierten 1.284 Kandidat:innen in Direktwahlkreisen und 2.851 ausschließlich auf Länderlisten, 2.076 Personen kandidierten sowohl in Direktwahlkreisen als auch auf den Länderlisten.

¹³ 2017 gab es insgesamt 88.000 Wahllokale, davon 73.500 für die reguläre Stimmabgabe und 14.500 für die Auszählung von Briefwahlzetteln.

Bei der Nominierung von Mitgliedern der Wahlgremien auf den unterschiedlichen Ebenen sollten per Gesetz die im jeweiligen Bezirk vertretenen politischen Parteien gebührend berücksichtigt werden. Darüber hinaus bitten die Behörden auf Kreisebene verschiedene Bundes- und Länderbehörden und auch Institutionen um Nominierungen für die Besetzung der Wahlvorstände. Während die Mitarbeit im Wahlvorstand als freiwillig gilt, sieht das BWG vor, dass jede Person mit aktivem Wahlrecht verpflichtet ist, dieses Amt anzunehmen, wenn es ihr angeboten wird. Sanktionen für die Verweigerung der Tätigkeit als Wahlvorstandsmitglied sind im BWG enthalten, wurden jedoch bei dieser Wahl nicht verhängt. Insgesamt wurden rund 650.000 Personen für die Verwaltung der Bundestagswahl rekrutiert. Um die Teilnahme im Rahmen der COVID-19-Pandemie zu fördern, wurde den potenziellen WV-Mitgliedern durch die Möglichkeit, in der Impfreihenfolge aufzusteigen, ein Anreiz gegeben.¹⁴

LWA und KWA werden von Wahlleitern und WV von Wahlvorstehern geleitet. Der BWL und sein Stellvertreter werden vom Bundesministerium des Innern auf unbestimmte Zeit bestellt.¹⁵ Der BWA setzt sich aus 11 Mitgliedern zusammen: dem BWL, unterstützt von acht vom BWL ernannten „qualifizierten“ Stimmberechtigten, sowie zwei Richter:innen des Bundesverwaltungsgerichts. Die Wahlleiter:innen der Länder und Wahlkreise werden von den Landesbehörden bestellt. Nach öffentlicher Kritik an Verfahrensmängeln am Wahltag in Berlin trat die Landeswahlleiterin am 29. September zurück. Die LWA bestehen aus neun Mitgliedern, darunter zwei Richter:innen, während die KWA sieben Mitglieder haben. WV haben fünf bis neun Mitglieder, die aus dem Kreis der Wähler:innen und politischen Parteien ernannt werden.

Die Aufstellung und Übertragung der Ergebnisse erfolgt gemäß den von der Wahlverwaltung festgelegten Informationssicherheitsprotokollen, und das System wurde vor der Wahl getestet. Das ODIHR EET wurde darüber informiert, dass Cybersicherheitsschulungen für 2.000 Wahlleiter:innen durchgeführt wurden und dass frühe Tests der Ergebnisübertragung und des Tabellensystems dazu beigetragen haben, Fehler zu erkennen und zu beheben. Die endgültigen Ergebnisse werden auf der Grundlage einer Papierdokumentation bestätigt und freigegeben.

Wählerverzeichnisse werden automatisch aus dem Melderegister extrahiert, und alle Wahlberechtigten erhalten ca. sechs Wochen vor der Wahl (spätestens jedoch 21 Tage vor dem Wahltag) per Post Bescheide mit Angabe ihres Wahllokals und Bereitstellung eines Unterlagenpakets für den Antrag auf Briefwahl. Das ODIHR EET wurde darüber informiert, dass viele Wähler:innen diese Mitteilungen üblicherweise zur Identifizierung in die Wahllokale mitnehmen, es aber auch möglich ist, ohne sie zu wählen.

VIII. BRIEFWAHL

Wahlberechtigt sind alle Bürger:innen, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben und ihren Wohnsitz in Deutschland haben oder seit mindestens drei Monaten in Deutschland wohnhaft sind. Alle Wahlberechtigten sind berechtigt, auf Wunsch ihre Stimme per Briefwahl abzugeben.¹⁶ Briefwahanträge können postalisch, elektronisch oder bei der jeweiligen Gemeinde abgegeben werden. Anträge auf Briefwahl wurden automatisch in das Wählerverzeichnis übernommen und auf den

¹⁴ Siehe [Interview](#) vom 14. August 2021 mit dem BWL mit dem Hinweis, dass Freiwillige auf der Impfliste hochrücken.

¹⁵ Zum Wahlleiter wurde traditionell der Präsident des Statistischen Bundesamtes ernannt.

¹⁶ Die Briefwahl wurde 1957 in Deutschland eingeführt, und bis 2008 mussten diejenigen, die ihre Stimmzettel postalisch abgeben wollten, eine Genehmigung beantragen und einen Grund angeben, warum sie nicht persönlich wählen wollten. Das BVerfG hat 1967 und 1981 entschieden, dass die Vorteile der Briefwahl, wie eine höhere Wahlbeteiligung und eine erhöhte allgemeine Beteiligung, als wichtiger angesehen werden sollten als die potenziellen Nachteile, wie etwa Bedenken in Bezug auf das Wahlgeheimnis.

Wählerlisten ausgewiesen, da diejenigen, die einen Briefwahlzettel erhalten haben, ihre Stimme nicht persönlich abgeben konnten.

Der festgelegte Zeitrahmen für die Briefwahl bot die Möglichkeit, bis zwei Tage vor der Wahl eine Briefwahl zu beantragen.¹⁷ Für diese Wahlen beantragten 47,3 Prozent aller Wahlberechtigten, per Briefwahl abzustimmen – ein Anstieg im Vergleich zu 28,7 Prozent im Jahr 2017, der wahrscheinlich auf Bedenken im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zurückzuführen ist.¹⁸

Briefwahlunterlagen werden an von den Gemeinden benannte Orte versandt und dann an die Briefwahlauszählungszentren weitergeleitet. Laut Gesetz sollte jeder Wahlkreis über mindestens eine Briefwahlauszählungsstelle verfügen. Die Adressen dieser Orte sind auf dem Umschlag vorgedruckt, der zusammen mit einem vorgefertigten Briefwahantrag dem ursprünglichen Wahlbenachrichtigungsschreiben beigelegt ist. Alle Briefwahlunterlagen mussten bis 18.00 Uhr am 26. September eintreffen, um ausgezählt zu werden. Die Auszählung der Briefwahlunterlagen wurde in etwa 28.000 speziell ausgewiesenen Zentren durchgeführt. Insgesamt enthält das Briefwahlsystem ausreichende Schutzmechanismen gegen Betrug.

