

Office for Democratic Institutions and Human Rights



BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

VORGEZOGENE BUNDESTAGSWAHLEN

23. Februar 2025

BDIMR Wahlbewertungsmission
Abschlussbericht



Warschau
23. Juni 2025

INHALTSVERZEICHNIS

I. ZUSAMMENFASSUNG	1
II. EINLEITUNG UND DANKSAGUNG.....	4
III. HINTERGRUND UND POLITISCHER KONTEXT	5
IV. RECHTLICHER RAHMEN.....	6
V. WAHLSYSTEM.....	8
VI. WAHLADMINISTR ATION.....	9
VII. WÄHLERREGISTRIERUNG.....	11
A. BRIEFWAHL.....	12
VIII. PARTEIEN- UND KANDIDATENREGISTRIERUNG	13
IX. WAHLKAMPF.....	16
A. RECHTLICHER RAHMEN UND REGELUNGEN	16
B. WAHLKAMPFUMFELD.....	17
C. ONLINE WAHLKAMPFUMFELD	18
X. WAHLBETEILIGUNG VON FRAUEN	21
XI. PARTEIEN- UND WAHLKAMPFFINANZIERUNG.....	24
A. EINNAHMEN UND AUSGABEN.....	24
B. OFFENLEGUNG UND AUFSICHT.....	28
XII. MEDIEN	30
A. MEDIALES UMFELD	30
B. RECHTSRAHMEN.....	32
C. MEDIENBERICHTERSTATTUNG ÜBER DEN WAHLKAMPF.....	34
XIII. WAHLSTREITBEILEGUNG	34
XIV. WAHLBEOBACHTUNG.....	37
XV. WAHLTAG.....	38
XVI. EMPFEHLUNGEN.....	40
A. VORRANGIGE EMPFEHLUNGEN	40
B. WEITERE EMPFEHLUNGEN	41
ANNEX: ENDERGEBNISSE.....	44
ÜBER DAS BDIMR	45

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
VORGEZOGENE BUNDESTAGSWAHLEN
23. Februar 2025

BDIMR Abschlussbericht der Wahlbewertungsmission¹

I. ZUSAMMENFASSUNG

Auf Einladung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland und basierend auf der Empfehlung einer Bedarfsfeststellungsmission entsandte das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (ODIHR) eine Wahlbewertungsmission (EAM) zu den vorgezogenen Bundestagswahlen am 23. Februar.

Die vorgezogenen Bundestagswahlen am 23. Februar wurden durch den Zusammenbruch der Regierungskoalition und die Auflösung des Bundestages infolge eines Misstrauensvotums am 16. Dezember 2024 ausgelöst. Der politische Hintergrund, vor dem die vorgezogenen Wahlen stattfanden, war geprägt von wirtschaftlichem Druck sowie Herausforderungen in der Innen- und Außenpolitik und einer polarisierten Rhetorik. Ein unverbindlicher Antrag zur Begrenzung der Zuwanderung, der kurz vor den Wahlen von der Christlich Demokratischen Union und der Christlich-Sozialen Union in Bayern mit Unterstützung der Alternative für Deutschland (AfD) verabschiedet wurde, löste landesweite Proteste gegen rechtsextreme Tendenzen aus und verschärfte die bestehenden gesellschaftlichen Spannungen weiter.

Der rechtliche Rahmen ist solide und fördert demokratische Wahlen. Die Reformen von 2023 reduzierten die Anzahl der Bundestagssitze von 735 auf 630. Seit den letzten Wahlen wurden mehrere Änderungen eingeführt – einige davon griffen frühere Empfehlungen des ODIHR teilweise auf, darunter Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Wahlkampffinanzierung. Die meisten Empfehlungen des ODIHR bleiben jedoch weiterhin unbeachtet. Diese betreffen unter anderem eine weitergehende Regulierung der Wahlkampffinanzierung, die Entkriminalisierung von Verleumdung sowie die Beobachtung des Wahlprozesses durch Bürgerinnen und Bürger sowie internationale Beobachter.

Der Bundestag wird für eine Amtszeit von vier Jahren nach einem personalisierten Verhältniswahlssystem gewählt, bei dem die Wählerinnen und Wähler eine Stimme für eine Wahlkreiskandidatin bzw. einen Wahlkreiskandidaten und eine weitere Stimme für eine Landesliste abgeben. Für die Landeslisten gilt eine Fünf-Prozent-Hürde, ausgenommen sind Parteien, die mindestens drei Direktmandate gewinnen oder nationale Minderheiten vertreten. Die Reform des Wahlrechts im Jahr 2023 änderte die Regeln zur Sitzverteilung, wodurch 23 Kandidatinnen und Kandidaten, die in ihren Wahlkreisen gewonnen hatten, kein Mandat erhielten. Während die meisten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner das Wahlsystem positiv bewerteten, wurde die Reform wegen mangelnder Konsultation und fehlender Inklusivität im Gesetzgebungsverfahren sowie wegen der Schwächung der Repräsentation kleinerer Parteien kritisiert. Eine weitere Reform des Wahlsystems ist vorgesehen.

Die Wahlbehörden auf allen Ebenen führten den Wahlprozess professionell und effizient durch und unternahmen umfassende Anstrengungen, um organisatorische und logistische Herausforderungen aufgrund der engen Fristen der vorgezogenen Wahlen zu bewältigen. Alle Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR-Wahlbewertungsmission äußerten ein hohes Vertrauen in die

¹ Die englische Version dieses Berichts ist das einzige offizielle Dokument. Eine nichtamtliche Übersetzung ist auf Deutsch verfügbar.

Integrität der Wahlverwaltung, einschließlich der Durchführung des Wahltags. Die Sitzungen der unteren Wahlausschüsse waren jedoch nicht öffentlich, was sich nachteilig auf die Transparenz auswirkte. Trotz gesetzlicher Bestimmungen zur Ermöglichung eines selbstbestimmten Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu Wahlen bestehen weiterhin Hürden für ihre gleichberechtigte Teilhabe am Wahlprozess.

Wahlberechtigt sind alle Bürgerinnen und Bürger über 18 Jahre mit einem Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt von mindestens drei Monaten. Positiv hervorzuheben ist, dass Personen mit intellektuellen und psychosozialen Behinderungen unter rechtlicher Betreuung uneingeschränktes Wahlrecht haben. Die Wählerregistrierung erfolgt im Inland passiv auf Grundlage der kommunalen Melderegister, während sie für dauerhaft im Ausland lebende Staatsangehörige aktiv ist. Die Wählerverzeichnisse standen zur Einsichtnahme zur Verfügung, und alle Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner äußerten Vertrauen in deren Richtigkeit und Vollständigkeit.

Alle im Inland registrierten Wählerinnen und Wähler, einschließlich derer, die sich vorübergehend im Ausland aufhalten, können per Briefwahl abstimmen. Staatsangehörige, die dauerhaft im Ausland leben, sind wahlberechtigt, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Die verkürzte Frist von 14 Tagen für die Vorbereitung und Durchführung der Briefwahl stellte eine organisatorische Herausforderung dar und führte möglicherweise dazu, dass einige Wählerinnen und Wähler von der Stimmabgabe ausgeschlossen wurden. Der BDIMR-Wahlbewertungsmission wurden einige Fälle verspäteten Zugangs zu Briefwahlunterlagen durch im Ausland lebende Bürgerinnen und Bürger gemeldet. Mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner äußerten die Auffassung, dass das Verfahren zur Wahlbeteiligung deutscher Staatsangehöriger im Ausland reformbedürftig sei.

Alle wahlberechtigten Personen können als Kandidatinnen und Kandidaten antreten, entweder unabhängig oder auf Parteilisten. Parteien, die mit mindestens fünf Abgeordneten im Bundestag oder in einem Landtag vertreten sind, sind von der Sammlung von Unterstützungsunterschriften befreit. Die verkürzten Fristen stellten mitunter eine Herausforderung für die fristgerechte Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Parteitage zur Kandidatenaufstellung dar und erschwerten es insbesondere kleineren Parteien, die erforderlichen Unterschriften zu sammeln. Von 66 antragstellenden Parteien wurden 41 zur Wahl zugelassen, 29 nahmen schließlich an den Wahlen teil. Unter den 4.506 Kandidatinnen und Kandidaten waren 1.422 Frauen (31,6 Prozent). Obwohl das Registrierungsverfahren insgesamt effizient und inklusiv verlief, waren einige Verfahrensschritte unnötig aufwendig, und nicht allen Bewerberinnen und Bewerbern wurde die Möglichkeit eingeräumt, Mängel zu beheben. Entgegen früheren Empfehlungen des BDIMR und guter Praxis dürfen Wählerinnen und Wähler nur für eine einzige Kandidatur eine Unterstützungsunterschrift leisten.

Der Wahlkampf war lebendig und wettbewerbsorientiert, mit einer Vielzahl von Bewerberinnen und Bewerbern, die unterschiedliche Sichtweisen aus dem gesamten politischen Spektrum vertraten. Dennoch war das Umfeld von polarisierter Rhetorik geprägt, die durch gesellschaftliche Spannungen, weit verbreitete Proteste und einige gewaltsame Vorfälle angeheizt wurde. Während die Grundfreiheiten insgesamt geachtet wurden, äußerten mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR-Wahlbewertungsmission Besorgnis über eine zunehmende Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums, der eine sinnvolle Teilhabe von Einzelpersonen und Gruppen ermöglichen sollte. Themen im Zusammenhang mit Migration sowie die sogenannte politische Brandmauer zur Abgrenzung gegenüber rechtsextremen Parteien prägten den Diskurs im Wahlkampf besonders stark.

Politische Parteien führten eine aktive Kampagne in den sozialen Medien, wobei sich einige zu einem fairen digitalen Wahlkampf verpflichteten. Obwohl Online-Plattformen durch europäische und

nationale Gesetzgebung reguliert sind, äußerten einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR-Wahlbewertungsmission Bedenken hinsichtlich des begrenzten Verständnisses der Durchsetzungsmechanismen durch die Öffentlichkeit und relevante Akteure sowie des unzureichenden Zugangs zu Daten der Online-Plattformen, was die Transparenz einschränkt. Kandidatinnen, Kandidaten und Wahlkämpferinnen und -kämpfer aus besonders gefährdeten Gruppen, darunter Menschen mit Migrationshintergrund, waren vermehrt Gewalt – vor allem online – ausgesetzt, was eine abschreckende Wirkung auf ihre Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben gehabt haben könnte. Der Wahlkampf war Ziel von Desinformation und ausländischer Einflussnahme, die sich mit Annäherung an den Wahltag verstärkte. Trotz erheblicher Anstrengungen der nationalen Behörden zur Bekämpfung dieser Missstände äußerten mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR-Wahlbewertungsmission Bedenken hinsichtlich unzureichender Ressourcen sowie mangelnden Bewusstseins über den einschlägigen institutionellen und rechtlichen Rahmen und über verfügbare Mechanismen zur effektiven Bekämpfung von Online-Angriffen.

Frauen sind im öffentlichen und politischen Leben unterrepräsentiert, und sowohl die Behörden als auch die politischen Parteien unternahmen im Rahmen dieser Wahlen unzureichende Anstrengungen zur Förderung der politischen Teilhabe von Frauen. Im neu gewählten Bundestag mit 630 Sitzen sind 204 Frauen vertreten (32,4 Prozent), was einen Rückgang im Vergleich zum Parlament von 2021 darstellt. Das Wahlrecht sieht keine zeitlich befristeten Sondermaßnahmen für die Kandidatennominierung oder die Aufstellung von Parteilisten vor. Vorschläge zur Stärkung der Frauenkandidaturen fanden im Zuge der Wahlrechtsreform 2023 nicht genügend parlamentarische Unterstützung. Das Gesetz garantiert keine geschlechterparitätische Zusammensetzung der Wahlorgane, und es werden keine nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten über das in der Wahlverwaltung eingesetzte Personal erhoben. Das Engagement zur Förderung weiblicher Kandidaturen variiert zwischen den Parteien; einige wenden interne parteiinterne Maßnahmen an. Gesetzliche Geschlechterquoten waren auch Thema im Wahlkampf: Bündnis 90/Die Grünen und die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) befürworteten deren Einführung, während die AfD die Idee ablehnte. Politikerinnen waren häufiger als ihre männlichen Kollegen Online-Gewalt ausgesetzt, und der abwertende Ton im Wahlkampfdiskurs wirkte sich negativ auf ihre aktive Teilhabe aus.

Im Einklang mit früheren Empfehlungen des BDIMR umfassten die Änderungen des gesetzlichen Rahmens zur Wahlkampffinanzierung im Jahr 2024 Transparenzmaßnahmen für Sponsoring, die Einführung einer Definition von Drittparteien-Wahlkampf und entsprechender Pflichten sowie eine Absenkung der Schwelle für die sofortige Offenlegung von Spenden. Andere Empfehlungen des BDIMR bleiben jedoch weiterhin unbeachtet – darunter die Einrichtung einer unabhängigen, mit ausreichenden Ressourcen ausgestatteten Aufsichtsbehörde, die Einführung von Obergrenzen für Spenden sowie die Veröffentlichung von Wahlkampfabrechnungen auf Bundesebene. Zudem ist die Berichterstattung nicht ausreichend detailliert und erfolgt nicht rechtzeitig genug, um den Wählerinnen und Wählern eine informierte Entscheidung zu ermöglichen; unzureichende Regelungen zu Sponsoring und Krediten wirken sich ebenfalls negativ auf die Transparenz aus. Die begrenzten Kapazitäten der zuständigen Abteilung des Bundestages – die mit der Aufsicht über die politische Finanzierung betraut ist – sowie deren fehlende Ermittlungsbefugnisse und Unabhängigkeit vom Bundestag gewährleisten keine wirksame Kontrolle.

Deutschland verfügt über eine vielfältige, freie und pluralistische Medienlandschaft. Dennoch tragen der häufige Einsatz strategischer Klagen sowie physische und digitale Angriffe auf Journalistinnen und Journalisten zu einem zunehmend feindlichen Umfeld für Medien und Medienschaffende bei, was mitunter zu Selbstzensur führt. Der rechtliche Rahmen enthält zwar Garantien für Meinungs- und Medienfreiheit, jedoch bleibt Verleumdung strafbar und wird – entgegen früheren Empfehlungen

des BDIMR – weiterhin häufig von Politikerinnen und Politikern genutzt. Die Gesetzgebung zum Informationszugang ist zersplittert und gewährleistet keine ausreichende Transparenz. Die Medien berichteten umfassend über den Wahlkampf in vielfältigen Formaten, darunter neun landesweite TV-Duelle, Porträts, Interviews und Talkshows, was es den Wählerinnen und Wählern ermöglichte, sich eine fundierte Meinung zu bilden.

Rechtsmittelmöglichkeiten sind vorgesehen, und die Zuständigkeit für wahlbezogene Streitigkeiten liegt bei verschiedenen Verwaltungs- und Justizinstitutionen, die ein hohes Maß an öffentlichem Vertrauen genießen. Beschwerden wegen Verletzung von Wahlrechten, zur Gültigkeit der Wahlen oder zu deren Durchführung können bis zu zwei Monate nach dem Wahltag eingereicht werden. Die Wirksamkeit des Verfahrens wird jedoch durch das Fehlen beschleunigter Fristen sowie das Fehlen einer gerichtlichen Überprüfung mit öffentlicher Anhörung in allen Verfahrensstadien beeinträchtigt – was im Widerspruch zu den Verpflichtungen der OSZE und anderen internationalen Standards steht.

Gemäß der Methodologie des BDIMR beobachtete die Wahlbewertungsmission den Wahltag nicht systematisch und umfassend, sondern besuchte lediglich eine begrenzte Anzahl von Wahllokalen. Der beobachtete Wahlvorgang verlief geordnet, und die Verfahren wurden weitgehend eingehalten. Vorläufige und endgültige Wahlergebnisse wurden zügig veröffentlicht; jedoch wurden keine nach Wahllokal aufgeschlüsselten Ergebnisse bekanntgegeben, was die Transparenz beeinträchtigte. Das Gesetz sieht – entgegen den Verpflichtungen der OSZE und früheren Empfehlungen des BDIMR – keine ausdrückliche Regelung zur Wahlbeobachtung durch Bürgerinnen und Bürger sowie internationale Beobachter vor. Der BDIMR Wahlbewertungsmission wurde jedoch uneingeschränkter Zugang zu allen Phasen des Wahlprozesses gewährt.