Vertreter:innen der AfD haben im Vorfeld der Wahlen die Briefwahl als „undemokratisch und verfassungswidrig“ bezeichnet und die Integrität der Briefwahl in Frage gestellt.¹⁹ Das Briefwahlverfahren genoss jedoch das Vertrauen der meisten ODIHR EET-Gesprächspartner:innen aus politischen Parteien und der Zivilgesellschaft, wobei die meisten Parteien ihre Wähler:innen ermutigt hatten, diese Wahlmethode zu verwenden. Für Bürgerinnen und Bürger, die im Ausland ansässig sind, erfolgt das Wählen ausschließlich über Briefwahl. Bürger:innen ohne Wohnsitz in Deutschland müssen nachweisen, dass sie berechtigt sind, in das Wählerverzeichnis aufgenommen zu werden. Das ODIHR EET wurde auf einige Fälle des verspäteten Eingangs von Briefwahlstimmen durch im Ausland lebende Bürger aufmerksam gemacht.

Um das Vertrauen in die Briefwahl weiter zu stärken und den Wähler:innen zu versichern, dass ihre Stimme gezählt wird, könnte die Entwicklung eines Systems erwogen werden, das den Eingang der Briefwahl bei den zuständigen Behörden anzeigt.

Der BWL berief sich auf die Bestimmung des BWA, welche die Veröffentlichung von in Wahllokalen durchgeführten Wahlbefragungen vor Schließung der Wahllokale in Bezug auf die Briefwahl verbietet. Der BWL argumentierte, dass in dem Fall, in dem eine große Anzahl von Briefwahlstimmen vor dem Wahltag verschickt wurde, die Veröffentlichung von Meinungsumfragen einem Exit-Polling gleichkomme. Gegen die Untersagungsentscheidung des BWL wurde in den Wochen vor der Wahl Beschwerde eingelegt und das Verwaltungsgericht Wiesbaden entschied, dass das Verbot des BWL zur Veröffentlichung von Meinungsumfragen nicht anwendbar sei.

IX. WAHLKAMPF UND WAHLKAMPFUMFELD

Der Wahlkampf wird durch Gesetze und Verordnungen des Bundes, der Länder und der Kommunen geregelt. Auf Bundesebene werden die Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit durch das

¹⁷ Die Frist für den Briefwahantrag war der 24. September 2021.

¹⁸ 2017 nutzten nach amtlichen Endergebnissen von 71,2 Prozent der Stimmberechtigten 28,7 Prozent die Möglichkeit der Briefwahl; 95 Prozent derjenigen, die einen Briefwahlzettel beantragt hatten, schickten ihn ein. Die Nutzung der Briefwahl hat seit 2009 stetig zugenommen, wobei im Jahr 2005 19 Prozent der abgegebenen Stimmzettel, im Jahr 2009 21 Prozent und im Jahr 2013 24 Prozent per Post abgegeben wurden.

¹⁹ Siehe DW-[Berichterstattung](#) im Hinblick auf Bedenken, die von politischen Parteien in Bezug auf die Briefwahl geäußert wurden.

Grundgesetz garantiert.²⁰ Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge regelt die Organisation von Versammlungen unter freiem Himmel und legt das Anzeigeverfahren bei den zuständigen Behörden fest. Das Parteiengesetz (PartG) schreibt die Gleichbehandlung aller politischen Parteien durch die öffentlichen Behörden vor und begründet das Prinzip der „abgestuften Chancengleichheit“ gemäß den Ergebnissen früherer Parlamentswahlen.²¹ Kommunale Regelungen können auch innerhalb eines Bundeslandes erheblich voneinander abweichen.²² Die Regulierung ergibt sich ferner aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, die sich insbesondere mit Wahlkampfaktivitäten, die näher am Wahltag durchgeführt werden, beschäftigt.²³

Während die Wahlkampfphase bzw. der Zeitraum nicht offiziell festgelegt sind und die Parteien jederzeit frei Wahlkampf machen können, regeln einschlägige Gesetze und Vorschriften auf allen Ebenen die Verwendung von Wahlkampfmaterialien, die Durchführung von Wahlkampfveranstaltungen sowie die Werbung in den Medien in den zwei Monaten vor dem Wahltag. Einige Vertreter:innen politischer Parteien äußerten sich gegenüber dem ODIHR EET besorgt über eine wachsende Zahl von Kommunen, welche den Einsatz von Wahlkampfmaterialien zeitlich und örtlich einschränken.²⁴ Mehrere Vertreter:innen erklärten dem ODIHR EET auch, dass die Einhaltung von Vorschriften in verschiedenen Gemeinden für kleine politische Parteien mühsam sein könne. Einige beklagten sich darüber, dass Informationen über geltende Vorschriften nicht immer leicht zugänglich seien.

Um den Kandidat:innen Rechtssicherheit zu bieten, sollten kommunale Wahlkampfregelungen klar definiert und für die Kandidat:innen leicht zugänglich sein.

Die Kampagnen waren gut sichtbar und lebendig. Die Parteien berichteten, dass sie in Städten und entlang von Hauptstraßen zahlreiche traditionelle Werbetafeln und Plakate aufgestellt hatten. Das ODIHR EET erfuhr, dass die Kandidat:innen auch Haustürwahlkampf, Versammlungen und Parteistände, die Verteilung von Flugblättern, Werbung in traditionellen und Online-Medien sowie in sozialen Netzwerken als Mittel des Wahlkampfs genutzt haben. Zu den dominierenden Wahlkampf-Themen gehörten die COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen Präventionsmaßnahmen, die wirtschaftliche Erholung von der Pandemie, der Klimawandel, soziale Fragen, Wohlfahrt, Wohnen und Steuern.

Obwohl das Konzept der sogenannten Drittbeteiligung im Gesetz nicht existiert, spielten Gruppen ohne sichtbare Verbindung zu bestimmten Parteien oder Kandidat:innen eine aktive Rolle im Wahlkampf, indem sie politische Botschaften verbreiteten, die die Wahlprogramme einiger Kandidat:innen widerspiegeln. Akteure von Drittparteien initiierten Debatten zu Themen wie Klimawandel und Pandemie, wobei einige behaupteten, dass Wähler:innen, die die Maßnahmen zur Corona-Eindämmung nicht einhielten, möglicherweise nicht zur Stimmabgabe zugelassen würden. Das ODIHR EET wurde

²⁰ Wahlkampfrelevante Regelungen sind Bestandteil der allgemeinen Rechtsvorschriften über die Ausübung hoheitlicher Befugnisse und die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben in der Zuständigkeit der Länder. Politischen Parteien und Kandidat:innen werden Privilegien eingeräumt, die vor Wahlen besonders relevant sind.

²¹ Beispielsweise können öffentlich-rechtliche Sender einigen Parteien mehr Sendezeit als anderen gewähren, basierend auf Faktoren wie den Ergebnissen vergangener Wahlen, wie lange die Partei besteht und ob sie regelmäßig für Wahlen kandidiert sowie Meinungsumfragen. Parteien können in Kategorien eingeteilt werden, und alle Parteien innerhalb einer Kategorie müssen gleich behandelt werden.

²² Beispielsweise können Kommunen festlegen, wann und wo Wahlwerbung in ihrem Zuständigkeitsbereich zulässig ist.

²³ So verwies das Bundesverfassungsgericht beispielsweise in einem Urteil vom [27. Februar 2018](#) auf eine „heiße Phase“ der Wahl wegen Verletzung des Rechts der AfD auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb nach einer Pressemitteilung eines Bundesministeriums aus dem Jahr 2015, in der die Partei kritisiert wurde. Als „heiße Phase“ haben die Gerichte im Allgemeinen die vier bis sechs Wochen vor dem Wahltag definiert.

²⁴ In den gemeldeten Fällen zielen die meisten Beschränkungen darauf ab, die Landschaft vor visueller Verschmutzung zu schützen.

von Vertreter:innen politischer Parteien, Mitgliedern zivilgesellschaftlicher Organisationen und Journalist:innen darüber informiert, dass sie auf verschiedene Weise an der Ausarbeitung von Vorschlägen teilgenommen hatten, die solche Kampagnen per Gesetz unterbinden würden, aber schließlich wurden diese Initiativen aufgrund eines mangelnden parteiübergreifenden Konsenses nicht in das Parlament eingebracht.

Die Versammlungsfreiheit wurde respektiert, wobei die Länder Versammlungen nur dann einschränken durften, wenn die Einhaltung der Corona-Maßnahmen in Frage stand. Dem ODIHR EET wurde von einer Gemeindebehörde berichtet, die eine Wahlkampfveranstaltung wegen der Gefahr der Nichteinhaltung von COVID-19-Schutzmaßnahmen untersagt hatte, was letztendlich von einem Gericht aufgehoben wurde. Parteien, die über Schwierigkeiten beim Zugang zu Räumlichkeiten für die Durchführung von Wahlkampfveranstaltungen berichteten, waren im Allgemeinen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln zufrieden, obwohl einige anmerkten, dass sie ihren Verlust nicht ausgleichen konnten.

Einige ODIHR EET-Gesprächspartner:innen beschrieben den Ton des Wahlkampfes als aggressiv oder stellten die Verbreitung manipulativer Informationen fest. Die meisten äußerten sich jedoch zufrieden mit dem Umfang der den Wähler:innen zur Verfügung stehenden Informationen.²⁵ Sowohl öffentliche als auch private Medien organisierten Debatten zwischen politischen Parteien. Die Spitzenkandidat:innen der drei Parteien, die die Meinungsumfragen anführten, wurden zu Debatten verschiedener Fernsehsender eingeladen.²⁶ Das Format wurde von einigen Akteuren kritisiert, da es den größeren Parteien eine unverhältnismäßige Gelegenheit böte, ihre Wahlprogramme zu präsentieren. Die Ausgleichsdebatten, die nur die im Bundestag vertretenen Parteien einbezogen, wurden von einigen der kleinsten Parteien im Wesentlichen als unfair beklagt. Alle Kandidat:innen erhielten kostenlose Sendezeit bei den öffentlich-rechtlichen Sendern und auch die Möglichkeit, bei privaten Sendern Sendezeit zu Sonderkonditionen zu erwerben.²⁷ Gemäß den Richtlinien der Medienanstalten dürfen Kandidat:innen die freie Sendezeit nutzen, um ihre Kandidatur zu präsentieren, aber nicht um ihre Gegner schlechtzumachen.²⁸ Verleumdung bleibt ein Straftatbestand.²⁹

Um die Meinungsfreiheit uneingeschränkt zu gewährleisten, sollten Bestimmungen, die eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für Verleumdung vorsehen, gestrichen werden.

²⁵ Zivilgesellschaftliche Organisationen stellten mehrere organisierte Bemühungen zur Verbreitung von Desinformation fest. So verbreitete sich im Vorfeld der Wahlen in den sozialen Netzwerken die falsche Behauptung, dass Bündnis 90/Die Grünen die Einführung eines allgemeinen Haustier-Verbots planten.

²⁶ In der Vergangenheit nahmen die beiden Kandidaten der größten politischen Parteien, also diejenigen mit den größten Chancen, Bundeskanzler:in zu werden, an einer von mehreren Sendern gemeinsam organisierten Debatte teil. Bei dieser Wahl wurden die drei Spitzenkandidat:innen (darunter die von CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen nominierten Kanzlerkandidat:innen) zu einer Reihe von vier Debatten eingeladen, die von mehreren öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern organisiert wurden (Westdeutsches Fernsehen WDR am 20. Mai, RTL und n-tv am 29. August, ARD und ZDF am 12. September sowie ProSieben, Sat 1 und Kabel Eins am 19. September). Am 23. September fand eine Abschlussrunde mit den Spitzenkandidat:innen aller im Bundestag vertretenen Parteien statt.

²⁷ Den Parteien stand es auch frei, zusätzliche Sendezeit zu fairen Bedingungen zu kaufen.

²⁸ Die Medienanstalten sind die Dachorganisation der 14 Ländermedienanstalten und verantwortlich für die Lizenzierung und Aufsicht elektronischer Medien, auch in Bezug auf die Einhaltung der Werbebestimmungen.