Dieser Bericht enthält Empfehlungen zur Unterstützung der Bemühungen, die Wahlen in Deutschland vollständig mit den Verpflichtungen der OSZE sowie anderen internationalen Verpflichtungen und Standards für demokratische Wahlen in Einklang zu bringen. Die vorrangigen Empfehlungen betreffen die Überarbeitung des rechtlichen Rahmens zur Umsetzung ausstehender BDIMR-Empfehlungen, die Einführung wirksamer befristeter Sondermaßnahmen zur Förderung der politischen Teilhabe von Frauen, die proaktive Bekämpfung aller Formen von Wahlgewalt, die Entkriminalisierung von Verleumdung, die Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes, die Erhöhung der Transparenz bei der Wahlkampffinanzierung, die Veröffentlichung nach Wahllokal aufgeschlüsselter Wahlergebnisse sowie den garantierten Zugang von Beobachterinnen und Beobachtern zu allen Phasen des Wahlprozesses. Das BDIMR steht bereit, die Behörden bei der Umsetzung der in diesem und früheren Berichten enthaltenen Empfehlungen zu unterstützen.

II. EINLEITUNG UND DANKSAGUNG

Auf Einladung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland und basierend auf den Schlussfolgerungen der Bedarfsfeststellungsmission (NAM), die vom 9. bis 11. Dezember 2024 durchgeführt wurde, entsandte das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (BDIMR) eine Wahlbewertungsmission (EAM), um die vorgezogenen Wahlen zum Deutschen Bundestag am 23. Februar 2025 zu beobachten. Die BDIMR-EAM war vom 9. bis 26. Februar in Berlin stationiert und bestand aus sechs Expertinnen und Experten aus sechs OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter vier Frauen und zwei Männer.

Die BDIMR Wahlbewertungsmission bewertete die Übereinstimmung der Wahlen mit den Verpflichtungen der OSZE sowie mit anderen internationalen Verpflichtungen und Standards für

demokratische Wahlen, ebenso wie mit der nationalen Gesetzgebung. Gemäß der Methodologie des ODIHR beobachtete die Wahlbewertungsmission den Wahltag nicht systematisch oder umfassend, sondern besuchte lediglich eine begrenzte Anzahl von Wahllokalen.

Die BDIMR Wahlbewertungsmission dankt der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE für die Einladung zur Wahlbeobachtung sowie dem Auswärtigen Amt für die Zusammenarbeit und Unterstützung. Die BDIMR Wahlbewertungsmission spricht zudem anderen staatlichen Institutionen sowie den Vertreterinnen und Vertretern politischer Parteien, der Medien, der Zivilgesellschaft und weiteren Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern ihren Dank für den offenen Austausch und die geteilten Einschätzungen aus.

III. HINTERGRUND UND POLITISCHER KONTEXT

Deutschland ist eine föderale Republik, die aus 16 Bundesländern besteht. Die gesetzgebende Gewalt liegt beim Bundestag, dessen Mitglieder direkt gewählt werden, sowie bei den Landtagen. Die Länder wirken über den Bundesrat, dem insgesamt 69 Mitglieder angehören, die von den jeweiligen Landesregierungen entsandt werden, an der Gesetzgebung auf Bundesebene mit. Die exekutive Gewalt auf Bundesebene liegt bei der Bundesregierung, die vom Bundeskanzler bzw. der Bundeskanzlerin geleitet wird. Diese wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin von der Mehrheit der Bundestagsabgeordneten gewählt.

Nach den Bundestagswahlen 2021 setzte sich der Bundestag aus 736 Abgeordneten von neun politischen Parteien zusammen. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) führte die sogenannte „Ampelkoalition“ gemeinsam mit Bündnis 90/Die Grünen und der Freien Demokratischen Partei (FDP) an. Die parlamentarische Opposition umfasste die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) und ihren bundespolitischen Fraktionspartner, die Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU), die Alternative für Deutschland (AfD), Die Linke, die Abspaltung von der Linken – das Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) – sowie eine Minderheitenpartei, die die dänische und friesische Minderheit vertritt: den Südschleswigschen Wählerverband (SSW).²

Aufgrund langjähriger Differenzen und innerer Spannungen, die zu einer Unfähigkeit führten, sich auf den Haushalt für 2025 zu einigen, zerbrach die regierende Koalition am 6. November 2024. Die wichtigsten politischen Parteien, darunter auch die oppositionelle CDU, einigten sich informell auf die Abhaltung vorgezogener Neuwahlen. In der Folge verlor Bundeskanzler Olaf Scholz (SPD) am

² In seinem [öffentlichen Bericht von 2023](#), stuft das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) die Alternative für Deutschland (AfD) als „Verdachtsfall rechtsextremistischer Bestrebungen“ ein. Die AfD teilte der ODIHR-Wahlbewertungsmission (EAM) mit, dass sie sich seit 2018 in juristischen Auseinandersetzungen mit dem BfV und dessen Landesämtern befinde. Am 8. März 2022 bestätigte das Verwaltungsgericht Köln die Einstufung der AfD und ihrer Jugendorganisation als „Verdachtsfälle“. Am 2. Dezember 2024 stellte das investigativ tätige Medium CORRECTIV beim Verwaltungsgericht Köln einen [Eilantrag](#) gegen das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), um die Behörde zur Offenlegung zu verpflichten, ob die AfD als „gesichert rechtsextrem“ neu eingestuft worden sei. Am 2. Mai 2025 stuft das BfV die Partei schließlich offiziell als „gesichert rechtsextrem“ ein und begründete dies unter anderem damit, dass das völkisch-abstammungsbezogene Nationsverständnis der AfD mit den Grundprinzipien der Demokratie unvereinbar sei. Diese Einstufung hat keine automatischen rechtlichen Konsequenzen und wurde vorläufig ausgesetzt, da die AfD rechtliche Schritte dagegen eingeleitet hat.

16. Dezember die Vertrauensfrage.³ Am 27. Dezember setzte der Bundespräsident den Wahltermin gemäß den verfassungsmäßigen Fristen auf den 23. Februar 2025 fest.⁴

Diese Wahlen fanden inmitten einer polarisierten politischen Rhetorik und gesellschaftlicher Spannungen statt, die sich in einer Spaltung entlang regionaler und kultureller Identitätspolitik widerspiegeln. Das Vorwahlklima war von einer Reihe gewalttätiger Angriffe geprägt, deren Häufigkeit sich mit Annäherung an den Wahltag verstärkte.⁵ Die Sorge über den sogenannten Rechtsruck in der Gesellschaft, der die Proteste im Januar 2025 ausgelöst hatte, war auch in den Wochen vor der Wahl weiterhin spürbar.⁶ Am 29. Januar verabschiedete die CDU/CSU mit Unterstützung der AfD einen unverbindlichen Antrag zur Einschränkung der Zuwanderung.⁷ Dies löste eine Reihe von Protesten gegen die Aufweichung der langjährigen politischen „Brandmauer“ gegenüber einer Zusammenarbeit mit der extremen Rechten aus und brachte im Januar und Februar 2025 landesweit über 300.000 Menschen auf die Straße. In der Folge stellte die CDU/CSU die politische Neutralität einiger an den Protesten beteiligter gemeinnütziger Organisationen infrage – und damit deren Förderfähigkeit durch öffentliche Mittel –, was vielerorts als Angriff auf zivilgesellschaftliches Engagement wahrgenommen wurde.⁸ Das Wahlumfeld wurde zudem geprägt von der stagnierenden Wirtschaft, den Auswirkungen des Krieges infolge der Invasion der Ukraine durch die Russische Föderation sowie einem abrupten Wandel in den transatlantischen Beziehungen.⁹

IV. RECHTLICHER RAHMEN

Der rechtliche Rahmen für die Bundestagswahl besteht aus dem Grundgesetz von 1949, dem Bundeswahlgesetz (BWG) von 1956 (zuletzt geändert 2024), der Bundeswahlordnung (BWO) von 2002 (zuletzt geändert 2024), dem Wahlprüfungsgesetz von 1951 (zuletzt geändert 2020), dem Wahlstatistikgesetz von 1999 sowie dem Bürgerlichen Gesetzbuch von 2002 und dem Strafgesetzbuch von 1998. Die Finanzierung politischer Parteien ist durch das Parteiengesetz von 1994 (zuletzt geändert 2024) geregelt. Darüber hinaus beeinflussen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) die Durchführung der Wahlen. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) ist befugt, durch Rechtsverordnungen weitere Ausführungsbestimmungen zum Wahlrecht zu erlassen.

³ Dies waren die ersten vorgezogenen Parlamentswahlen seit 2005.

⁴ Nach dem Gesetz kann der Bundestag innerhalb von 21 Tagen nach einer verlorenen Vertrauensfrage aufgelöst werden; die Neuwahlen müssen innerhalb von 60 Tagen stattfinden. Ursprünglich waren die Wahlen für den 28. September 2025 vorgesehen.

⁵ Der Anschlag in Magdeburg [am 20. Dezember 2024](#) forderte sechs Todesopfer und hinterließ hunderte Verletzte. [Am 22. Januar](#) wurden bei einem Anschlag in Aschaffenburg zwei Menschen getötet und mehrere verletzt. Zwei weitere Personen kamen [am 13. Februar](#) bei einem Angriff in München ums Leben; Dutzende wurden verletzt. [Am 21. Februar](#) wurde bei einem Angriff in Berlin eine Person verletzt.

⁶ Im Januar 2025 gingen landesweit rund 900.000 Menschen auf die Straße, nachdem bei einem Treffen im November 2024 in Potsdam AfD-Mitglieder, rechtsextreme Aktivisten und deren Sympathisanten über die sogenannte „Remigration“ von Menschen aus Deutschland diskutiert hatten.

⁷ Der mit knapper Mehrheit verabschiedete [Antrag](#), forderte „unverzügliche, umfassende Maßnahmen zur Beendigung illegaler Migration, zur Sicherung der deutschen Grenzen und zur konsequenten Abschiebung ausreisepflichtiger Personen, insbesondere von Straftätern und Gefährdern“.

⁸ Am 24. Februar 2025, einen Tag nach der Wahl, reichte die CDU/CSU-Fraktion eine [parlamentarische Anfrage](#) mit 551 Fragen zur politischen Neutralität bestimmter zivilgesellschaftlicher Organisationen und Medien ein. Als Reaktion darauf startete die Zivilgesellschaft eine [Petition](#) in der die CDU/CSU-Bundestagsfraktion aufgefordert wurde, „ihre politisch motivierte Kampagne gegen kritische Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen unverzüglich zu beenden“.

⁹ Während der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2025 [verurteilte](#) der US-Vizepräsident J.D. Vance die europäischen „Brandmauern“, die darauf abzielen, rechtsextreme Gruppen zu isolieren, und traf sich mit der AfD-Spitzenkandidatin Alice Weidel.

Die Änderungen des Bundeswahlgesetzes (BWG) im Jahr 2023 brachten eine Reform des Wahlsystems mit sich und reduzierten die Anzahl der Sitze im Bundestag auf 630.¹⁰ Im Jahr 2024 wurden mehrere Änderungen an der Bundeswahlordnung (BWO) vorgenommen, darunter Regelungen zur Mandatsvergabe, zur Erleichterung der Registrierung von Wählerinnen und Wählern im Ausland sowie zur Einführung zusätzlicher Datenschutzvorgaben bei der Kandidatenaufstellung. Um die rechtzeitige Organisation der Wahlen zu gewährleisten, erließ das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) eine Rechtsverordnung zur Verkürzung mehrerer Fristen im Wahlverfahren.

Der rechtliche Rahmen ist solide und fördert die Durchführung demokratischer Wahlen. Die meisten Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission äußerten keine Bedenken hinsichtlich seiner Umsetzung, des Zeitplans für die Verabschiedung der Änderungen oder der Transparenz des Verfahrens.¹¹ Dennoch bleiben die meisten früheren Empfehlungen des BDIMR weiterhin unberücksichtigt. Dazu zählen unter anderem Forderungen nach umfassenden Regelungen zur Wahlkampffinanzierung, einer effektiven und zeitnahen Beilegung von Wahlstreitigkeiten, der Entkriminalisierung von Verleumdung sowie der Einführung klarer Verfahren zur Akkreditierung von inländischen und internationalen Beobachterinnen und Beobachtern.

Eine umfassende Gesetzesreform sollte vorgenommen werden, um ausstehende Empfehlungen der ODIHR umzusetzen und den rechtlichen Rahmen weiter mit den OSZE-Verpflichtungen, internationalen Standards und bewährten Praktiken in Einklang zu bringen. Diese Überarbeitung sollte in einem offenen und konsultativen Verfahren erfolgen, das rechtzeitig vor den nächsten Wahlen abgeschlossen wird und ausreichend Zeit für eine effektive Umsetzung lässt.

Die Änderungen des Parteiengesetzes (PartG) im Jahr 2024 zur Erhöhung der Transparenz der Wahlkampffinanzierung griffen einige frühere Empfehlungen der BDIMR auf. So wurde die Schwelle für die sofortige Meldung von Spenden gesenkt, die Regulierung von Drittparteienkampagnen erweitert und neue Bestimmungen zur getrennten Erfassung von Sponsoring eingeführt. Obwohl diese Reformen von den meisten Gesprächspartnern der BDIMR-Wahlbewertungsmission als positiv bewertet wurden, forderten mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen eine weitere Verschärfung der Regelungen – insbesondere durch die Einführung von Obergrenzen für Spenden und einer wirksameren Kontrolle des Einflusses ausländischer Akteure auf den deutschen Wahlkampf.¹²

¹⁰ Eine Parlamentarische Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, bestehend aus Abgeordneten und unabhängigen Expertinnen und Experten, wurde im März 2022 eingesetzt. Der [Abschlussbericht](#) der Kommission aus dem Jahr 2023 empfahl Änderungen am Wahlsystem sowie eine Reduzierung der Zahl der Sitze im Bundestag. Andere Vorschläge – wie die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre, Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils im Parlament und die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre – wurden letztlich nicht angenommen.

¹¹ Deutschland ist Vertragsstaat wichtiger internationaler und regionaler Übereinkommen im Bereich demokratischer Wahlen, darunter der [Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966](#), das [Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979](#), das [Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965](#), das [Übereinkommen gegen Korruption von 2003](#), das [Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006](#), und sowie die [Europäische Menschenrechtskonvention von 1950](#).

¹² Im März 2025 wandte sich ein Bündnis mehrerer Organisationen, darunter Abgeordnetenwatch.de, LobbyControl und Transparency Germany, mit einem [offenen Brief](#) an die Vorsitzenden von CDU/CSU und SPD.

V. WAHLSYSTEM

Die Mitglieder des Bundestages werden für eine vierjährige Amtszeit durch ein gemischtes Verhältnis- und Mehrheitswahlsystem nach dem Prinzip der relativen Mehrheitswahl gewählt. Die Wählerinnen und Wähler haben zwei Stimmen: eine Erststimme für eine Wahlkreiskandidatin oder einen Wahlkreiskandidaten und eine Zweitstimme für eine geschlossene Parteiliste auf Landesebene. Die Kandidatinnen und Kandidaten werden in 299 Einerwahlkreisen gewählt, während geschlossene Parteilisten in 16 mehrmandatigen Länderwahlkreisen antreten. Die Sperrklausel liegt bei fünf Prozent der Zweitstimmen, ausgenommen sind Parteien, die mindestens drei Direktmandate erringen, sowie politische Parteien nationaler Minderheiten (Dänen, Friesen, Roma und Sinti sowie Sorben).

Ursprünglich hoben die Gesetzesänderungen die sogenannte Grundmandatsklausel auf, die es Parteien unterhalb der Fünf-Prozent-Hürde ermöglichte, in den Bundestag einzuziehen, wenn sie mindestens drei Direktmandate errangen. Im Jahr 2023 legten mehrere Akteure Verfassungsbeschwerde gegen die Neuregelungen zur Sitzverteilung, zur Sperrklausel und zur Abschaffung dieser alternativen Zugangsmöglichkeit beim Bundesverfassungsgericht ein. Sie argumentierten, dass die Einführung einer starren Fünf-Prozent-Hürde die Chancen kleinerer und regionaler Parteien auf den Einzug in den Bundestag erheblich einschränken würde.¹³ Das Bundesverfassungsgericht erklärte den Großteil der Reformen für verfassungsgemäß – mit Ausnahme der neuen Regelung zur Fünf-Prozent-Hürde. Die Grundmandatsklausel blieb somit für diese Wahl weiterhin gültig und anwendbar.