²⁹ Das Strafgesetzbuch umfasst Straftaten wie Beleidigung, üble Nachrede, Verleumdung und Verleumdung einer Person des öffentlichen Lebens, die mit Geldstrafen und Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren geahndet werden können. In einem Bericht aus dem Jahr 2017 stellte der OSZE-Bbeauftragte für Medienfreiheit fest, dass im deutschen Strafrecht Gesetze bzgl. Verleumdung mit gewisser Regelmäßigkeit angewendet werden, auch gegen die Medien. Gemäß Paragraph 47 des [CCPR General Comment No. 34](#) von 2011 zum ICCPR „sollten die Vertragsstaaten die Entkriminalisierung von Verleumdung in Betracht ziehen, und in jedem Fall sollte die Anwendung des Strafrechts nur in den schwerwiegendsten Fällen in Betracht gezogen werden und eine Inhaftierung stelle unter keinen Umständen eine angemessene Strafe dar“. Die Gerichte haben im Wahlkampf generell einen größeren Ermessensspielraum eingeräumt.

Mehrere Parteien beklagten die Zerstörung von Plakaten und Werbetafeln sowie verbale und vereinzelt tätliche Angriffe auf Parteibüros oder Wahlkampfstände.³⁰ Besorgniserregend ist, dass die AfD berichtete, während ihres Wahlkampfes mehrere Brandanschläge auf ihre Mitglieder sowie auch ihre Privatfahrzeuge erlebt zu haben.³¹ Die Partei gab auch an, bei ihren Veranstaltungen regelmäßig mit organisierten Gruppen von Demonstranten konfrontiert gewesen zu sein, was in einigen Fällen die Redner daran hinderte, sich an das Publikum zu wenden. Obwohl die Polizei die Sicherheit der Redner:innen gewährleistete, ermöglichten die Maßnahmen es ihnen nicht immer, ihre Wahlprogramme zu präsentieren. Mehrere Parteien berichteten von Schwierigkeiten bei der Anmietung von Räumlichkeiten für Parteikongresse oder Wahlkampfveranstaltungen.³² Laut mehreren Gesprächspartner:innen des ODIHR EET und Berichten von Medien oder zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden einige Parteien verunglimpft, insbesondere von Konkurrenten, die Standpunkte außerhalb des Mainstreams vertreten.³³ Das Landgericht München verbot Plakate der Partei *Der III. Weg* mit dem Slogan „Hängt die Grünen“.³⁴

Behauptungen ausländischer Einmischung, auch durch Online-Medien, wurden von mehreren ODIHR EET-Gesprächspartner:innen erhoben und in öffentlichen Debatten vermehrt festgestellt. Mehrere Organisationen zur Überwachung von Online-Kampagnen berichteten, dass Bündnis 90/Die Grünen und ihre Kanzlerkandidatin Ziel eines überproportionalen Anteils von Desinformationskampagnen in sozialen Netzwerken und Online-Medien waren.³⁵ Mehrere Gesprächspartner:innen behaupteten auch, dass diese negativen Darstellungen in einigen traditionellen Medien reproduziert wurden.³⁶

Digitale Kampagnen sind weitgehend unreguliert und viele Kandidat:innen haben online Wahlkampf betrieben. Bestehende Einschränkungen der Meinungsfreiheit gelten auch online. Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz schreibt Plattformen vor, illegale oder schädliche Inhalte zu entfernen. Obwohl die Meinungen über die Wirksamkeit des Gesetzes bei der Eindämmung schädlicher Äußerungen im Internet auseinandergehen, stellten einige ODIHR EET-Gesprächspartner:innen fest, dass es dazu gedient hat, die politische Debatte zu behindern, indem Nutzer:innen erlaubt wurde, Inhalte mit der Absicht zu melden, Konten vorübergehend sperren zu lassen. Andere Gesprächspartner:innen stellten fest, dass sich die politische Kommunikation, insbesondere unter jüngeren Wähler:innen, auf weniger offene Plattformen verlagert hat, etwa private Messaging-Gruppen. Die meisten Parteien, mit denen das ODIHR EET zusammentraf, berichteten, dass sie zunehmend Ressourcen investieren müssten, um ihre Online-Präsenz zu verwalten, einschließlich der Löschung schädlicher Inhalte und/oder der Reaktion auf negative Kommentare. Obwohl die meisten Parteien zugeben, dass sie online gezielt bestimmte Wähler-Kategorien ansprechen, verpflichteten sich mehrere darauf, in ihrem Wahlkampagnen keine Bots einzusetzen.

³⁰ Wie in den Medien und von Die Linke, die Basis, AfD und Volt an das ODIHR EET berichtet.

³¹ Am Vorabend der Wahlen berichteten [Nachrichtenagenturen](#), dass mehr als 4.000 Straftaten im Zusammenhang mit der Wahl registriert wurden (nach Angaben der Landeskriminalämter). Zwei Drittel der Straftaten konnten keinem bestimmten Segment des politischen Spektrums zugeordnet werden, der Rest verteilte sich auf die extreme Linke und Rechte. Wie das Bundeskriminalamt mitteilte, sind darin 42 Fälle körperlicher Gewalt enthalten.

³² Beispielsweise berichtete die AfD von Problemen bei der Anmietung von Räumlichkeiten für einen Parteitag in Berlin, eine Voraussetzung, um die Zulassungskriterien für die Registrierung einer Parteiliste zu erfüllen.

³³ Laut mehreren ODIHR EET-Gesprächspartnern war Bündnis 90/Die Grünen besonders betroffen. Siehe auch aktuelle Berichte des [Institute for Strategic Dialogue](#) und des [German Marshall Fund of the United States](#).

³⁴ Das Landgericht München hat [entschieden](#) (17.09.2021 in Az. 25 0 12449/21), die Plakate bundesweit zu verbieten. Zuvor hatte ein Gericht in Chemnitz entschieden, dass die Plakate keine unmittelbare Volksverhetzung darstellten.

³⁵ So berichtete etwa der [Tagesspiegel](#) auf Twitter über eine Verleumdungskampagne gegen den CDU-Kanzlerkandidaten Armin Laschet.

³⁶ Auch Kandidat:innen der CDU/CSU und in deutlich geringerem Umfang SPD-Kandidat:innen wurden ins Visier genommen.

X. PARTEIEN UND WAHLKAMPFFINANZIERUNG

Die Finanzierung politischer Parteien wird durch das PartG geregelt, das die Gleichbehandlung aller Parteien durch die Behörden vorschreibt. Das PartG legt Regeln für die öffentliche Finanzierung und private Zuwendungen an politische Parteien fest und sieht die Überwachung der politischen Finanzierung, Berichterstattung und Sanktionen vor. Das Grundgesetz enthält auch eine Bestimmung, wonach politische Parteien über ihr Vermögen, die Herkunft ihrer Einkünfte sowie deren Verwendung öffentlich Rechenschaft abzulegen haben.

Das derzeitige System der Parteienfinanzierung wird durch die BVerfG-Urteile von 1966 und 1992 geprägt, die Parteien in dem Sinne von Gruppen definieren, die frei konkurrieren, eigenständig handeln und vom Staat unabhängig sind.³⁷ Der Staat stellt den Parteien eine teilweise öffentliche Finanzierung zur Verfügung, legt jedoch eine Obergrenze fest, die dem Gesamtbetrag entspricht, den die Partei unabhängig erwirtschaftet. Die Berechnung der öffentlichen Mittel für jede politische Partei basiert auf früheren Wahlergebnissen sowie auf Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden von Einzelpersonen bis zu einer Höhe von 3.300 EUR.³⁸ Um öffentliche Mittel zu erhalten, müssen politische Parteien bei den vorherigen Wahlen eine bestimmte Zahl gültiger Stimmen erhalten haben.³⁹ Politische Parteien erhalten als indirekte öffentliche Förderung für ihren Wahlkampf außerdem kostenlose Sendezeit in den öffentlich-rechtlichen Medien.

A. FINANZIERUNGSQUELLEN

Zu den Einnahmequellen der politischen Parteien zählen neben der öffentlichen Finanzierung Mitgliedsbeiträge, Beiträge gewählter Amtsträger und Spenden von Privatpersonen und juristischen Personen (Unternehmen).⁴⁰ Obwohl 197 unabhängige Kandidat:innen ebenfalls an diesen Wahlen teilnahmen, waren die Quellen ihrer Wahlkampffinanzierung unbekannt und wurden der Öffentlichkeit nicht bekannt gemacht. Zulässig sind Auslandsspenden von EU-Bürgern und Unternehmen mit Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der EU.⁴¹ Die Höhe der Spenden aus Deutschland und der EU ist unbegrenzt.⁴² Die Gesprächspartner:innen des ODIHR EET äußerten Bedenken hinsichtlich großer Spenden deutscher und ausländischer Einzelpersonen und Unternehmen bei diesen Wahlen, die zu unangemessener politischer Einflussnahme und Druck auf die Politikgestaltung politischer Parteien führen könnten.⁴³

Es könnte erwogen werden, eine Begrenzung für Parteispenden durch natürliche und juristische Personen festzulegen.

³⁷ [Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1966](#) und [Urteil des Verfassungsgerichts von 1992](#).

³⁸ Spenden von juristischen Personen sind von der Berechnung der öffentlichen Förderung ausgenommen.

³⁹ Anspruch auf öffentliche Förderung haben Parteien, die bei der letzten Bundestags- oder Europawahl 0,5 Prozent der gültigen Stimmen und bei einer Landtagswahl 1 Prozent der gültigen Stimmen erhalten haben.

⁴⁰ Im Jahr 2019, dem letzten Jahr, für das Finanzdaten öffentlich zugänglich sind, betrug die gemeldeten Einnahmen der beiden größten Parteien im Bundestag für die CDU – 152.633.159 Euro (davon 35,9 Prozent öffentliche Mittel) und für die SPD – 169.211.710 Euro (32,93 Prozent davon öffentliche Förderung).

⁴¹ Einzelpersonen von außerhalb der EU können bis zu 1.000 EUR spenden.

⁴² Artikel 3 der [Rec\(2003\)4 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten](#) über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung politischer Parteien und Wahlkampagnen besagt, dass „die Staaten die Möglichkeit in Betracht ziehen sollten, Regeln einzuführen, die den Wert von Spenden an politische Parteien begrenzen.“

⁴³ Laut einem [Bericht](#) von Lobby Control ist die Gesamtsumme der Großspenden von über 50.000 Euro zwischen Januar und September in den Jahren, in denen Bundestagswahlen stattfinden, seit 2013 drastisch gestiegen und erreichte 2021 mehr als 11,6 Millionen Euro.

Einige ODIHR EET-Gesprächspartner:innen äußerten sich besorgt über die Praxis politischer Parteien, Einnahmen von Unternehmen für Sponsoring bei Parteiveranstaltungen und Werbung in Parteipublikationen zu erhalten.⁴⁴ Jahresberichte politischer Parteien belegen, dass Sponsoring-Verträge eine bedeutende Einnahmequelle für politische Parteien sind und häufig höhere Einnahmen bringen als Spenden von juristischen Personen.⁴⁵ Im Bericht 2021 des Bundestagspräsidenten in seiner Funktion als politische Finanzaufsicht wurde unter anderem auf das „Transparenzdefizit“ der Sponsoring-Einnahmen hingewiesen. Die Gesprächspartner des ODIHR EET betonten, dass Sponsoring-Einnahmen aus dem Verkauf von Ausstellungsflächen bei Parteiveranstaltungen und Werbeanzeigen in politischen Zeitschriften deutlich über dem Marktpreis stammen.⁴⁶

Das PartG regelt Sponsoring für politische Parteien und die Berichterstattung der Parteien über das erhaltene Sponsoring nicht ausreichend. Einnahmen aus Sponsoring werden unter der breiten Überschrift „Einnahmen aus Veranstaltungen, Veröffentlichungen und einnahmegenerierenden Aktivitäten“ ausgewiesen und als Gesamtpauschale aufgeführt. Im Allgemeinen können Unternehmen mehr von Sponsoring profitieren als von traditionellen Unternehmensspenden, da diese Ausgaben steuerlich absetzbar sind.⁴⁷ Darüber hinaus können politische Parteien, denen es gesetzlich gestattet ist, Unternehmen zu besitzen, indirekt über diese Unternehmen Einkünfte aus Sponsoring erhalten und diese in solchen Fällen als Einkünfte aus Geschäftstätigkeit oder Investitionen ausweisen. Einige ODIHR EET-Gesprächspartner:innen bezeichneten dies als „Grauzone“ der Parteieinnahmen und betonten die Notwendigkeit, Einnahmen aus Sponsoring zu regulieren und eine detaillierte Offenlegung zu verlangen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten geändert werden, um Sponsoring klar zu definieren und eine eindeutige Berichterstattung über dessen Herkunft und Höhe verlangen zu können.