Die meisten Gesprächspartner der BDIMR-Wahlbewertungsmission bewerteten das derzeitige Wahlsystem positiv. Mehrere äußerten jedoch Kritik an der Wahlrechtsreform aufgrund mangelnder Inklusivität.¹⁴ Die Reform, die von der regierenden Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP verabschiedet wurde, wurde vor allem von der CSU/CDU und der Linken kritisiert. Sie bemängelten, dass die Bedeutung der Direktwahl in den Wahlkreisen verringert werde, kleinere oder regionale Parteien geschwächt und die politische Vielfalt eingeschränkt werde.¹⁵ Mehrere Gesprächspartner äußerten die Einschätzung, dass nach den Wahlen 2025 weitere Änderungen am Wahlsystem zu erwarten seien.¹⁶

Die Wahlrechtsreform von 2023 begrenzte die Anzahl der Mandate auf 630 und schaffte die zuvor üblichen Überhang- und Ausgleichsmandate ab, die in früheren Wahlgängen zu einer Vergrößerung

¹³ Siehe dazu das [Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2024](#). Die Beschwerden wurden von der Bayerischen Staatsregierung, 195 Mitgliedern der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie der CSU eingereicht. Diese Beschwerdeführer, gemeinsam mit der Partei Die Linke, ihrer Bundestagsfraktion sowie 4.242 Wählerinnen und Wählern, [unterstützt von der Organisation Mehr Demokratie](#) wandten sich gegen die Einführung der Sperrklausel. Weitere 212 Unterstützerinnen und Unterstützer der Linken legten Verfassungsbeschwerde gegen die Abschaffung der Grundmandatsklausel ein.

¹⁴ Der Absatz 60 der [Gemeinsamen Stellungnahme von ODIHR und Venedig-Kommission zu den Änderungen des Bundeswahlgesetzes aus dem Jahr 2023](#) verweist auf „das Fehlen parteiübergreifender Unterstützung“. Der Aufbau eines breiten Konsenses über die Wahl des Wahlsystems und dessen grundlegende Elemente trage zur Akzeptanz, Legitimität und Stabilität des Regierungssystems bei.

¹⁵ Während des Gesetzgebungsverfahrens im Bundestag [kritisierte](#) die CSU/CDU insbesondere die Abschaffung der Grundmandatsklausel sowie die sogenannte Zweitstimmendeckung. Die Linke äußerte, dass die Reform größere Parteien stärke und die politische Vielfalt einschränke. Bei der Bundestagswahl 2021 erhielten die CSU 5,2 Prozent und Die Linke 4,9 Prozent der Stimmen.

¹⁶ Der [Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD](#) vom 9. April 2025 enthält Pläne zur Überarbeitung der Wahlrechtsreform von 2023. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Sitzverteilung zugunsten von Kandidatinnen und Kandidaten mit einer Mehrheit bei den Erststimmen, der gleichberechtigten Repräsentation von Frauen im Bundestag sowie der möglichen Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre.

des Bundestags geführt hatten.¹⁷ Kandidatinnen und Kandidaten, die in ihren Wahlkreisen über die Erststimme gewählt wurden, erhalten nur dann ein Mandat, wenn die Anzahl der bundesweit erzielten Zweitstimmen ihrer Partei die Zuteilung eines entsprechenden Sitzes rechtfertigt. Gewinnt eine Partei mehr Direktmandate, als ihr nach dem bundesweiten Zweitstimmenergebnis zustehen, erhalten einige dieser direkt gewählten Kandidatinnen und Kandidaten kein Mandat im Bundestag.¹⁸ Bei diesen Wahlen erhielten 23 Kandidatinnen und Kandidaten, die in ihren Wahlkreisen direkt gewählt wurden, kein Mandat im Bundestag. Davon entfielen 18 auf die CDU und die CSU.¹⁹

Die Überprüfung der Wahlkreisgrenzen erfolgt auf Grundlage von Bevölkerungsentwicklungen durch eine ständige Wahlkreiskommission und bedarf der Zustimmung des Bundestages. Gemäß dem Bundeswahlgesetz setzt sich die Kommission aus sieben Mitgliedern zusammen, die vom Bundespräsidenten ernannt werden. Die Änderungen des Bundeswahlgesetzes im Jahr 2023 reduzierten die zulässige maximale Abweichung der Wählerzahl in neu zugeschnittenen Wahlkreisen von 25 auf 15 Prozent und brachten damit die Vorgaben zur Wahlkreisabgrenzung stärker in Einklang mit internationalen bewährten Praktiken.²⁰ Im März 2024 genehmigte der Bundestag Änderungen an den Wahlkreisen, die 16 Einerwahlkreise betrafen. In 14 Fällen – in Bayern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg – erfolgten die Änderungen aufgrund von Bevölkerungsverschiebungen, in zwei Wahlkreisen in Thüringen aufgrund von Anpassungen an den Gemeindegrenzen.²¹ Keine der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR-Wahlbewertungsmission äußerte Bedenken hinsichtlich der Neuziehung der Wahlkreisgrenzen oder der Gleichheit der Wahl.

VI. WAHLADMINISTRATION

Die Wahlen werden von einer vierstufigen Struktur verwaltet, die aus dem Bundeswahlausschuss, 16 Landeswahlausschüssen, 299 Kreiswahlausschüssen für die Einerwahlkreise und rund 65.000 Wahlvorständen besteht.²² Darüber hinaus waren in den letzten zwei Wochen vor dem Wahltag rund 25.000 Briefwahlstellen in den Gemeinden in Betrieb.

Der Bundeswahlausschuss überwacht die Umsetzung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, stellt fest, welche Parteien zur Wahl zugelassen sind, entscheidet über Beschwerden gegen die Zulassung oder Zurückweisung von Landeslisten und stellt das endgültige Ergebnis der Landeslistenwahl für den Wahlbereich fest. Die Landeswahlausschüsse entscheiden unter anderem über die Zulassung von Landeslisten, bearbeiten Einsprüche gegen die Zulassung oder

¹⁷ Die Zahl der Bundestagsabgeordneten stieg von 631 im Jahr 2013 auf 709 im Jahr 2017 und auf 736 im Jahr 2021. Überhangmandate wurden vergeben, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate über die Erststimme gewann, als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis zustanden. Diese Mandate kamen vor allem den großen Parteien zugute. Zur Wahrung der Verhältniswahl wurden Ausgleichsmandate eingeführt, um die durch Überhangmandate entstehenden Verzerrungen im Kräfteverhältnis auszugleichen.

¹⁸ Die Mandatsverteilung erfolgt in zwei Schritten: Zunächst wird der bundesweite Sitzanteil der Parteien berechnet (Primärverteilung), anschließend erfolgt die Zuteilung der Sitze auf die einzelnen Länder (Sekundärverteilung). Bei der Vergabe der Mandate haben die Kandidatinnen und Kandidaten Vorrang, die in ihren Wahlkreisen mit den meisten Erststimmen gewählt wurden; danach folgen die Bewerberinnen und Bewerber auf den Landeslisten. Die [Gemeinsame Stellungnahme von ODIHR und Venedig-Kommission zu den Änderungen des Bundeswahlgesetzes aus dem Jahr 2023](#) betonte, dass „die Änderung nicht gegen das Prinzip der Gleichheit der Wahl verstößt, auch wenn sie die Erfolgchancen einiger Kandidatinnen und Kandidaten verringert“.

¹⁹ Siehe dazu die [Analyse](#) des Bundestages zu den in dieser Wahl nicht zugewiesenen Mandaten.

²⁰ Absatz I.2.2.iv des [Verhaltenskodexes für gute Praxis in Wahlanglegenheiten](#) empfiehlt, dass „die zulässige Abweichung vom Durchschnitt nicht mehr als 10 % betragen und in keinem Fall 15 % überschreiten sollte – außer in besonderen Ausnahmefällen“.

²¹ Siehe dazu die am 7. März 2024 verabschiedeten [Änderungen](#) des Bundeswahlgesetzes (BWG).

²² Die Wahlorgane für diese Bundestagswahl wurden im November 2024 gebildet.

Zurückweisung von Wahlkreisvorschlägen und stellen das endgültige Ergebnis der Landeslistenwahl im jeweiligen Bundesland fest. Die Kreiswahlausschüsse entscheiden über die Zulassung der Wahlkreisvorschläge, überprüfen Entscheidungen der Wahlvorstände und stellen die Wahlergebnisse im jeweiligen Wahlkreis fest. Die Wahlvorstände organisieren mit Unterstützung der Gemeinden die Durchführung der Wahl auf lokaler Ebene.

Die Ausschüsse auf allen Ebenen werden von Wahlleiterinnen bzw. Wahlleitern geleitet, die Wahlvorstände von Wahlvorsteherinnen bzw. Wahlvorstehern. Die Bundeswahlleiterin bzw. der Bundeswahlleiter sowie die Landeswahlleiterinnen und -leiter werden vom Bundesministerium des Innern und für Heimat bzw. von den jeweiligen Landesregierungen ernannt. Die Kreiswahlleiterinnen und -leiter sowie die Wahlvorsteherinnen und -vorsteher werden von den Landesregierungen benannt. Neben dem Vorsitz besteht der Bundeswahlausschuss aus zwei Richterinnen bzw. Richtern des Bundesverwaltungsgerichts sowie acht Beisitzerinnen und Beisitzern, die vom Bundeswahlleiter auf Vorschlag politischer Parteien berufen werden. Vier der elf Mitglieder des Bundeswahlausschusses, darunter die Vorsitzende, sind Frauen. Die Landeswahlausschüsse setzen sich aus neun Mitgliedern zusammen, darunter zwei Richterinnen oder Richter, während die Kreiswahlausschüsse aus sieben Mitgliedern bestehen. Die Wahlvorstände bestehen aus fünf bis neun Personen, die aus dem Kreis der Wahlberechtigten und auf Vorschlag politischer Parteien berufen werden.

Rund 675.000 Wahlhelferinnen und Wahlhelfer wurden rekrutiert und geschult, um am Wahltag im Einsatz zu sein. Die Gesetzgebung sieht keine Gewährleistung einer ausgewogenen geschlechtlichen Zusammensetzung der Wahlorgane vor. Die Bundeswahlleitung erhebt keine nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten zum Personal, das in der Wahladministration tätig ist.²³

Um die Entwicklung gezielter Strategien zur Förderung der Beteiligung von Frauen zu unterstützen, sollten nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zur Repräsentation in der Wahladministration systematisch erhoben und umfassend veröffentlicht werden.

Die von den Landeswahlausschüssen durchgeführten Schulungen zu den Abläufen am Wahltag, die von der BDIMR Wahlbewertungsmission beobachtet wurden, waren umfassend, gut besucht und enthielten interaktive Elemente. Für das weiterführende Selbststudium standen den Wahlhelferinnen und Wahlhelfern zusätzlich Videomaterialien zur Verfügung, die von der Bundeswahlleitung entwickelt wurden.²⁴

Die Wähleraufklärungsmaßnahmen der Wahlleitungen auf Bundes- und Länderebene waren inklusiv und konzentrierten sich auf die geltenden Verfahren für die Briefwahl im Inland und Ausland sowie auf die korrekte Handhabung des Stimmzettels. Die Aufklärung beinhaltete zudem Informationen zu Wahlhilfen für Menschen mit Seh- und Mobilitätseinschränkungen sowie Leitfäden im Brailleschrift-Alphabet. Die Schulungen zu den Briefwahlverfahren hatten bereits vor dem Eintreffen der BDIMR Wahlbewertungsmission begonnen.²⁵ Die Landeswahlleitungen erstellten umfassende Handbücher

²³ Artikel 48d der [Allgemeinen Empfehlung Nr. 23 des CEDAW](#) empfiehlt, dass Vertragsstaaten „statistische Daten, nach Geschlecht aufgeschlüsselt, bereitstellen sollen, die den prozentualen Anteil von Frauen im Vergleich zu Männern zeigen, die diese Rechte genießen“. Absatz 40.13 des [Moskauer Dokuments der OSZE von 1991](#) verpflichtet die Teilnehmerstaaten, „die Erhebung und Analyse von Daten sicherzustellen, um die Situation von Frauen angemessen zu bewerten, zu überwachen und zu verbessern“. Das FRO soll geschlechts- und altersdifferenzierte Daten zur Wahlbeteiligung auf Basis einer landesweiten Stichprobe veröffentlichen.

²⁴ Das Selbstlern-Videomaterial ist auf der [Website des Bundeswahlleiters](#) verfügbar.

²⁵ Die BDIMR Wahlbewertungsmission nahm an einer speziellen Schulung für Mitglieder der Briefwahlzählteams teil. Dabei wurde besonders auf die Wahrung des Wahlgeheimnisses hingewiesen sowie darauf, dass mit dem Öffnen der Wahlumschläge erst nach 18:00 Uhr – also nach Schließung der Wahllokale – begonnen werden darf.

für die Wahlvorstände und Wahlhelfenden mit detaillierten Anleitungen zu den Briefwahlverfahren und den Abläufen am Wahltag.

Der Bundeswahlausschuss hielt vor der Wahl zwei reguläre Sitzungen ab, die öffentlich waren; sowohl Sitzungsprotokolle als auch Videoaufzeichnungen wurden online zugänglich gemacht. Die Landeswahlausschüsse führten jeweils bis zu zwei Sitzungen durch; der BDIMR Wahlbewertungsmission wurde mitgeteilt, dass diese Sitzungen nicht öffentlich stattfanden, um den Datenschutzbestimmungen zu entsprechen, da unter anderem Unterstützungsunterschriften geprüft wurden. Protokolle der Sitzungen waren nicht verfügbar. Die Landeswahlleitungen teilten der Wahlbewertungsmission jedoch auf Anfrage bereitwillig nicht sensible Informationen mit.

Zur Stärkung der Transparenz sollte die Wahladministration auf allen Ebenen öffentliche Sitzungen abhalten und die Tagesordnungen sowie Protokolle relevanter Sitzungen veröffentlichen – unter Wahrung der geltenden Datenschutzbestimmungen.

Die Wahladministration informierte die BDIMR Wahlbewertungsmission über organisatorische und logistische Herausforderungen, die durch die engen Fristen infolge der vorgezogenen Neuwahlen entstanden. Einige von der Mission getroffene Landeswahlleiterinnen und -leiter berichteten, dass sie den Druckauftrag für die Stimmzettel bereits vor Ablauf der Frist für Entscheidungen über Beschwerden gegen die Zulassung bestimmter Wahlvorschläge in ihrem Zuständigkeitsbereich erteilt hätten – eine bewusste Risikobewertung, die durch den Zeitdruck notwendig geworden sei. Mehrere Landeswahlleitungen äußerten zudem die Auffassung, dass die knappen Fristen für das Sammeln der Unterstützungsunterschriften einige politische Parteien davon abgehalten hätten, zur Wahl anzutreten.

Es wurden mehrere Regelungen getroffen, um Menschen mit Behinderungen einen selbstbestimmten Zugang zur Wahl zu ermöglichen; dennoch bestehen weiterhin Barrieren, die ihre gleichberechtigte Teilhabe am Wahlprozess einschränken. Vor dem Wahltag erhielt jede wahlberechtigte Person eine Benachrichtigung über ihre Eintragung ins Wählerverzeichnis, die Adresse des zuständigen Wahllokals sowie einen Hinweis darauf, ob dieses barrierefrei zugänglich ist. Wählerinnen und Wähler mit eingeschränkter Mobilität, denen ein nicht barrierefreies Wahllokal zugewiesen wurde, wurden ermutigt, Briefwahl zu beantragen. Diese konnten sie entweder persönlich in einer Briefwahlstelle oder per Post abgeben. Alle Briefwahlstellen, die in der Regel in Rathäusern untergebracht waren, waren barrierefrei und ermöglichten eine eigenständige Stimmabgabe.

Insgesamt agierten die Wahlbehörden auf allen Ebenen professionell und effizient bei der Organisation der verschiedenen Phasen des Wahlprozesses. Sie unternahmen umfassende Anstrengungen, um mögliche negative Auswirkungen des verkürzten Zeitplans abzumildern und die Wahl für alle Wählerinnen und Wähler inklusiv zu gestalten. Alle Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission äußerten ein hohes Vertrauen in die Integrität und Professionalität der Wahladministration – auch hinsichtlich der Durchführung des Wahltags.