Es gibt keine gesetzlichen Beschränkungen für natürliche oder juristische Personen, von denen Parteien Darlehen annehmen können, wodurch eine wichtige potenzielle Finanzierungsquelle unzureichend reguliert wird.⁴⁸ Darüber hinaus bestehen keine Wertbeschränkungen für Kredite, was zu einer übermäßigen wirtschaftlichen Abhängigkeit von Gläubigern und politischem Druck führen kann. Das PartG legt lediglich fest, dass Kredite in zwei allgemeinen Abschnitten der Jahresberichte der Partei als kumulierte Verbindlichkeiten entweder gegenüber Finanzinstituten oder anderen Gläubigern ausgewiesen werden sollten.⁴⁹ Der Mangel an Transparenz bei Krediten an politische Parteien schränkt die Möglichkeiten der Wähler:innen ein, sich über die Kandidat:innen zu informieren, und wurde von

⁴⁴ In der Praxis zahlt ein Unternehmen für die Möglichkeit, einen Unternehmensstand bei politischen Parteiveranstaltungen zu präsentieren oder Anzeigen in Parteizeitschriften zu schalten.

⁴⁵ Die im Bundestag vertretenen Parteien meldeten für den Zeitraum 2016 bis 2019 folgende „Einnahmen aus Veranstaltungen, Veröffentlichungen und sonstigen einnahmegenerierenden Tätigkeiten“ als prozentualen Anteil an den Gesamteinnahmen: CDU 52.287.000 Euro (8,69 Prozent), CSU 24.786.000 Euro (14,11 Prozent), SPD 42.965.000 Euro (6,47 Prozent), AfD 395.000 Euro (0,45 Prozent), FDP 5.481.000 Euro (3,92 Prozent), Linke 918.000 Euro (0,71 Prozent), Bündnis 90/Die Grünen 3.433.000 Euro (1,77 Prozent). Sie meldeten im gleichen Zeitraum Einnahmen aus „Spenden juristischer Personen“ CDU 31.954.000 Euro (5,31 Prozent), CSU 15.580.000 Euro (8,87 Prozent), SPD 9.012.000 Euro (1,36 Prozent), AfD 546.000 Euro (0,62 Prozent), FDP 10.305.000 Euro (7,38 Prozent), Linke 8.000 Euro (0,01 Prozent), Bündnis 90/Die Grünen 3.043.000 Euro (1,57 Prozent).

⁴⁶ Auch der Bericht des Bundestagspräsidenten von 2021 weist darauf hin, dass Sponsoringeinnahmen vor allem durch den Verkauf von Ausstellungsflächen bei Parteiveranstaltungen und Anzeigen in Parteizeitungen deutlich über dem Marktpreis erzielt werden. Der Bericht besagt auch, dass diese Praxis teilweise auf verdeckte Spenden zurückzuführen sein könnte. Siehe zum Beispiel auch die [DW-Berichterstattung](#) über die Quellen der politischen Finanzierung.

⁴⁷ SPD und Grüne legen ihre Sponsoringeinnahmen freiwillig auf ihren Websites offen.

⁴⁸ Zum Beispiel Einzelpersonen oder ausländische Staatsbürger, die aufgrund ihrer nicht nachweisbaren Herkunft als Korruptionsrisiko angesehen werden könnten.

⁴⁹ Das PartG sieht nur zwei Linien der Berichterstattung über Kredite in den Berichten der politischen Parteien vor: 1) an Finanzinstitute und 2) Verbindlichkeiten gegenüber Anderen.

einigen Gesprächspartner:innen des ODIHR EET, einschließlich des Bundestagspräsidenten, im Bericht zur Parteienfinanzierung von 2021 kritisch angesprochen.⁵⁰

Es sollte erwogen werden, detaillierte Regeln für Darlehen an politische Parteien einzuführen, darunter Bestimmungen über deren Offenlegung und Berichterstattung.

B. AUSGABEN

Es gibt keine Beschränkungen für die Wahlkampfausgaben von Parteien und keine Verpflichtung, solche Ausgaben detailliert, aufgeschlüsselt oder zeitnah zu melden. Jahresfinanzberichte der Parteien sind der Öffentlichkeit erst mindestens ein Jahr nach Anfall der Ausgaben zugänglich, was besonders in Wahljahren problematisch ist.⁵¹

Eine gesetzliche Unterscheidung zwischen regulären Parteiausgaben und Wahlkampfausgaben besteht nicht. Das Fehlen eines gesetzlich definierten Konzepts der Wahlkampffinanzierung verhindert die Möglichkeit, die verschiedenen natürlichen und juristischen Personen, die an Wahlkampfausgaben beteiligt sind (wie politische Parteien, einzelne Kandidat:innen und Dritte), zu überprüfen. Das Fehlen eines offiziell definierten Wahlkampfzeitraums und das Fehlen einer detaillierten, aufgeschlüsselten Offenlegung der Wahlkampfausgaben führen auch dazu, dass die Ausgaben für Wahlkämpfe nicht analysiert werden können. Dadurch bleiben diese entscheidenden Komponenten der Parteitätigkeit ohne angemessene institutionelle Aufsicht und entziehen der Zivilgesellschaft und den Medien Instrumente zur Überprüfung. Digitale Werbebibliotheken zeigen, dass Bündnis 90/Die Grünen, CDU und SPD die aktivsten werbetreibenden Parteien in sozialen Netzwerken waren.⁵²

Das Gesetz enthält keine Bestimmungen zu sogenannten Wahlkampfausgaben Dritter. Das ODIHR EET beobachtete mehrere Fälle groß angelegter Kampagnen Dritter bei diesen Wahlen, beispielsweise mit Schwerpunkt auf Klimawandel und sozialen Fragen.⁵³ Bedenken hinsichtlich des Mangels an Transparenz und Regulierung für solche Wahlkampfaktivitäten wurden dem ODIHR EET regelmäßig zur Kenntnis gebracht. Im Bericht von 2021 bezeichnet der Bundestagspräsident den Wahlkampf durch Dritte als einen Bereich, der insbesondere in den letzten Jahren ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Transparenz aufwirft.

Zur Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Wahlkampffinanzierung sollte die Beteiligung Dritter an der Wahlkampftätigkeit gesetzlich geregelt werden.

C. BERICHTERSTATTUNG UND AUFSICHT

Die Parteien sind verpflichtet, dem Bundestagspräsidenten einen konsolidierten Jahresfinanzbericht vorzulegen. Der Bericht sollte vor der Einreichung von einem zertifizierten Wirtschaftsprüfer geprüft werden. Das PartG verpflichtet die politischen Parteien, bis zum 30. September einen Jahresfinanzbericht für das vorangegangene Jahr einzureichen, wobei die Frist um bis zu drei Monate verlängert werden kann. Die Finanzberichte für diese Wahlen werden frühestens Ende 2022 veröffentlicht. Gesprächspartner:innen des ODIHR EET, darunter auch politische Parteien, erklärten,

⁵⁰ Das PartG legt fest, dass Kredite in zwei Abschnitten der Parteiberichte als Pauschalbeträge ausgewiesen werden sollten.