VII. WÄHLERREGISTRIERUNG

Wahlberechtigt sind Bürgerinnen und Bürger, die am Wahltag mindestens 18 Jahre alt sind und seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben.²⁶

²⁶ In Deutschland wird weiterhin über die Absenkung des allgemeinen Wahlalters auf 16 Jahre diskutiert. In zehn Bundesländern ist dieses Alter bereits als aktives Wahlalter für Landtagswahlen anerkannt, und in neun Bundesländern gilt es bereits für Kommunalwahlen.

Nach Angaben der Bundeswahlleitung waren für diese Wahl 60.510.631 Personen wahlberechtigt. Positiv hervorzuheben ist, dass Deutschland seit 2019 auch Personen mit intellektuellen oder psychosozialen Beeinträchtigungen unter rechtlicher Betreuung uneingeschränkt das Wahlrecht gewährt. Vom Wahlrecht ausgeschlossen sind Personen, die durch gerichtliche Entscheidung wegen bestimmter schwerwiegender Straftaten verurteilt wurden.

Die Wählerregistrierung im Inland erfolgt passiv; die Wählerverzeichnisse werden auf Grundlage der Melderegister der Gemeinden erstellt, basierend auf dem Hauptwohnsitz der Wählerinnen und Wähler. Obwohl die Wählerverzeichnisse vor dem Wahltag zur Einsichtnahme bereitstanden, berichtete keine der von der BDIMR Wahlbewertungsmission besuchten Gemeinden über Beschwerden hinsichtlich fehlender Eintragungen oder Unstimmigkeiten. Alle Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Mission äußerten Vertrauen in die Genauigkeit des Wählerverzeichnisses sowie in die Inklusivität der Wählerlisten.

Alle im Inland registrierten Wählerinnen und Wähler sowie diejenigen, die sich vorübergehend im Ausland aufhalten, können ohne Angabe von Gründen per Briefwahl abstimmen. Wer per Briefwahl oder in einem anderen Wahllokal desselben Wahlkreises wählen möchte, muss einen Wahlschein beantragen. Der Antrag auf Ausstellung eines Wahlscheins muss spätestens bis Freitag vor dem Wahltag um 15:00 Uhr bei der Gemeinde des Hauptwohnsitzes gestellt werden.²⁷ Die Wählerregistrierung für im Ausland dauerhaft lebende deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger war bis zum 2. Februar online möglich.

Aufgrund eines technischen Fehlers erhielten in einigen Fällen – festgestellt in fünf Berliner Wahlkreisen und zwei Wahlkreisen in Nordrhein-Westfalen – einige Briefwählerinnen und Briefwähler vor dem Wahltag zwei Wahlscheine. Die zuständigen Wahlbehörden ergriffen angemessene Maßnahmen, um eine doppelte Stimmabgabe auszuschließen, indem sie den zweiten Wahlschein für ungültig erklärten.²⁸

Im Ausland dauerhaft lebende deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind ausschließlich per Briefwahl wahlberechtigt, wenn sie nach Vollendung des 14. Lebensjahres mindestens drei Monate ununterbrochen in Deutschland gelebt haben und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt. Alternativ sind auch diejenigen wahlberechtigt, die nie in Deutschland gelebt haben, sofern sie eine persönliche und unmittelbare Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland nachweisen können und von diesen unmittelbar betroffen sind.²⁹

A. BRIEFWAHL

Die Briefwahl hat sich in Deutschland seit der allgemeinen Einführung im Jahr 2008 als weit verbreitete Form der Stimmabgabe etabliert. Dennoch ist der Anteil der Wählerinnen und Wähler,

²⁷ In Ausnahmefällen, etwa bei schwerer Erkrankung, ist ein Antrag auf Ausstellung eines Wahlscheins auch noch am Wahltag zulässig.

²⁸ [Laut Angaben](#) der Bundeswahlleitung wurden in Berlin Stimmzettel doppelt an Wählerinnen und Wähler in den Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow, Steglitz-Zehlendorf, Tempelhof-Schöneberg und Marzahn-Hellersdorf versendet. In Nordrhein-Westfalen betraf dies die Städte Duisburg und Heinsberg. Vereinzelte Fälle unbeabsichtigter mehrfacher Zusendungen von Stimmzetteln wurden zudem in Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Bayern und Rheinland-Pfalz festgestellt.

²⁹ Zu der wahlberechtigten Gruppe [gehören](#) beispielsweise deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die im Alter von 12 Jahren nach dem Besuch einer Schule in Deutschland ins Ausland gezogen sind, Deutschland aber regelmäßig für weniger als drei Monate besuchen; deutsche Rentnerinnen und Rentner, die in Deutschland ein Feriendomizil unterhalten; sowie Personen, die als sogenannte Ortskräfte bei deutschen diplomatischen Vertretungen oder anderen Einrichtungen wie politischen Stiftungen tätig sind.

die per Briefwahl abstimmten, im Vergleich zu früheren Wahlen zurückgegangen: Bei der Bundestagswahl 2025 lag er bei 37 Prozent, während er 2021 noch 47,3 Prozent betrug. Der Anteil der Briefwählerinnen und -wähler an der Gesamtwahlbeteiligung variierte regional stark – von 52,2 Prozent in Bayern bis 25,6 Prozent in Thüringen.³⁰ Angesichts der verkürzten Fristen für die Briefwahl regten einige Landeswahlleitungen an, die Stimmzettel frühzeitig zu versenden oder den Rücklauf der Briefwahlunterlagen durch persönliche Abgabe der ausgefüllten Stimmzettel zu ermöglichen.

Ein Antrag auf Ausstellung eines Wahlscheins konnte spätestens 21 Tage vor dem Wahltag per Post, E-Mail oder Fax bei der zuständigen Gemeindebehörde gestellt werden. Die Wahlscheine wurden den Antragstellerinnen und Antragstellern anschließend per Post zugeschickt. Die Gemeinden begannen mit dem Versand der Briefwahlunterlagen, sobald sie die Stimmzettel erhalten hatten; einige Gemeinden verschickten die Unterlagen sogar bereits vor der offiziellen Eröffnung der Briefwahlstellen am 10. Februar, um den Prozess zu erleichtern.

Die Verkürzung der Frist für die Vorbereitung und Durchführung der Briefwahl von sechs Wochen bei regulären Wahlen auf 14 Tage bei vorgezogenen Neuwahlen stellte für die beteiligten Akteure eine organisatorische Herausforderung dar. In der ersten Woche ihres Betriebs führten lange Warteschlangen an den Briefwahlstellen dazu, dass einige Gemeinden ein zweites Briefwahlzentrum am gleichen Standort eröffneten – teilweise in Räumlichkeiten, die weniger gut für diesen Zweck geeignet waren.

Aufgrund der knappen Fristen für den Rückversand der Briefwahlunterlagen wies die Bundeswahlleitung die Gemeinden an, die Vorbereitung und den Versand von Briefwahlunterlagen an im Ausland lebende deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger prioritär zu behandeln. Am 21. Februar teilte die Bundeswahlleitung mit, dass insgesamt 213.255 im Ausland lebende Wählerinnen und Wähler Briefwahlunterlagen beantragt hatten.

Wählerinnen und Wähler im Ausland konnten ihre Briefwahlunterlagen entweder per Post oder über den diplomatischen Kurierweg zurücksenden, sofern die deutsche Botschaft oder das Konsulat im jeweiligen Aufenthaltsland diesen Service anbot. Politikerinnen und Politiker, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie zahlreiche im Ausland lebende Einzelpersonen hielten die für die Briefwahl bei vorgezogenen Neuwahlen geltenden Fristen für unrealistisch kurz – insbesondere angesichts der Unzuverlässigkeit postalischer Dienste in einigen Ländern – und äußerten die Sorge, dass viele Wählerinnen und Wähler dadurch faktisch vom Wahlrecht ausgeschlossen würden. Der BDIMR Wahlbewertungsmission wurden einige Fälle verspätet eingegangener Briefwahlunterlagen von im Ausland lebenden Wählerinnen und Wählern gemeldet. Mehrere Gesprächspartner betonten, dass das Verfahren zur Einbindung deutscher Staatsbürger im Ausland dringend reformbedürftig sei.

Es könnte erwogen werden, den Wählerinnen und Wählern die Möglichkeit zu geben, ihre Stimmzettel innerhalb eines Zeitrahmens zurückzusenden, der sicherstellt, dass ihre Stimmen rechtzeitig eingehen und bei der Auszählung berücksichtigt werden können.

VIII. PARTEIEN- UND KANDIDATENREGISTRIERUNG

Wahlberechtigte Personen konnten entweder unabhängig oder als Kandidatinnen und Kandidaten einer Partei antreten. Parteien und Vereinigungen, die beabsichtigten, Wahlvorschläge einzureichen, mussten dem Bundeswahlausschuss bis zum 7. Januar 2025 ihre Absicht mitteilen und ihr

³⁰ Siehe dazu die [Informationen der Bundeswahlleitung](#) zu dem Thema Briefwahl bei der Bundestagswahl 2025.

Parteiprogramm sowie weitere erforderliche Unterlagen einreichen.³¹ Der Bundeswahlausschuss prüfte die eingereichten Unterlagen auf formale Voraussetzungen zur Wahlzulassung. Wurde eine Partei für nicht wahlzulässig erklärt, hatte sie vier Tage Zeit, um gegen die Entscheidung beim Bundesverfassungsgericht Beschwerde einzulegen. Das Gericht hatte anschließend fünf Tage Zeit, über die Beschwerde zu entscheiden. Insgesamt stellten 66 Parteien einen Antrag auf Teilnahme an der Wahl, von denen 41 zur Wahl zugelassen wurden.³² Einer Partei wurde der Status einer Partei nationaler Minderheiten verweigert, da sie die formalen Voraussetzungen nicht erfüllte.³³ Von den 41 zugelassenen Parteien reichten 29 Anträge zur Registrierung ihrer Landeslisten sowie von Kandidatinnen und Kandidaten in den Mehrheitswahlkreisen ein. Die 16 Landeswahlausschüsse registrierten insgesamt 229 Wahlvorschläge.³⁴ Mehrere kleinere Parteien berichteten der BDIMR-Wahlbewertungsmission, dass die Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Parteitage zur Kandidatenaufstellung aufgrund der verkürzten Fristen eine erhebliche Herausforderung darstellte.

Politische Parteien mit mindestens fünf Abgeordneten im Bundestag oder in einem Landtag sind von der Pflicht zur Sammlung von Unterstützungsunterschriften für die Einreichung ihrer Wahlvorschläge befreit. Alle anderen Parteien und Vereinigungen, die Kandidatinnen und Kandidaten aufstellen wollten, sowie Einzelbewerberinnen und -bewerber mussten mindestens 200 Unterstützungsunterschriften von wahlberechtigten Personen im jeweiligen Wahlkreis für die Wahlkreisvorschläge sammeln. Für Landeslisten war eine Unterstützungsunterschrift je 1.000 Wahlberechtigte im jeweiligen Bundesland erforderlich, mindestens jedoch 2.000 Unterschriften. Für diese Wahl wurden die Fristen zur Sammlung der Unterstützungsunterschriften von etwa sechs Wochen auf weniger als vier Wochen verkürzt, während die Gesamtanzahl der erforderlichen Unterschriften unverändert blieb.

Der Bundeswahlausschuss erhielt 38 Beschwerden gegen die Zurückweisung von Wahlvorschlägen durch die Landeswahlausschüsse aufgrund einer unzureichenden Anzahl an Unterstützungsunterschriften.³⁵ Die meisten Parteien, deren Wahlvorschläge inhaltlich abgelehnt wurden, teilten der BDIMR Wahlbewertungsmission mit, dass sie erwartet hatten, dass – wie bei der Bundestagswahl 2021 – die Anforderungen an die Unterstützungsunterschriften gesenkt würden. Die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP) focht die unveränderten Regelungen vor dem Bundesverfassungsgericht an.³⁶ Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass Quoren für Unterstützungsunterschriften dazu dienen, sicherzustellen, dass nur hinreichend verfestigte politische Parteien an Wahlen teilnehmen. Es betrachtete die unveränderten Anforderungen auch unter den Bedingungen verkürzter Fristen bei vorgezogenen Neuwahlen als gerechtfertigt.³⁷ Die Anzahl der für

³¹ Für politische Parteien, die im Bundestag vertreten sind oder über mindestens fünf Sitze in Landesparlamenten verfügen, war die Frist der 14. Januar.

³² 25 Organisationen wurde die Registrierung verweigert, da sie die formalen Kriterien zur Anerkennung als politische Partei nicht erfüllten, etwa das Fehlen einer Mitgliederliste, die Antragstellung per E-Mail statt per Post oder ein nicht unterschriebener Antrag.

³³ Deutsche nationale Minderheiten können politische Parteien gründen, die von der Fünf-Prozent-Hürde befreit sind, sofern ihre Mitglieder der nationalen Minderheit angehören, sie sich programmatisch für deren Interessen einsetzen und ihre politische Tätigkeit im traditionellen Siedlungsgebiet der Minderheit entfalten. Die Partei Sonstigen wurde zwar als politische Partei anerkannt, erfüllte jedoch die genannten Kriterien nicht ausreichend, um als Partei einer nationalen Minderheit anerkannt zu werden.

³⁴ Eine Kandidatin oder Kandidat kann sowohl in einem Wahlkreis als auch auf der Landesliste kandidieren; laut [Angaben des Bundeswahlleiters](#) kandidierten von 4.506 registrierten Bewerberinnen 1.859 (41 Prozent) in beiden Wahlgängen.

³⁵ Von diesen wurde 1 Beschwerde stattgegeben, 1 zurückgezogen, 9 aus formalen Gründen abgelehnt und 28 inhaltlich abgewiesen.

³⁶ Die Anforderungen an Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge und Direktkandidatinnen bzw. -kandidaten wurden bei den Bundestagswahlen 2021 ausnahmsweise um 75 Prozent gesenkt, um den durch die COVID-19-Pandemie bedingten Einschränkungen Rechnung zu tragen.

³⁷ Siehe dazu das [Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Januar 2025](#).

eine Kandidatur erforderlichen Unterstützungsunterschriften liegt deutlich unterhalb der Schwelle von einem Prozent der Wahlberechtigten und entspricht damit internationalen bewährten Praktiken.³⁸

Mehrere politische Parteien ohne Bundestagsvertretung berichteten der BDIMR Wahlbewertungsmission, dass die Verpflichtung, für jede Unterstützungsunterschrift eine Bescheinigung der Wohnsitzgemeinde der unterzeichnenden Person einzuholen, ein unangemessen aufwendiges und kostspieliges Verfahren darstelle. Dieses könnte ihrer Ansicht nach vereinfacht werden, etwa durch die Möglichkeit digitaler Unterschriften.³⁹ Die Parteien, deren Anzahl an Unterstützungsunterschriften nach der Prüfung durch die Landeswahlausschüsse unterhalb der vorgeschriebenen Schwelle lag, erhielten keine Möglichkeit, zusätzliche Unterschriften nachzureichen.⁴⁰ Entgegen internationalen bewährten Praktiken dürfen Wählerinnen und Wähler in Deutschland nur eine Landesliste und einen Wahlkreisvorschlag mit ihrer Unterschrift unterstützen.⁴¹

Im Einklang mit internationalen bewährten Praktiken sollten Gesetzgebung und Verwaltungspraxis eine tatsächliche Möglichkeit zur Korrektur von Versäumnissen oder fehlerhaften Angaben im Verfahren der Sammlung von Unterstützungsunterschriften vorsehen.

Zur weiteren Förderung des Pluralismus im Wahlprozess und der Vereinigungsfreiheit sollte erwogen werden, die Einschränkung aufzuheben, die es Wählerinnen und Wählern untersagt, mehr als eine Landesliste und mehr als einen Wahlkreiskandidaten mit ihrer Unterschrift zu unterstützen.

Bis zum Ende der Registrierungsfrist wurden insgesamt 4.506 Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl zugelassen, darunter 1.422 Frauen (31,6 Prozent). Während der Frauenanteil bei den Kandidaturen auf den Parteilisten bei 35 Prozent lag, betrug er bei den Direktkandidaturen in den Wahlkreisen lediglich 27 Prozent.⁴² Insgesamt verlief die Registrierung der Wahlbewerberinnen und

³⁸ Der [Verhaltenskodex für gute Praxis in Wahlangelegenheiten der Venedig-Kommission von 2002](#), sieht in Leitlinie 1.3 Abschnitt ii. vor, dass „das Gesetz nicht verlangen sollte, mehr als 1 % der Wählerinnen und Wähler im betreffenden Wahlkreis an Unterstützungsunterschriften zu sammeln“.