⁵¹ Wahlkampfausgaben für unabhängige Kandidat:innen wurden ebenfalls nicht deklariert und der Öffentlichkeit nicht bekannt gegeben.

⁵² Siehe Werbebibliotheken von [Facebook](#) und [Google](#).

⁵³ Einige Beispiele sind eine negative Plakatkampagne mit anonymer Finanzierung gegen die Grünen im August 2021, Wahlkampfausgaben in Höhe von 300.000 EUR durch die NGO Campact für Social-Media-Anzeigen gegen ausgewählte Kandidat:innen der AfD und CDU, und „Die Familienunternehmer“ gegen die Vermögenssteuer im September 2021.

dass der lange Zeitrahmen für die Finanzberichterstattung das Ergebnis der schwierigen und zeitaufwändigen Konsolidierung zahlreicher Berichte von lokalen Parteiverbänden sei. Obwohl zwischen 30 und 40 Prozent der Einnahmen politischer Parteien aus öffentlicher Finanzierung stammen, ist die aktuelle Berichterstattung über politische Finanzen unzureichend und sorgt nicht für eine zeitnahe öffentliche Rechenschaftspflicht.

Während Spendeneinnahmen über 50.000 Euro dem Bundestagspräsidenten unverzüglich zu melden und von diesem zu veröffentlichen sind, müssen Parteien bei Spenden über 10.000 Euro die Quelle und den Gesamtbetrag erst in den Jahresfinanzberichten offenlegen.⁵⁴ Die Schwelle zur sofortigen Offenlegung von Spenden ist zu hoch, um ausreichende Transparenz über die Quellen der Parteienfinanzierung zu schaffen.⁵⁵

Im Einklang mit international bewährten Verfahren sollte erwogen werden, eine zeitnähere Offenlegung der Partei- und Wahlkampffinancen, auch vor dem Wahltag, zu verlangen. Um eine ordnungsgemäße Überwachung der Wahlkampffinancen zu ermöglichen, sollten die Berichte eine detaillierte Offenlegung der Wahlkampfausgaben enthalten. Der Schwellenwert für die sofortige Offenlegung von Spenden sollte gesenkt werden.

Das Gesetz weist dem Bundestagspräsidenten die Parteienfinanzaufsicht zu und sieht ein relativ begrenztes Mandat mit der Verantwortung vor, Finanzberichte auf formale und inhaltliche Richtigkeit zu prüfen und auf der Internetseite des Bundestages zu veröffentlichen. Der Bundestagspräsident kann über eine Verwaltungseinheit bestimmte Sachverhalte in den Finanzberichten hinterfragen und von den Parteien zusätzliche Erläuterungen und Unterlagen verlangen. Bringt die Stellungnahme der Partei keine ausreichende Klarheit, kann der Bundestagspräsident im Einvernehmen mit der Partei eine unabhängige Prüfung in Auftrag geben. Diese Bestimmung wurde nie angewendet.

Auch wenn der Bundestagspräsident bei Nichteinhaltung der Bestimmungen des PartG zu Spendenpflichten und Meldepflichten Sanktionen verhängen kann,⁵⁶ hat das Amt keine Ermittlungsbefugnis und die zuständige Verwaltungseinheit ist für eine solche Aufgabe nicht ausreichend ausgestattet und besitzt auch nicht genügend Personal.⁵⁷ Bei schwerwiegenden Verdachtsfällen kann die Staatsanwaltschaft hinzugezogen werden. Die Verwaltungseinheit teilte dem ODIHR EET mit, dass der Bundestagspräsident nie eine solche Untersuchung eingeleitet habe. Die Einheit arbeitet jedoch mit der Staatsanwaltschaft zusammen, wenn sie um Unterstützung in Fällen gebeten wird, die von der Staatsanwaltschaft eingeleitet wurden. Politische Parteien sagten dem ODIHR EET, dass sich die Arbeit des Aufsichtsorgans auf arithmetische Ungenauigkeiten und Berechnungen beschränke. Verschiedene Gesprächspartner:innen des ODIHR EET betonten die Notwendigkeit einer

⁵⁴ Nachweise aller Spenden über 50.000 Euro sind auf der Internetseite des [Bundestages](#) abrufbar. Im Vorfeld der Wahlen von 2021 beliefen sich die Spenden über 50.000 Euro bis zum 23. September 2021 auf insgesamt 12.298.766,32 Euro durch über 70 Einzelspenden.

⁵⁵ Der [Bericht](#) der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) aus dem Jahr 2009 über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland empfahl dem Land: „i) ein System zur Veröffentlichung von Wahlkampfgeldern auf Bundesebene einzuführen, welches die Informationen bereits kurz nach Wahlkämpfen verfügbar macht; ii) die Schwelle von 50.000 Euro für die sofortige Meldung und Offenlegung zu senken; iii) eine deutliche Herabsetzung der Schwelle für die Offenlegung von Spenden und Spendern in Erwägung zu ziehen; iv) sicherzustellen, dass die Stelle, der die Überwachung der Parteienfinanzierung übertragen wird, über ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit sowie angemessene Kontrollmaßnahmen, angemessenes Personal und angemessenes Fachwissen verfügt.“

⁵⁶ Die Nichtvorlage eines Finanzberichts oder die Vorlage eines ungenauen Berichts kann zu Verwaltungs- oder strafrechtlichen Sanktionen führen; eine Geldbuße in Höhe des Doppelten des falsch angegebenen Betrags kann verhängt werden und eine Partei kann ihre Rechtsstellung verlieren, wenn sie sechs Jahre lang keine Finanzberichte vorlegt. Parteien können mit der dreifachen Höhe der Spende finanziell sanktioniert werden, wenn sie illegale Spenden annehmen.

⁵⁷ Das Referat besteht aus vier Rechtsanwälten, darunter dem Referatsleiter, einem stellvertretenden Leiter, zwei Sachbearbeitern, zwei Bürokaufleuten und einem Assistenten.

unabhängigen Aufsichtsinstitution, die mit einem effektiven Mandat und klaren Verfahrensregeln arbeiten würde.

Es könnte erwogen werden, den Rechtsrahmen zu ändern, um ein unabhängiges Organ zur Aufsicht und Überwachung der politischen Finanzen mit einem klaren und wirksamen Mandat einzurichten.