³⁹ Die BDIMR-Wahlbewertungsmission erhielt in dieser Angelegenheit einen offenen Brief, der von 13 betroffenen politischen Parteien unterzeichnet war.

⁴⁰ Die Partei Gerechtigkeit – Team Todenhöfer informierte die BDIMR Wahlbewertungsmission darüber, dass sie eine ausreichende Anzahl an Unterstützungsunterschriften für ihre Landesliste in Baden-Württemberg eingereicht habe. Allerdings habe der zuständige Landeswahlausschuss vier Unterschriften für ungültig erklärt, wodurch die Gesamtzahl unter die erforderlichen 2.000 fiel. Die Partei wurde daraufhin ohne die Möglichkeit, den Mangel zu beheben, von der Wahlzulassung ausgeschlossen. Absatz 96 von der [Gemeinsamen Leitlinien zur Regulierung politischer Parteien von BDIMR und der Venedig-Kommission aus dem Jahr 2020](#) stellt fest, dass „[politischen Parteien] auch die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, zusätzliche Unterschriften einzureichen und fehlerhafte Angaben zu korrigieren, sofern erforderlich, bevor die Frist abläuft; dabei sollten auch Online-Verfahren in Betracht gezogen werden“.

⁴¹ Absatz 96 der [Gemeinsamen Leitlinien von BDIMR und der Venedig-Kommission zur Regulierung politischer Parteien aus dem Jahr 2020](#) besagt, dass „die Gesetzgebung Bürgerinnen und Bürger oder andere Personen nicht darauf beschränken sollte, nur eine Unterstützungsunterschrift für eine Partei leisten zu dürfen. Eine solche Einschränkung dieses Rechts kann dazu führen, dass Parteien disqualifiziert werden, die in gutem Glauben davon ausgegangen sind, die Anforderungen an die Zahl der Unterstützungsunterschriften erfüllt zu haben“. Die Unterstützungsunterschrift einer Bürgerin oder eines Bürgers gilt dabei als Ausdruck der Unterstützung des Grundsatzes, dass eine Partei zur Wahl zugelassen werden soll.

⁴² Unter den im Bundestag vertretenen Parteien stellten Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und die CDU/CSU die höchste Anzahl an Frauen auf ihren Landeslisten auf: 56 Prozent, 52 Prozent bzw. 45 Prozent. Auch auf Wahlkreisebene stellten die Grünen mit 48 Prozent den höchsten Frauenanteil unter ihren Direktkandidierenden, gefolgt von der SPD mit 38 Prozent und der Linken mit 33 Prozent. Der [Bundeswahlleiter](#) stellte geschlechtsdifferenzierte Daten im Einklang mit internationalen Verpflichtungen zur Verfügung. Absatz 48(d) der [Allgemeinen Empfehlung Nr. 23 des CEDAW-Ausschusses](#) fordert die Erhebung geschlechterdifferenzierter Daten über die Beteiligung an Wahlen und öffentlichen Referenden.

-bewerber durch den Bundeswahlausschuss sowie die Landeswahlausschüsse effizient und inklusiv, wenngleich einige Verfahrensschritte als aufwendig empfunden wurden.

IX. WAHLKAMPF

A. RECHTLICHER RAHMEN UND REGELUNGEN

Der Wahlkampf wird durch bundesrechtliche, landesrechtliche und kommunale Gesetze und Verordnungen geregelt. Die Vorschriften zur Anbringung von Wahlwerbung sowie zur Durchführung von Veranstaltungen mit Wählerinnen und Wählern unterscheiden sich auf kommunaler Ebene, teils sogar innerhalb eines einzelnen Bundeslandes. Auf Bundesebene garantiert das Grundgesetz die Freiheiten der Meinungsäußerung, der Vereinigungsfreiheit und der friedlichen Versammlung.⁴³ Das Bundesversammlungsgesetz regelt die Durchführung von Versammlungen unter freiem Himmel.⁴⁴ Das Parteiengesetz (PartG) verpflichtet die öffentlichen Stellen zur Gleichbehandlung aller politischen Parteien und verankert das Prinzip der „abgestuften Chancengleichheit“ auf Grundlage der bei früheren Parlamentswahlen erzielten Wahlergebnisse. Weitere Regelungen ergeben sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, die insbesondere Wahlkampfaktivitäten in zeitlicher Nähe zum Wahltag einen erhöhten Stellenwert beimessen.

Die Tätigkeit von Online-Plattformen und digitalen Diensten wird durch den Digital Services Act (DSA) der Europäischen Union geregelt. Dieser wurde durch das nationale Digitale-Dienste-Gesetz von 2024 ergänzt, um eine konkrete Aufgabenverteilung und die Funktionsweise der Aufsichtsbehörden festzulegen sowie Ermittlungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten näher zu bestimmen.⁴⁵ Darüber hinaus wurde ein unabhängiger Beirat eingerichtet, der den Digital Services Coordinator (DSC) bei der Ausgestaltung seiner Politik unterstützt, indem er Empfehlungen formuliert und Forschungsfragen entwickelt.⁴⁶ Da sich die Umsetzung des Gesetzes noch in einem frühen Stadium befindet, machten einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission auf das begrenzte Verständnis der Durchsetzungsmechanismen sowohl in der breiten Öffentlichkeit als auch bei relevanten Interessenträgern aufmerksam.⁴⁷ Mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission äußerten Bedenken hinsichtlich des eingeschränkten Zugangs zu Daten von Online-Plattformen, was die

⁴³ Die für die Durchführung von Wahlkampagnen relevanten Regelungen sind Teil des allgemeinen Rechtsrahmens, der die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben regelt und in die Zuständigkeit der Länder fällt. Politische Parteien und Kandidatinnen bzw. Kandidaten genießen dabei besondere Privilegien, die insbesondere im Vorfeld von Wahlen von Bedeutung sind.

⁴⁴ Seit 2006 liegt die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht bei den Landtagen. Einige Länder haben seither eigene Landesversammlungsgesetze erlassen, während andere weiterhin das Bundesversammlungsgesetz anwenden.

⁴⁵ Die Zuständigkeiten sind zwischen mehreren Institutionen aufgeteilt: der Bundesnetzagentur, die als Digital Services Coordinator (DSC) fungiert, der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (die die zuständigen Medienaufsichtsbehörden koordiniert) sowie dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

⁴⁶ Das Gremium besteht aus 16 Mitgliedern – acht aus der Zivilgesellschaft sowie jeweils vier aus der Wissenschaft und aus Wirtschaftsverbänden. Die Mitglieder werden vom Bundestag für die Dauer einer Legislaturperiode benannt. Zwei von der AfD vorgeschlagene Kandidaten wurden sowohl aus politischen als auch aus fachlichen Gründen abgelehnt.

⁴⁷ Experten, die [im Februar 2024 von dem Bundestag eingeladen wurden, um einen Gesetzesentwurf zu diskutieren](#) unterstützten mehrheitlich den Gesetzentwurf, betonten jedoch die Notwendigkeit eines starken, unabhängigen und transparenten Digital Services Coordinators (DSC). Sie forderten ein ausreichendes Budget, angemessene personelle und sachliche Ausstattung für Ermittlungen durch das Bundeskriminalamt sowie die Einrichtung eines klaren und wirksamen Streitbeilegungsmechanismus.

Transparenz beeinträchtigt. Der Datenschutz wird durch die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) der EU von 2016 sowie das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) von 2017 geregelt, das zuletzt im Jahr 2024 geändert wurde.

B. WAHLKAMPFUMFELD

Der Wahlkampf war lebendig und wettbewerbsorientiert, mit einer Vielzahl von Bewerberinnen und Bewerbern, die unterschiedliche Positionen entlang des politischen Spektrums vertraten. Grundlegende Freiheiten wurden insgesamt respektiert, und die Wahlbewerber konnten frei miteinander konkurrieren. Dennoch äußerten mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission Besorgnis über eine zunehmende Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Raums, in dem Einzelpersonen und Gruppen in bedeutungsvoller Weise am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben teilnehmen können.⁴⁸

Die Winterzeit beeinflusste die Wahlkampfstrategien: Während Wahlkampfmaterialien im öffentlichen Raum allgegenwärtig waren, fanden nur wenige Veranstaltungen im Freien statt. Die Parteien nutzten soziale Netzwerke, Haustürwahlkampf, Infostände sowie die Verteilung von Flyern und anderem Wahlkampfmaterial. Zudem wurde Werbung in Online- und Printmedien geschaltet. Die im Bundestag vertretenen Parteien organisierten den Wahlkampf für die Landeslisten zentral, während die Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten weitgehend auf die Zusammenarbeit mit den lokalen Parteigliederungen angewiesen waren, um ihre eigenen Kampagnen umzusetzen.

Migrationsthemen sowie die politische Brandmauer zur Abgrenzung gegenüber rechtsextremen Parteien gehörten über mehrere Wochen hinweg zu den dominierenden Themen des Wahlkampfs.⁴⁹ Weitere zentrale Wahlkampfthemen waren die wirtschaftliche Lage, Lebenshaltungskosten, soziale Leistungen und der Klimaschutz. Mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission stellten fest, dass öffentliche Debatten über den Krieg im Gazastreifen umgehend auf Kritik stießen, sobald ein kritischer Ton gegenüber Israel angeschlagen wurde. Dies wurde als Einschränkung der Meinungsfreiheit wahrgenommen.⁵⁰ Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und der Linken passten ihre Wahlkampfbotschaften inhaltlich an die jeweilige Wählerschaft in ihrem Wahlkreis an. Kandidierende der AfD, der SPD, der Grünen und der Linken gestalteten zudem ihre Online-Kommunikation gezielt im lokalen Kontext. Die CSU und die FDP hingegen verbreiteten auch auf lokaler Ebene überwiegend zentral erstellte Wahlkampfinhalte. Die BDIMR Wahlbewertungsmission stellte Fälle fest, in denen Wahlplakate der AfD, der CDU/CSU, der Grünen und der Linken beschädigt oder verunstaltet wurden.

Die BDIMR Wahlbewertungsmission wurde über Fälle von Gewalt, auch im digitalen Raum, informiert – darunter Desinformationskampagnen und der Einsatz manipulativer Inhalte –, die sich gegen Kandidatinnen und Wahlkampfhelferinnen und -helfer aus vulnerablen Gruppen richteten, insbesondere gegen Frauen und Personen mit Migrationshintergrund.⁵¹ Die zunehmende

⁴⁸ Der [Der Länderbericht Deutschland im Rechtsstaatlichkeitsbericht 2024](#) von der Europäischen Kommission stellte fest, dass sich die Gesamtsituation des zivilgesellschaftlichen Raums verschlechtert habe, wobei bestimmte Einschränkungen des Rechts auf Protest einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen wurden. Siehe dazu auch *Abschnitt Medien*.

⁴⁹ Der Begriff „Brandmauer“ wird mit einem historischen Bezug auf die politischen Entwicklungen in Deutschland vor dem Zweiten Weltkrieg verwendet.

⁵⁰ Siehe dazu auch *Abschnitt Medien*.

⁵¹ Solche Vorfälle wurden auch in den Medien berichtet. In der Vorwahlzeit wurde Gökay Akbulut, Bundestagsabgeordneter der Linken, in Baden-Württemberg mutmaßlich aufgrund seiner Herkunft [angegriffen](#). In Görlitz wurde ein Wahlkämpfer der Linken attackiert. Nach Angaben der Partei wurden in Dortmund einige

Normalisierung spaltender und hetzerischer Rhetorik sowie die wachsende Popularität autoritärer Denkweisen beeinflussten den Ton des Wahlkampfdiskurses spürbar.⁵² Einige politische Parteien stellten Migrantengemeinschaften als Sicherheitsrisiko dar, und mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission wiesen auf eine zunehmende Zahl von Angriffen gegen Migrantinnen und Migranten hin.⁵³ Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission berichteten, dass die zunehmende Gewalt gegenüber politisch aktiven Vertreterinnen und Vertretern vulnerabler Gruppen eine abschreckende Wirkung auf deren Kandidatur und Beteiligung am öffentlichen Leben habe.

Die Behörden sollten allen Formen von Wahlgewalt proaktiv entgegenzutreten und wirksame Rechtsbehelfe bereitstellen. Bürgerinnen und Bürger sollten über ihre Rechte sowie über verfügbare Beschwerde- und Schutzmechanismen informiert werden, um Wahlgewalt wirksam einzudämmen.

C. ONLINE WAHLKAMPFUMFELD

Der Wahlkampf wurde Ziel von Desinformations- und ausländischen Einflusskampagnen, die insbesondere in der Zeit kurz vor dem Wahltag an Intensität zunahmen. Mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission berichteten von koordinierten Versuchen, das öffentliche Vertrauen in den Wahlprozess zu untergraben und das politische Klima zu polarisieren.⁵⁴ Elon Musk, Eigentümer der Plattform X und Sonderbeauftragter der US-Regierung, unterstützte die AfD in seinem X-Account mit 218 Millionen Followern nachdrücklich. Dadurch erhielt die Partei eine beispiellose öffentliche Aufmerksamkeit und

Kandidierende eingeschüchtert und zogen in Erwägung, ihre Kandidatur zurückzuziehen. Karamba Diaby von der SPD, der erste in Afrika geborene Schwarze Abgeordnete im Deutschen Bundestag [trat im Juni 2024 zurück](#), nachdem er wiederholt Ziel rassistischer Angriffe geworden war.

⁵² Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung stellte in seinen [abschließenden Bemerkungen zu Deutschland im Jahr 2023](#), dass die Zahl extremistischer Organisationen und Gruppen zunehme, darunter auch rechtsextreme politische Parteien wie die Alternative für Deutschland, deren Programm Berichten zufolge auf einem national-ethnischen Konzept beruhe, das zur Verweigerung grundlegender rechtlicher Gleichstellung führe. Eine Studie des Institute for Strategic Dialogue [zeigt](#) wie rechtsextreme Akteure in Deutschland generative KI nutzen. Dabei werden häufig wiederkehrende Narrative verbreitet, darunter Angriffe auf Geflüchtete und Migrantinnen und Migranten, LGBTI- und Klimaaktivistinnen und -aktivisten sowie Oppositionsparteien. Laut den [Leipziger Autoritarismus-Studien](#), ist ein gesellschaftlicher Wandel hin zu autoritären Ideologien zu beobachten, wobei insbesondere im Westen Deutschlands ein Anstieg rechtsextremer Einstellungen festgestellt wurde.

⁵³ Ein Beispiel dafür ist ein [Facebook-Post](#) der AfD vom 20. Februar, in dem es heißt: „...Islamisten erklären uns den Krieg und machen unser Land mit dem Hashtag ‘#LetsSlaughter’ zum ‚Schlachthaus‘ für ihre kranke Ideologie. Wir werden die groß angelegte Abschiebeoffensive umsetzen (...) Wir werden unsere Grenzen schützen und Migranten ohne Einreiseberechtigung an der Grenze abweisen...“.

⁵⁴ Zwei Tage vor dem Wahltag [warnte](#) das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) vor einer Desinformationskampagne mit Online-Videos, in denen behauptet wurde, es komme zu Manipulationen bei der Stimmabgabe zulasten der AfD. Einige dieser Desinformationsversuche wurden der russischen Propagandagruppe Storm 1516 zugeschrieben. Die zivilgesellschaftliche Organisation Institute for Strategic Dialogue entdeckte ein koordiniertes [Netzwerk](#) auf X, das Desinformation über deutsche Politikerinnen und Politiker sowie angebliche wahlbezogene Terrorbedrohungen verbreitete. Das Netzwerk von etwa 50 Accounts, das Merkmale der pro-russischen Kampagne „Operation Overload“ aufwies, verbreitete Falschinformationen über Videos, die so gestaltet waren, dass sie den Anschein erweckten, von Medienhäusern, Strafverfolgungsbehörden oder wissenschaftlichen Einrichtungen zu stammen. Die im Januar 2024 öffentlich bekannt gewordene Kampagne [Doppelgänger](#) bei der traditionelle Medienwebseiten imitiert wurden, war auch bei diesen Wahlen weiterhin aktiv. Die ODIHR-Wahlbewertungsmission wurde zudem über Fälle von Desinformation informiert, die sich gezielt gegen bekannte politische Persönlichkeiten richteten, darunter die Bundesaußenministerin Annalena Baerbock, der CDU-Spitzenkandidat Friedrich Merz und der Grünen-Spitzenkandidat Robert Habeck.

Reichweite.⁵⁵ Im Januar leitete die Europäische Kommission ein Prüfverfahren zum Empfehlungsalgorithmus von X ein – dem sogenannten Recommender-System –, mit dem Inhalte für Nutzerinnen und Nutzer priorisiert werden. Die Untersuchung erfolgt im Rahmen der Durchsetzung des Digital Services Act (DSA).⁵⁶ Am 7. Februar verlor X eine Klage vor dem Landgericht Berlin, nachdem die Plattform sich geweigert hatte, zivilgesellschaftlichen Organisationen öffentlich zugängliche Daten in systematischer Form bereitzustellen. Das Gericht stellte fest, dass die Weigerung gegen geltende Transparenzpflichten verstößt.⁵⁷

Die Europäische Kommission ist für die Aufsicht und Durchsetzung der Vorschriften des Digital Services Act (DSA) in Bezug auf systemische Risiken zuständig. Sobald eine Plattform oder Suchmaschine als sehr große Online-Plattform (VLOP) bzw. sehr große Online-Suchmaschine (VLOSE) eingestuft wird, ist sie verpflichtet, der Kommission sowie den Digital Services Coordinators (DSCs) Bewertungen der systemischen Risiken auf ihrer Plattform vorzulegen und entsprechende Maßnahmen zur Risikominderung zu ergreifen.⁵⁸ VLOPs und VLOSEs veröffentlichten ihre Risikobewertungen etwa ein Jahr nach deren Fertigstellung, was eine zeitnahe und unabhängige Analyse durch zivilgesellschaftliche Organisationen erschwert und Fragen zur Aktualität und Relevanz der Bewertungen aufwirft.⁵⁹ Mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR-Wahlbewertungsmission berichteten über Schwierigkeiten im Umgang mit Fällen manipulativer Inhalte auf sehr großen Online-Plattformen (VLOPs).⁶⁰

Die nationalen Behörden unternahmen erhebliche Anstrengungen, um Desinformation und ausländische Einflussnahme zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken. Während des Wahlzeitraums wurden spezielle Taskforces gebildet, bestehend aus dem Bundesministerium des Innern und für Heimat, dem Auswärtigen Amt, dem Bundeskanzleramt sowie den Nachrichtendiensten, darunter das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV). Im Januar veranstaltete der deutsche Digital Services Coordinator (DSC) gemeinsam mit der Europäischen Kommission einen Runden Tisch mit VLOPs, nationalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie einen Stresstest, um potenzielle Risiken für die Bundestagswahl zu identifizieren und geeignete Gegenmaßnahmen zu entwickeln.⁶¹ Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) trat an alle im Bundestag vertretenen Parteien heran, bot Workshops an und sensibilisierte für Cyber-Bedrohungen. Kleinere Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind, erhielten entsprechende Informationen über die Wahlleiterinnen und Wahlleiter. Alle parlamentarischen Parteien, mit denen sich die BDIMR Wahlbewertungsmission traf, verfügten über Datenschutzrichtlinien und eine Informationssicherheitsinfrastruktur. Zudem hatten sie ein Parteimitglied als Datenschutzbeauftragte

⁵⁵ Seit seiner öffentlichen Unterstützung der Partei am 20. Dezember 2024 [interviewte](#) Elon Musk auf seinem X-Account die AfD-Spitzenkandidatin Alice Weidel und veröffentlichte über 70 Beiträge über die Partei.

⁵⁶ Die Europäische Kommission [forderte](#) X auf, interne Unterlagen über sein Empfehlungssystem bereitzustellen, interne Dokumente über zukünftige Änderungen der Empfehlungsalgorithmen aufzubewahren und den Zugang zu direkter Faktenüberprüfung in Bezug auf Inhaltsmoderation und Viralität von Konten zu ermöglichen.

⁵⁷ Die Organisationen, die X [verklagten](#), waren Democracy Reporting International (DRI) und die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF).

⁵⁸ Die Bewertungen der systemischen Risiken müssen an die Koordinierungsstelle für digitale Dienste (DSC) des Niederlassungsstaates übermittelt werden, die bei den meisten sozialen Medienplattformen (z. B. Meta, TikTok, X, Microsoft, Google/YouTube) die irische *Coimisiún na Meán* (CnaM) ist.

⁵⁹ Die Europäische Ombudsperson vertritt in ihrer vorläufigen [Stellungnahme](#) zur Weigerung der Europäischen Kommission, der Öffentlichkeit Zugang zum Risikobewertungsbericht von X zu gewähren, die Auffassung, dass die Anwendung einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit auf diese Berichte nicht gerechtfertigt ist.

⁶⁰ Laut dem Bericht von [HateAid](#) über die Einhaltung der Nutzerrechte durch Plattformen gemäß dem DSA wurden nur 44 Prozent der Inhalte, die intern von Juristinnen und Juristen als rechtswidrig eingestuft wurden, von den Plattformen entfernt.

⁶¹ Die [Gesprächsrunde](#) fand am 24. Januar und der [Stresstest](#) am 31. Januar 2025 statt. Darüber hinaus wurde 2024 eine neue zwischenstaatliche Koordinierungsstelle, die Zentrale Stelle zur Erkennung ausländischer Informationsmanipulation (ZEAM), eingerichtet.

bzw. -beauftragten benannt, wobei einige Parteien diese Leistungen an externe Dienstleister ausgelagert hatten.

Trotz der ergriffenen Maßnahmen informierten mehrere politische Parteien die BDIMR Wahlbewertungsmission darüber, dass ihnen die Ressourcen fehlten, um auf die zahlreichen Online-Angriffe, denen sie ausgesetzt waren, angemessen zu reagieren. Zudem mangelte es vielen Wahlbeteiligten – darunter politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen – an Bewusstsein über den einschlägigen Rechtsrahmen sowie über die institutionellen Zuständigkeiten und Mechanismen zur Bekämpfung manipulativer Inhalte. Die dezentrale und extraterritoriale Struktur sozialer Netzwerkplattformen führte dazu, dass viele Akteure nicht wussten, welche Maßnahmen in den Zuständigkeitsbereich nationaler Institutionen fallen. Während einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner die Bemühungen des deutschen Digital Services Coordinators (DSC) lobten, betonten andere, dass die Institution weiter ausgebaut werden müsse, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können.⁶²

Um das Bewusstsein relevanter Akteure für bestehende Mechanismen zu schärfen und Desinformation sowie manipulativen Inhalten wirksam entgegenzutreten, sollten die Kapazitäten des Digital Services Coordinators (DSC) weiter ausgebaut werden.

Alle politischen Parteien führten einen aktiven Wahlkampf in den sozialen Medien.⁶³ Im Dezember 2024 unterzeichneten CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke und SPD eine freiwillige Fairness-Vereinbarung mit dem Ziel, einen respektvollen Diskurs zu fördern und persönliche Angriffe während des Wahlkampfs zu minimieren. Sie einigten sich auf einen fairen digitalen Wahlkampf und eine klare Kennzeichnung des Einsatzes von KI-Werkzeugen.⁶⁴ Die Parteien nutzten unterschiedliche Plattformen zur Vermittlung ihrer Botschaften: Die AfD trat hauptsächlich über X mit Wählerinnen und Wählern in Kontakt, während Die Linke vor allem auf TikTok besonders beliebt war. X erwies sich als die Plattform mit den lebhaftesten Diskussionen auf den Accounts von CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen.⁶⁵ Die von der Spitzenkandidatin der Linken, Heidi Reichinnek, auf TikTok geführte Kampagne wurde als ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Partei bei diesen Wahlen bewertet.⁶⁶ Beiträge zu Wirtschafts- und Finanzthemen, Frieden und Sicherheit sowie Sozialpolitik standen am häufigsten im Vordergrund. Während auf den von der BDIMR Wahlbewertungsmission beobachteten Accounts keine Fälle von Hassrede festgestellt wurden, waren negativ konnotierte Beiträge über Migrantinnen und Migranten, politische Gegner, Minderheiten, Frauen und traditionelle Medien subtil formuliert und auf allen Plattformen verbreitet, teils mit aufrührerischen und manipulativen Narrativen. Reaktionen und Stellungnahmen zu Vorfällen wie dem Autoangriff auf Demonstrierende in München am 13. Februar sowie zu nicht wahlbezogenen

⁶² Der Digitale Dienste-Koordinator (DSC) informierte die BDIMR-Wahlbewertungsmission, dass er mit weniger als einem Drittel der vorgesehenen personellen Ressourcen arbeitet.

⁶³ Zwischen dem 12. und 22. Februar führte die BDIMR-Wahlbewertungsmission eine quantitative und qualitative Analyse der Aktivitäten von 65 Accounts von Wahlbewerberinnen und -bewerbern sowie anderen wahlbezogenen Akteuren auf Facebook, TikTok und X durch.

⁶⁴ Die AfD wurde vom Fairness-Abkommen ausgeschlossen, da die Unterzeichner die Grundsätze der Partei als unvereinbar mit der in Grundgesetz verankerten „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ (FDGO) ansahen. Das BSW verweigerte die Unterzeichnung des Abkommens mit der Begründung, die Unterzeichner würden falsche Behauptungen über die Partei verbreiten.

⁶⁵ Während des Beobachtungszeitraums wurden 87 Prozent der Beiträge der AfD auf X sowie 76 Prozent der Beiträge der Linken auf TikTok jeweils mehr als 5.000 Mal mit „Gefällt mir“ markiert. Die meisten Kommentare wurden auf X verzeichnet; am häufigsten überschritten die Beiträge der CDU die Schwelle von 500 Kommentaren (88 Prozent der Beiträge), gefolgt von der CSU (83 Prozent) und den Grünen (80 Prozent).

⁶⁶ Heidi Reichinnek [Rede](#) im Bundestag, in der sie die CDU/CSU für eine Zusammenarbeit mit der AfD kritisierte, ging viral und erzielte Millionen von Aufrufen. Ihr [TikTok-Account](#) verzeichnete ein exponentielles Wachstum – von 487.000 Followern Anfang Februar 2025 auf 610.000 Anfang März.

Ereignissen wurden überwiegend über X verbreitet.⁶⁷ Facebook diente überwiegend als Plattform zur Verbreitung von Wahlkampfmaterialien.

X. WAHLBETEILIGUNG VON FRAUEN

Frauen sind im öffentlichen und politischen Leben generell unterrepräsentiert, und sowohl die Behörden als auch die politischen Parteien haben unzureichende Anstrengungen unternommen, um die politische Teilhabe von Frauen bei diesen Wahlen zu fördern. Im neu gewählten Bundestag mit 630 Sitzen sind 204 Frauen vertreten, was einem Anteil von 32,4 Prozent entspricht und einen Rückgang im Vergleich zum Parlament von 2021 darstellt, in dem der Frauenanteil 35,3 Prozent betrug.⁶⁸ Sechs von 15 Ministerinnen und Ministern der scheidenden Regierung und acht von 15 Mitgliedern der neu ernannten Regierung sind Frauen. Die politische Teilhabe von Frauen ist auf kommunaler Ebene geringer.⁶⁹

Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist im Grundgesetz verankert und verpflichtet den Staat, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung zu fördern und bestehende Nachteile zu beseitigen. Trotz der Empfehlungen des UN-Frauenrechtsausschusses (CEDAW), seine Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils von Frauen in gewählten Entscheidungsorganen auf Bundes- und Länderebene zu verstärken, sieht das Wahlrecht keine zeitlich befristeten Sondermaßnahmen für Kandidatenaufstellungen oder Parteilisten vor.⁷⁰ Die Bestimmungen zur Förderung von Frauenkandidaturen fanden während der Reform des wahlrechtlichen Rahmens im Jahr 2023 nicht die erforderliche parlamentarische Unterstützung.⁷¹

Im Jahr 2020 erklärten die Verfassungsgerichte in Brandenburg und Thüringen die Paritätsgesetze der Länder für verfassungswidrig, da sie die Freiheit der Parteien bei der Organisation und Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten sowie das Gleichheitsprinzip zwischen den Geschlechtern beeinträchtigten.⁷² Im Jahr 2021 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Durchsetzung der Geschlechtergleichstellung in den Zuständigkeitsbereich des Gesetzgebers fällt, der dabei auch verfassungsrechtliche Vorgaben wie die Freiheit der politischen Parteien sowie die

⁶⁷ Der [Anschlag von München am 13. Februar](#), bei dem ein Asylbewerber zwei Menschen tötete und Dutzende verletzte, indem er mit einem Auto in eine Gewerkschaftsdemonstration fuhr, polarisierte die Debatte über Migration weiter, die von einigen Parteien mit Sicherheitsbedenken verknüpft wurde.

⁶⁸ Nach den Bundestagswahlen 2021 gab es 260 Frauen unter den insgesamt 736 Abgeordneten des Bundestags.

⁶⁹ Im Zeitraum 2019–2024 waren nur 23,2 Prozent der Mitglieder von Gemeinderäten und 12,3 Prozent der BürgermeisterInnen Frauen. Siehe die [Analyse](#) die Analyse des Statistischen Bundesamtes in „WISTA – Wirtschaft und Statistik“.

⁷⁰ Siehe Absatz 39 der [CEDAW-Abschließenden Beobachtungen 2023](#) zum neunten Staatenbericht Deutschlands. Die [Allgemeine Empfehlung Nr. 40 des CEDAW-Ausschusses von 2024](#) empfiehlt die Parität zwischen Frauen und Männern in Entscheidungsstrukturen. Die Empfehlung [CM/Rec 2003\(3\)](#) des Europarats verweist darauf, dass der Anteil von Frauen und Männern in allen Entscheidungsorganen des politischen oder öffentlichen Lebens nicht unter 40 Prozent liegen sollte.

⁷¹ Der [Abschlussbericht](#) der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit skizziert verschiedene Möglichkeiten gesetzgeberischer Maßnahmen zur Unterstützung von Frauenkandidaturen für den Bundestag.

⁷² Siehe die Entscheidungen der Verfassungsgerichte von [Brandenburg](#) und [Thüringen](#). In beiden Fällen wurde die Verfassungsmäßigkeit des Paritätsgesetzes von der AfD angefochten (in Brandenburg gemeinsam mit anderen rechtsextremen Parteien, in Thüringen allein). Die [Allgemeine Empfehlung Nr. 25 des CEDAW-Ausschusses](#) stellt klar, dass die „Verabschiedung vorübergehender spezieller Maßnahmen durch Vertragsstaaten zur Beschleunigung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern nicht als Diskriminierung anzusehen ist“.

Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl berücksichtigen muss.⁷³ Einigen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern der BDIMR Wahlbewertungsmission zufolge habe die Rechtsprechung weitere gesetzgeberische Initiativen in anderen Ländern zur Förderung der Beteiligung von Frauen am öffentlichen und politischen Leben zum Stillstand gebracht.⁷⁴

Im Einklang mit internationalen Standards und den Verpflichtungen der OSZE sowie zur Gewährleistung einer gleichberechtigten Repräsentation von Frauen sollten die Behörden erwägen, wirksame befristete Sondermaßnahmen einzuführen, wie etwa gesetzliche Geschlechterquoten und eine geschlechtsspezifische Parteienfinanzierung.

Das Engagement der politischen Parteien zur Förderung weiblicher Kandidaturen variiert je nach politischem Spektrum: Die Parteien der Mitte-Links (Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und die SPD) verfügen über satzungsmäßige Regelungen und wechseln Männer und Frauen auf ihren Listen ab. Die Parteien der Mitte-Rechts (CDU/CSU) überlassen es hingegen den freiwilligen Entscheidungen ihrer territorialen Gliederungen, während die FDP in dieser Hinsicht keinerlei aktive Maßnahmen ergreift. Die rechtspopulistische AfD lehnt Fördermaßnahmen zur Unterstützung weiblicher Kandidaturen ausdrücklich ab.⁷⁵

Alle Parteien griffen in ihren Programmen Gesundheitsthemen auf, die sich an weibliche Wähler richteten; besonderes Augenmerk galt dabei dem Thema Schwangerschaftsabbruch. Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und die SPD hoben das Problem des geschlechtsspezifischen Lohngefälles hervor. Die Grünen und die SPD sprachen sich für die Einführung temporärer Sondermaßnahmen wie Geschlechterquoten aus, während die AfD stattdessen ein Familienförderprogramm in den Mittelpunkt stellte.