XI. WAHLBEOBACHTUNG

Das Wahlgesetz sieht vor, dass die Wahlen öffentlich sind, und gewährt der Öffentlichkeit Zugang zu allen Phasen des Prozesses, enthält jedoch keine besonderen Bestimmungen zur Wahlbeobachtung, was im Widerspruch zu Absatz 8 des Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990 steht. Eine politische Partei behauptete öffentlich, dass es ohne Wahlbeobachter:innen zu Betrug kommen könne, und forderte die Menschen auf, die Wahlen zu beobachten, um sicherzustellen, dass Betrug verhindert wird.⁵⁸

Es sollte erwogen werden, die Rechtsvorschriften zu ändern, um die Anwesenheit von Wahlbeobachter:innen vorzusehen, um die in Absatz 8 des Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990 eingegangenen Verpflichtungen vollständig zu erfüllen.

XII. EMPFEHLUNGEN

Diese im gesamten Text enthaltenen Empfehlungen sollen die Durchführung von Wahlen in Deutschland verbessern und sie vollständig mit den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Verpflichtungen und Standards für demokratische Wahlen in Einklang bringen. Diese Empfehlungen sollten in Verbindung mit früheren ODIHR-Empfehlungen gelesen werden, die noch adressiert werden müssen⁵⁹. Das OSZE/ODIHR ist bereit, die Behörden bei der weiteren Verbesserung des Wahlprozesses und bei der Umsetzung der in diesem und früheren Berichten enthaltenen Empfehlungen zu unterstützen.

1. Um das Vertrauen in die Briefwahl weiter zu stärken und den Wähler:innen zu versichern, dass ihre Stimme gezählt wird, könnte die Entwicklung eines Systems erwogen werden, das den Eingang der Briefwahl bei den zuständigen Behörden anzeigt.
2. Um den Kandidat:innen Rechtssicherheit zu bieten, sollten kommunale Wahlkampfregelungen klar definiert und für die Kandidat:innen leicht zugänglich sein.
3. Um die Meinungsfreiheit uneingeschränkt zu gewährleisten, sollten Bestimmungen, die eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für Verleumdung vorsehen, gestrichen werden.
4. Es könnte erwogen werden, eine Begrenzung für Parteispenden durch natürliche und juristische Personen festzulegen.
5. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten geändert werden, um Sponsoring klar zu definieren und eine eindeutige Berichterstattung über dessen Herkunft und Höhe verlangen zu können.

⁵⁸ Siehe AfD-[Clip](#).

⁵⁹ Gemäß Absatz 25 des OSZE-Dokuments von Istanbul aus dem Jahr 1999 verpflichteten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten, „der Wahlbeurteilung und den Wahlempfehlungen des ODIHR umgehend Folge zu leisten“. Keine der fünf Empfehlungen des ODIHR EET-Abschlussberichts zu den Bundestagswahlen 2017 wurde umgesetzt. Siehe auch ODIHR-[Datenbank für Wahlempfehlungen](#).

6. Es sollte erwogen werden, detaillierte Regeln für Darlehen an politische Parteien einzuführen, darunter Bestimmungen über deren Offenlegung und Berichterstattung.
7. Zur Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Wahlkampffinanzierung sollte die Beteiligung Dritter an der Wahlkampftätigkeit gesetzlich geregelt werden.
8. Im Einklang mit international bewährten Verfahren sollte erwogen werden, eine zeitnähere Offenlegung der Partei- und Wahlkampffinanzien, auch vor dem Wahltag, zu verlangen. Um eine ordnungsgemäße Überwachung der Wahlkampffinanzien zu ermöglichen, sollten die Berichte eine detaillierte Offenlegung der Wahlkampfausgaben enthalten. Der Schwellenwert für die sofortige Offenlegung von Spenden sollte gesenkt werden.
9. Es könnte erwogen werden, den Rechtsrahmen zu ändern, um ein unabhängiges Organ zur Aufsicht und Überwachung der politischen Finanzen mit einem klaren und wirksamen Mandat einzurichten.
10. Es sollte erwogen werden, die Rechtsvorschriften zu ändern, um die Anwesenheit von Wahlbeobachter:innen vorzusehen, um die in Absatz 8 des Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990 eingegangenen Verpflichtungen vollständig zu erfüllen.

ANNEX: ENDERGEBNISSE

	Erststimme		Zweitstimme		
	Anzahl an Stimmen	Prozent	Anzahl an Stimmen	Prozent	
Wahlberechtigte	61.181.072	-	61.181.072	-	
Wahlbeteiligung	46.854.508	76,6	46.854.508	76,6	
Ungültig	492.495	1,1	412.485	0,9	
Gültig	46.362.013	98,9	46.442.023	99,1	
Verteilung der Stimmen					
	Erststimme		Zweitstimme		Anzahl der Sitze Bundestag*
	Anzahl der Stimmen	Prozent	Anzahl der Stimmen	Prozent	
CDU	10.451.524	22,5	8.775.471	18,9	152
SPD	12.234.690	26,4	11.955.434	25,7	206
AfD	4.695.611	10,1	4.803.902	10,3	83
FDP	4.042.951	8,7	5.319.952	11,5	92
DIE LINKE	2.307.536	5,0	2.270.906	4,9	39
GRÜNE (Bündnis 90/die Grünen)	6.469.081	14,0	6.852.206	14,8	118
CSU	2.788.048	6,0	2.402.827	5,2	45
SSW (Südschleswigscher Wählerverband)	35.027	0,1	55.578	0,1	1

* Von den 736 gewählten Mitgliedern des Bundestages sind 480 (65 Prozent) männlich und 255 (35 Prozent) weiblich; das sind 37 Frauen mehr als 2017.

DAS OSZE/ODIHR

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights) der OSZE (kurz: 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 150 Angestellte.

Das OSZE/ODIHR ist die maßgebliche Einrichtung in Europa im Bereich **Wahlbeobachtung**. Jedes Jahr koordiniert und organisiert das Büro die Entsendung Tausender Wahlbeobachter:innen, 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 sowie 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, Menschenrechten von Frauen und Sicherheit.

In den Bereichen **Toleranz** und **Nichtdiskriminierung** unterstützt das OSZE/ODIHR die Teilnehmerstaaten bei ihrem Vorgehen gegen Hassverbrechen 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 Vertreter:innen der Sinti und Roma zur Beteiligung in politischen Entscheidungsgremien.

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

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