Die politischen Parteien sollten erwägen, ihre Bemühungen um Inklusivität zu verstärken, unter anderem durch die Einführung verbindlicher Regelungen zur Platzierung von Frauen auf vorderen Positionen der Kandidatenlisten sowie durch die Integration geschlechtsspezifischer Aspekte in ihre politischen Programme.

Politische Parteien informierten die BDIMR Wahlbewertungsmission, dass es einfacher sei, Frauen für die Parteilisten zu nominieren als für die Direktkandidaturen. Infolgedessen lag der Anteil weiblicher Kandidatinnen auf den Listen höher als bei den Direktkandidaturen – bei 35 bzw. 27 Prozent. Als Gründe für den geringeren Frauenanteil bei Direktkandidaturen nannten die Parteien unter anderem den Zeitmangel vieler Frauen, sich auf einen intensiveren Wahlkampf auf Wahlkreisebene einzulassen, sowie die parteiinterne Strategie, Kandidierende mit den größten lokalen Netzwerken aufzustellen, was häufig Männer begünstige. Allgemein verwiesen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission auf strukturelle Hürden wie eine geringe Repräsentanz von Frauen in den Parteiführungen, finanzielle

⁷³ Gemäß Absatz 98 der [Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts \(BVerfG\) von 2021](#): „Bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags (...) steht dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Maßnahmen zu, mit denen er die Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Realität durchsetzt (...).“

Absatz 99 besagt: „Bei der Wahrnehmung des Gleichstellungsauftrags im Bereich des Kandidatenvorschlagsrechts muss der Gesetzgeber jedoch auch andere verfassungsrechtlich gleichwertige Interessen berücksichtigen und ihnen angemessen Rechnung tragen.“

⁷⁴ Die BDIMR Wahlbewertungsmission wurde darüber informiert, dass ähnliche Initiativen in Berlin und Bremen auf Eis gelegt wurden.

⁷⁵ Die Grünen und die Linke stellten mit 56 bzw. 52 Prozent den höchsten Anteil an Frauen auf ihren Listen. Die CDU/CSU nominierte 45 Prozent Frauen, während der Anteil der Frauen auf den Landeslisten der SPD 41 Prozent betrug. Die FDP wandte keine Fördermaßnahmen an; Frauen machten 21 Prozent ihrer Listen aus. Die AfD nominierte mit 12 Prozent den geringsten Frauenanteil.

Einschränkungen sowie traditionelle Geschlechterrollen, die Frauen wenig Zeit für öffentliches Engagement lassen, als die hauptsächlichen Hindernisse für eine Kandidatur von Frauen.⁷⁶

Viele Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission hoben den zunehmenden Trend der Online-Gewalt gegen Politikerinnen als ein immer relevanteres Abschreckungselement⁷⁷ hervor und vertraten die Auffassung, dass politisch engagierte Frauen häufiger von Gewalt betroffen sind als ihre männlichen Kollegen, wobei sie oft Drohungen mit sexuellem Inhalt ausgesetzt sind.⁷⁸ Die Online-Botschaften, die sich gegen Politikerinnen richteten, waren allgemein visueller gestaltet und enthielten abwertende sowie sexualisierende Elemente.⁷⁹ Im Wahlkampf wurden auch Fälle festgestellt, in denen Künstliche Intelligenz (KI) in Verbindung mit Hassrede eingesetzt wurde, um insbesondere Politikerinnen zu verspotten.⁸⁰ Gleichzeitig erschwert die fortlaufende Entwicklung Künstlicher Intelligenz es Internetnutzerinnen und -nutzern zunehmend, digital manipulierte Inhalte zu erkennen. Nach Angaben von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern der BDIMR Wahlbewertungsmission zählen insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund und queere Personen zu den am stärksten von politischer Gewalt bedrohten Gruppen. Einige politische Parteien boten ihren Kandidatinnen und Kandidaten Schulungen an, wie sie mit Fällen von Gewalt umgehen können – sowohl bei Wahlkampfveranstaltungen als auch online –, moderierten Kommentare auf offiziellen Social-Media-Kanälen und leisteten parteiinterne Unterstützung für Betroffene von Gewalt. Nur ein kleiner Teil der digitalen Gewaltvorfälle wird zur Anzeige gebracht, wodurch Täter häufig nicht zur Rechenschaft gezogen werden.⁸¹

⁷⁶ Absatz 191c der [Pekinger Erklärung und Aktionsplattform von 1995](#) sieht vor, dass politische Parteien „erwägen sollen, Geschlechterfragen in ihre politische Agenda aufzunehmen und Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Frauen gleichberechtigt mit Männern an der Führung politischer Parteien teilnehmen können“.

⁷⁷ Absatz 51 der [Allgemeinen Empfehlung Nr. 1 \(2021\) der Expertengruppe des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt \(GREVIO\)](#) zur digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen empfiehlt den Vertragsstaaten, „[d]ie bestehende einschlägige Gesetzgebung zu überprüfen und gegebenenfalls neue Gesetze zu erlassen, um die digitale Dimension von Gewalt gegen Frauen zu verhindern, davor zu schützen und strafrechtlich zu verfolgen“. Absatz 55 des Dokuments empfiehlt, „die Kapazitätsaufbau-Maßnahmen für Fachkräfte der Strafjustiz und Strafverfolgung zu verstärken, um sie mit dem notwendigen Fachwissen und den erforderlichen Ressourcen auszustatten, damit sie bestehende Rechtsrahmen nutzen können, um die digitale Dimension von Gewalt gegen Frauen anzugehen“.

⁷⁸ Die Grünen und die SPD informierten die BDIMR Wahlbewertungsmission darüber, dass ihre Politikerinnen und Kandidatinnen gezielt mit Gewalt konfrontiert wurden. Bei den Grünen zählten insbesondere die Bundesaußenministerin Annalena Baerbock und die ehemalige Parteivorsitzende Ricarda Lang zu den am häufigsten online angegriffenen Personen – Zielscheibe von Hass, Frauenfeindlichkeit und sexistischen Kommentaren. Absatz 39 der [Allgemeinen Empfehlung Nr. 40 des CEDAW-Ausschusses von 2024](#) empfiehlt, „umfassende Gesetzgebung, einschließlich strafrechtlicher Vorschriften, zu erlassen und durchzusetzen sowie Maßnahmen zur Sensibilisierung und Bildung umzusetzen, um alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu verhindern und zu beseitigen sowie allen Opfern notwendige Dienstleistungen und Zugang zur Justiz zu gewährleisten“.

⁷⁹ Laut der [HateAid-Studie](#), sind 63 Prozent der Politikerinnen in Deutschland von Gewalt betroffen, im Vergleich zu 53 Prozent der Männer. 68 Prozent der betroffenen Frauen berichten über geschlechtsspezifische Gewalt wie Sexismus und Frauenfeindlichkeit. Fast ein Viertel von ihnen hat Drohungen mit sexualisierter Gewalt erhalten, darunter auch Vergewaltigungsdrohungen. Bei den männlichen Befragten lag dieser Anteil bei lediglich 3 Prozent.

⁸⁰ Der [Bericht](#) des Institute for Strategic Dialogue (ISD) über den Einsatz generativer KI durch AfD-nahe Accounts zur effektiven Verbreitung rechtsextremer Ansichten im Internet stellt fest: „Im Fall von Politikerinnen ist der Einsatz von KI besonders diskriminierend, da er stark auf die visuelle Überbetonung von Merkmalen wie Gewicht oder Alter abzielt.“ Der Bericht enthält Beispiele für KI-generierte diffamierende Inhalte über die ehemalige Grünen-Co-Vorsitzende Ricarda Lang und die SPD-Bundesinnenministerin Nancy Faeser.

⁸¹ Im Jahr 2024 gewan Sawsan Chebli, eine SPD-Politikerin palästinensischer Herkunft, die sich offen gegen Online-Gewalt engagiert, einen [Gerichtsprozess](#) gegen eine Person, die sie mit einem Hasskommentar im Internet beleidigt hatte. Im Jahr 2025 errang die Grünen-Politikerin Renate Künast einen [einen Prozess gegen Meta](#), wodurch Facebook verpflichtet wurde, verleumderische Inhalte – darunter Memes mit Falschzitaten – aufzuspüren und zu löschen.

Es sollte erwogen werden, proaktive und präventive Maßnahmen gegen politische Parteien und Organisationen einzuführen oder bestehende Maßnahmen zu stärken, wenn diese im Wahlkampf – einschließlich im Online-Bereich – Gewalt gegen Frauen anwenden oder fördern.

XI. PARTEIEN- UND WAHLKAMPFFINANZIERUNG

Der wichtigste gesetzliche Rahmen zur Regelung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung umfasst das Parteiengesetz (PPA) von 1994, das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht von 1993 (zuletzt geändert 2024) sowie das Grundgesetz, das vorsieht, dass politische Parteien verpflichtet sind, ihre Vermögensverhältnisse, Einkommensquellen und Ausgaben offenzulegen. Es gibt keine spezifischen Vorschriften zur Wahlkampffinanzierung. Im Jahr 2023 trat das Gesetz über die Finanzierung politischer Stiftungen in Kraft, das auf einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beruht. Es legt fest, dass eine Stiftung Bundesmittel erhalten kann, wenn die ihr zugeordnete politische Partei in mindestens drei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden im Bundestag vertreten war, nicht von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen wurde und die freiheitlich-demokratische Grundordnung unterstützt.⁸² Das Bundesministerium des Innern (BMI) überwacht die Förderfähigkeit politischer Stiftungen. Zuvor erfolgte die Mittelvergabe auf Grundlage allgemeinerer Kriterien im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts.

Der rechtliche Rahmen wurde 2024 geändert und enthält nun Vorschriften zur gesonderten Offenlegung von Sponsoring ab 2025, zur Wahlkampfführung durch Dritte sowie zur Absenkung der Schwelle für die sofortige Meldung von Spenden von 50.000 EUR auf 35.000 EUR. Die meisten früheren Empfehlungen des BDIMR und der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) zur Parteienfinanzierung – darunter zur Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde mit angemessenen Kontrollbefugnissen, ausreichender personeller Ausstattung und entsprechender Fachkompetenz, zur Einführung von Spendenobergrenzen sowie zur Veröffentlichung der Wahlkampfabrechnungen auf Bundesebene – sind jedoch weiterhin nicht umgesetzt.⁸³

A. EINNAHMEN UND AUSGABEN

Politische Parteien können durch staatliche Zuschüsse sowie durch private Mittel finanziert werden, darunter Mitgliedsbeiträge, Darlehen, Spenden von natürlichen und juristischen Personen, Beiträge gewählter Mandatsträger oder Einnahmen aus Vermögenswerten.⁸⁴ Parteien können Unternehmen gründen oder Anteile an ihnen halten, jedoch darf dies nicht ihre Haupteinnahmequelle darstellen.

⁸² Nach der [Beschwerde der AfD beim Bundesverfassungsgericht](#) dass ihre Desiderius-Erasmus-Stiftung keine Fördermittel erhalten habe, entschied das BVerfG im Februar 2023, dass das Bundeshaushaltsgesetz 2019 das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzte, da es Zuschüsse an politische Stiftungen „für gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit“ vorsah, ohne dass dies auf einem gesonderten Parlamentsgesetz beruhte. Im Februar 2025 [wies das BVerfG die nachfolgende Beschwerde](#) auf rückwirkende Zahlung von rund 900.000 EUR für die Jahre 2019–2021 zurück.

⁸³ Siehe dazu den [Zweiten Umsetzungsbericht von GRECO über Deutschland, 2019](#).

⁸⁴ Die [Entscheidung](#) des Bundesverfassungsgerichts von 1992 sah eine teilweise staatliche Finanzierung mit relativer und absoluter Obergrenze vor. Das Bundesverfassungsgericht betonte, dass ein grundlegendes Prinzip dieses Systems darin besteht, eine Abhängigkeit der Parteien von staatlicher Finanzierung zu vermeiden, da diese die demokratische Konkurrenz verzerren würde. Parteien müssten in der Gesellschaft verankert bleiben und weiterhin private Mittel einwerben. Im Jahr 2023 stellten bei allen im Bundestag vertretenen Parteien – mit Ausnahme der AfD – die Mitgliedsbeiträge den größten Anteil der privaten Einnahmen dar, und zwar zwischen 21 und 30 Prozent des Gesamteinkommens. Spenden an Parteien bringen natürlichen Personen steuerliche Vorteile. Die höchsten Einnahmen meldeten die CDU mit 172 Mio. EUR, die SPD mit 171 Mio. EUR und die Grünen mit 88 Mio. EUR.

Unabhängige Kandidatinnen und Kandidaten sowie Parteikandidatinnen und -kandidaten, die nicht Mitglieder des Bundestages sind, sind nicht verpflichtet, ihre Einnahmen und Ausgaben offenzulegen.⁸⁵

Die staatliche Finanzierung wird auf Grundlage der Ergebnisse vorheriger Wahlen und im Verhältnis zu den privaten Einnahmen der Parteien berechnet, einschließlich Mitgliedsbeiträgen sowie Spenden von natürlichen Personen oder Mandatsträgerinnen und -trägern bis zu 3.300 Euro pro Person und Jahr.⁸⁶ Das Gesetz sieht eine absolute Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung vor, die jährlich indexiert wird (Gesamtjahresförderung), sowie eine relative Begrenzung (die staatliche Finanzierung darf die Höhe der selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht übersteigen).⁸⁷ Parteien erhalten einen jährlich indexierten Betrag von 1 Euro pro Stimme für die ersten vier Millionen Stimmen und 0,83 Euro für jede weitere Stimme sowie 0,45 Euro für jeden Euro, der durch private Zuwendungen eingenommen wurde.⁸⁸ Öffentliche Stellen stellen für Wahlzwecke Einrichtungen oder Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zur Verfügung, einschließlich der Bereitstellung von Veranstaltungsorten und kostenloser Sendezeit.

Es gibt keine jährlichen Obergrenzen für Spenden, was von den meisten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern der BDIMR Wahlbewertungsmission kritisiert wurde.⁸⁹ Ausländische Spenden sind auf 1.000 EUR begrenzt, es sei denn, sie stammen von im Ausland lebenden deutschen Staatsbürgern oder von EU-Bürgern bzw. Unternehmen, die in einem EU-Mitgliedstaat registriert sind oder zu über 50 Prozent deutschen oder EU-Staatsbürgern gehören. Anonyme Spenden sind bis zu einem Betrag von 500 EUR erlaubt. Das Gesetz definiert nicht, wie die Zulässigkeit von Spenden zu überprüfen ist, und mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission merkten an, dass die Wahl des Prüfverfahrens im Ermessen der Parteien

⁸⁵ Spezifische Rechenschaftspflichten gelten nur für Mitglieder des Bundestages gemäß dem [Bundestagsabgeordnetengesetz von 1996](#). Gesprächspartner der BDIMR-Wahlbewertungsmission äußerten die Einschätzung, dass Spenden an einzelne Kandidatinnen und Kandidaten nicht häufig erfolgen, da diese nicht steuerlich absetzbar sind.

⁸⁶ Politische Parteien, die bei der letzten Bundestags- oder Europawahl mindestens 0,5 Prozent der gültigen Stimmen oder bei Landtagswahlen mindestens 1 Prozent der gültigen Stimmen erhalten haben, sind förderberechtigt und erhalten staatliche Mittel. Auch Direktkandidatinnen und -kandidaten, die mindestens 10 Prozent der gültigen Stimmen in einem Wahlkreis erzielen, sind förderfähig.

⁸⁷ Laut dem [Urteil](#) des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 2023 gilt „Während die relative Obergrenze sicherstellen soll, dass die jeweilige Partei hinreichend in der Gesellschaft verankert ist und eine vorwiegende oder ausschließliche Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen verhindert wird, betrifft die absolute Obergrenze das Parteiensystem insgesamt. Sie soll verhindern, dass dieses System in der Bevölkerung dauerhaft an Akzeptanz verliert, weil der Eindruck einer unangemessenen Selbstbedienung aus öffentlichen Mitteln entsteht.“ Im Jahr 2018 wurde das Parteiengesetz (PartG) geändert, um die absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung auf 190 Millionen Euro anzuheben. Im Jahr 2023 [erklärte](#) das Bundesverfassungsgericht diese Anhebung 2023 für verfassungswidrig und stellte fest, dass nur eine drastische Veränderung der Verhältnisse eine Erhöhung rechtfertige, die zudem nachvollziehbar begründet werden müsse. Das geltende Gesetz stützt die Erhöhung auf gestiegene Kosten für Sicherheit, Digitalisierung und Teilhabe und legte rückwirkend die Obergrenze für 2018 auf 184 Millionen Euro fest.

⁸⁸ In dem Jahr 2024 wurde [der Wert indexiert](#) und beträgt nun 1,18 EUR pro Stimme für die ersten vier Millionen Stimmen und 0,97 EUR pro Stimme darüber hinaus. Landesverbände erhalten 0,50 EUR pro gültiger Stimme, die sie bei Landtagswahlen erzielen. In dem Jahr 2024 waren 21 anspruchsberechtigte Parteien [berechtigt](#) insgesamt höchstens 219 Millionen EUR an staatlicher Finanzierung zu erhalten.

⁸⁹ Artikel 3.b.II der [Empfehlung Rec\(2003\)4 des Europarats](#) sieht vor, dass „die Staaten die Möglichkeit in Betracht ziehen sollten, Regelungen zur Begrenzung des Wertes von Spenden an politische Parteien einzuführen“. Absatz 209 der [Leitlinien zur Regulierung politischer Parteien von BDIMR und Venedig-Kommission aus dem Jahr 2020](#) empfiehlt, dass „angemessene Obergrenzen für den Gesamtbetrag von Zuwendungen festgelegt werden können und der Erhalt von Spenden transparent sein sollte“.

liegt. Die Behörden leiteten einige Ermittlungen wegen möglicher Verstöße im Zusammenhang mit den Herkunftsquellen von Spenden ein.⁹⁰

Politische Parteien erhielten vor diesen Wahlen höhere Einnahmen und Großspenden. Zwischen November 2024 und dem Wahltag erhielten die Parteien Spenden über 35.000 EUR in einer Gesamthöhe von 24 Millionen EUR.⁹¹ Die höchsten eingegangenen Spenden umfassten 999.000 EUR, 1,5 Millionen EUR und 2,3 Millionen EUR – alle für die AfD –, 1,5 Millionen EUR für die SPD sowie einen Beitrag von 1 Million EUR an Volt. Rund 10 Millionen EUR wurden von Unternehmen gespendet, was Bedenken hinsichtlich eines möglichen unzulässigen Einflusses der Wirtschaft auf politische Entscheidungen aufwarf.⁹²

Wie bereits zuvor empfohlen, sollte zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen eine Obergrenze für Spenden an politische Parteien in Betracht gezogen werden.

Parteien dürfen keine Zuwendungen von politischen Stiftungen, öffentlichen Stellen, Fraktionen oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, gemeinnützigen Vereinigungen sowie Spenden entgegennehmen, die mit der Erwartung eines politischen oder wirtschaftlichen Vorteils verbunden sind. Mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission vertraten die Auffassung, dass die Aktivitäten politischer Stiftungen indirekt zur Förderung der Agenden der jeweiligen Parteien beitragen können. Zudem wiesen einige Gesprächspartner darauf hin, dass Spenden über bestimmte Vereinigungen genutzt werden können, um die Identität der Zuwendenden zu verschleiern, indem diese ihre Mittel an die Vereinigung überweisen.⁹³

Das Parteiengesetz (PartG) regelt die Möglichkeit, dass Dritte – natürliche oder juristische Personen – Parteien durch Werbemaßnahmen unterstützen können. Durch die im Jahr 2024 eingeführten Änderungen sind diejenigen, die Werbung für eine Partei betreiben, verpflichtet, diese rechtzeitig über die Unterstützungsmaßnahme zu informieren, sodass der Partei die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterstützung abzulehnen.⁹⁴ Werbung, die von Dritten durchgeführt wird, gilt als Spende; es gibt jedoch keine Regelungen, die eine schriftliche Zustimmung oder Ablehnung solcher Beiträge durch die unterstützte Partei vorschreiben. Dritte müssen sich nicht registrieren, und ihre Beiträge über 35.000 EUR werden bei der Veröffentlichung durch den Bundestag nicht gesondert

⁹⁰ Unzulässige Spenden, die von einer Partei angenommen werden – einschließlich solcher von unbekannten Spendern oder über anonyme Dritte weitergeleiteten Zuwendungen – müssen an den Präsidenten des Bundestages abgeführt werden; andernfalls kann die Partei mit einer Sanktion in Höhe des bis zu Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrags belegt werden. Ein [Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Mühlhausen](#) wegen einer möglichen Strohmanspende (in Bezug auf eine Spende eines Dritten) in Höhe von 999.990 EUR an die AfD im Januar 2025 wurde mangels hinreichender Beweise eingestellt. Eine [Sachspende in Höhe von 2,3 Mio. EUR an die AfD](#) durch einen österreichischen Politiker im Februar 2025 wird von den österreichischen Behörden wegen des Verdachts auf Geldwäsche sowie von der Bundestagsverwaltung untersucht.

⁹¹ Etwa 70 Prozent der Spenden gingen an die CDU (7 Mio. EUR), die FDP (5,1 Mio. EUR) und die AfD (4,8 Mio. EUR). Die Spenden werden auf der [Website](#) des Bundestages veröffentlicht.

⁹² Unternehmen spendeten hauptsächlich an die CDU, die SPD und die FDP, während die AfD ausschließlich von privaten Spendern profitierte. Eine im Februar 2025 von [Abgeordnetenwatch](#) veröffentlichte Umfrage zeigte, dass die Mehrheit der Befragten der Ansicht ist, dass Großspenden einen starken Einfluss auf politische Entscheidungen haben.

⁹³ Beispielsweise unterstützte der Verein „Für Vernunft und Gerechtigkeit e.V.“ (BSW) die Gründung der Partei BSW sowie der Partei „WerteUnion“ und leistete weiterhin Spenden an beide Parteien (in Höhe von rund 1,3 Mio. EUR bzw. 200.000 EUR). Zwar wurde der Verein öffentlich als Spender offengelegt, jedoch blieben die Identitäten seiner Geldgeber im Verborgenen.

⁹⁴ Als Drittmittelkampagnen gelten auch Werbemaßnahmen, die zwar nicht den Namen einer Partei enthalten, aber aufgrund ihres Gesamteindrucks, ihrer Gestaltung oder ihres Inhalts als Werbung für eine bestimmte Partei zu werten sind und deren Wert 500 EUR übersteigt. Bei Nichtangabe einer solchen Maßnahme kann eine Geldbuße von bis zu 100.000 EUR verhängt werden.

gekennzeichnet. Obwohl die neuen Bestimmungen begrüßt wurden, äußerten einige Gesprächspartnerinnen und -partner der BDIMR Wahlbewertungsmission die Ansicht, dass der Wert solcher Werbemaßnahmen in bestimmten Fällen schwer zu beziffern sei. Im Januar leitete die Bundestagspräsidentin eine Prüfung ein, ob die Unterstützung der AfD durch Elon Musk als Spende gewertet werden müsse und somit einen möglichen Verstoß gegen das Parteiengesetz darstellen könnte.⁹⁵

Politische Parteien können Sponsoring von natürlichen oder juristischen Personen erhalten, um Werbemöglichkeiten wie Werbestände bei Parteiveranstaltungen oder Anzeigen in Druckerzeugnissen bereitzustellen.⁹⁶ Im Einklang mit einer früheren Empfehlung des BDIMR definierten die Änderungen von 2024 Sponsoring und führten die Verpflichtung ein, es in den Jahresberichten gesondert auszuweisen, wenn die Bruttoeinnahmen 750 EUR bei einer Einzelperson oder 6.000 EUR bei mehreren Beiträgen derselben Person an denselben Parteiverband überschreiten.⁹⁷ Während die Reform die Transparenz des Sponsorings erhöhte, birgt das Fehlen von Einschränkungen hinsichtlich der Herkunft von Sponsorengeldern – wie sie für Spendenquellen bestehen – das Risiko, dass unzulässige Sponsoren ungebührlichen Einfluss auf Entscheidungsträger gewinnen.⁹⁸

Um die Transparenz der Parteienfinanzierung weiter zu stärken, sollten die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Sponsoring weiter konkretisiert werden.

Parteien dürfen Kredite aufnehmen; das Parteiengesetz (PPA) sieht jedoch keine Beschränkungen hinsichtlich der Herkunft und der Obergrenzen dieser Kredite vor und enthält keine Offenlegungspflichten über die Kreditgeber, was die Transparenz der Parteienfinanzierung verringert.⁹⁹ Kredite werden im jährlichen Rechenschaftsbericht als Verbindlichkeiten gegenüber Finanzinstituten oder anderen Gläubigern ausgewiesen.¹⁰⁰

Es sollte erwogen werden, detaillierte Regelungen für Kredite an politische Parteien einzuführen, einschließlich Vorschriften zur Transparenz hinsichtlich der Herkunft und Bedingungen der Kredite.

⁹⁵ Die Untersuchung wurde von Amts wegen und auf Grundlage von Bürgerbeschwerden eingeleitet. Die BDIMR Wahlbewertungsmission wurde darüber informiert, dass aufgrund möglicher Verstöße gegen das Gesetz über digitale Dienste (DSA) auch die Europäische Kommission in die Untersuchung einbezogen werden könnte.

⁹⁶ Sponsoring wird definiert als „eine Zuwendung zur Unterstützung einer politischen Partei, mit der der Sponsor im Gegenzug die Förderung eigener Werbe- oder Öffentlichkeitsarbeitsziele verfolgt. Die Höhe der Zuwendung darf nicht in einem unangemessenen Verhältnis zur von der Partei erbrachten Gegenleistung stehen“. Parteien sind verpflichtet, den Namen und die Anschrift des Sponsors, den Wert der Einnahme sowie die Art des Sponsorings anzugeben; schriftliche Sponsoringverträge sind nicht erforderlich.

⁹⁷ Die Grünen veröffentlichen die Einnahmen aus Sponsoring freiwillig auf der [Website der Partei](#).

⁹⁸ Eine Untersuchung von [Abgeordnetenwatch](#) zeigte auf, dass Sponsoring zuvor auch von ausländischen Unternehmen empfangen wurde. Laut Paragraph 215 der [2020 BDIMR- und Venedig-Kommission-Leitlinien zur Regulierung politischer Parteien](#) „[...] wäre es gute Praxis, sämtliche Sponsorings als Beiträge zu behandeln, die denselben Beschränkungen oder Verboten unterliegen wie andere Zuwendungen“. Bereits im Jahr 2009 [empfahl](#) GRECO Deutschland im Rahmen der dritten Evaluierungsrunde, „die Bedingungen zu klären, unter denen Sponsoring zugunsten politischer Parteien zulässig ist, sowie das anwendbare rechtliche, buchhalterische und steuerliche Regelwerk.

⁹⁹ Paragraph 210 der [Gemeinsamen Leitlinien von BDIMR und Venedig-Kommission zur Regulierung politischer Parteien aus dem Jahr 2020](#) betont die Bedeutung, „dass Transparenzregelungen einheitlich auch für solche Ressourcen sowie für Kredite und Schulden gelten, um die Umgehung von Obergrenzen für private Spenden und die daraus resultierende unzulässige Einflussnahme zu verhindern“.

¹⁰⁰ Laut der von [2023 Rechenschaftsberichte](#) der politischen Parteien, beliefen sich die Verbindlichkeiten parlamentarischer Parteien gegenüber Kreditinstituten auf insgesamt 87 Millionen Euro. Davon entfielen 34 Millionen Euro auf die SPD, 33 Millionen Euro auf die FDP und 15 Millionen Euro auf die CSU. Darüber hinaus erklärten die Parteien Schulden in Höhe von 5 Millionen Euro gegenüber anderen Geldgebern, wovon 3,4 Millionen Euro auf die FDP entfielen.

Für Wahlkampf- und Parteiausgaben gelten dieselben gesetzlichen Bestimmungen, was die Transparenz der Wahlkampffinanzierung zusätzlich einschränkt. Zwar sind politische Parteien verpflichtet, Wahlkampfausgaben gesondert auszuweisen, doch liegen Form und Umfang der Offenlegung im Ermessen der Parteien selbst.¹⁰¹ Einigen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern der BDIMR Wahlbewertungsmission zufolge geben Parteien einen erheblichen Teil ihrer Einnahmen für traditionelle Werbemittel aus, darunter Außenwerbung sowie Aktivitäten in sozialen Medien. In den drei Monaten vor den Wahlen gaben die wichtigsten Mitbewerber schätzungsweise 8 Millionen Euro für bezahlte Werbung auf Meta-Plattformen und 4,5 Millionen Euro auf Google aus.¹⁰²

B. OFFENLEGUNG UND AUFSICHT

Politische Parteien sind verpflichtet, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages bis zum 30. September jeden Jahres einen jährlichen Rechenschaftsbericht vorzulegen, der von einem Wirtschaftsprüfer testiert sein muss. Eine Verlängerung der Frist um bis zu drei Monate ist möglich.¹⁰³ Berichte werden nicht von finanziellen Unterlagen begleitet. Das Parteiengesetz (PPA) schreibt den Inhalt des Rechenschaftsberichts vor, der sowohl die Einnahmen und Ausgaben der lokalen Gliederungen als auch auf Bundesebene umfassen muss. Die Berichte werden mit Verzögerung veröffentlicht, da die Einreichungsfristen relativ lang sind und die Berichte erst nach Prüfung zugänglich gemacht werden.¹⁰⁴ Die derzeitigen Anforderungen ermöglichen keine zeitnahe öffentliche Kontrolle und Rechenschaftspflicht, was sich negativ auf die Transparenz der Parteien- und Wahlkampffinanzierung auswirkt.

Zur Verbesserung der Transparenz und um den Wählerinnen und Wählern eine fundierte Entscheidungsfindung zu ermöglichen, sollte erwogen werden, regelmäßige, detaillierte, zeitnahe und transparente Berichte über Wahlkampfspenden und -ausgaben einzuführen, einschließlich der rechtzeitigen Veröffentlichung solcher Berichte vor dem Wahltag.

¹⁰¹ Parteien sind verpflichtet, ihre Ausgaben unter einer einzigen Rubrik „Wahlkampfausgaben“ zu melden. Die im Jahr 2021 von den im Bundestag vertretenen Parteien [gemeldeten](#) Wahlkampfausgaben beliefen sich auf insgesamt 235 Millionen EUR und machten durchschnittlich 28 bis 48 Prozent der jährlichen Gesamtausgaben der Parteien aus. Die höchsten Ausgaben wurden von der CDU mit 73 Millionen EUR gemeldet, gefolgt von der SPD mit 55 Millionen EUR und den Grünen mit 42 Millionen EUR. Absatz 19 des [Allgemeinen Kommentars Nr. 25 von 1996 des UN-Menschenrechtsausschusses](#) besagt: „Angemessene Beschränkungen der Wahlkampfausgaben können gerechtfertigt sein, wenn sie notwendig sind, um sicherzustellen, dass die freie Wahlentscheidung der Wähler nicht untergraben oder der demokratische Prozess nicht durch unverhältnismäßige Ausgaben zugunsten eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Partei verzerrt wird“.

¹⁰² Eine Schätzung der Ausgaben politischer Parteien für Meta-Werbung durch [Who Targets Me](#) dass die Grünen 2,8 Mio. EUR ausgaben, die FDP 1,3 Mio. EUR, die SPD 1,1 Mio. EUR, die CDU 780.000 EUR, Volt 500.000 EUR sowie das BSW und die AfD jeweils 300.000 EUR. In den meisten Fällen entfielen die höchsten Ausgaben auf das Hauptkonto der Partei bei Facebook. Bei [Google Werbung](#) wurden die meisten Ausgaben den Grünen (841.000 EUR) und Volt (508.000 EUR) zugeordnet.

¹⁰³ Parteien mit Einnahmen von weniger als 5.000 EUR pro Jahr können einen nicht geprüften Bericht einreichen.

¹⁰⁴ Die jüngsten Berichte wurden im Februar 2025 für das Jahr 2023 [veröffentlicht](#). Artikel 7.3 des [Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption von 2003](#) besagt, dass „jeder Vertragsstaat auch geeignete gesetzgeberische und administrative Maßnahmen in Erwägung ziehen soll [...], um die Transparenz bei der Finanzierung von Kandidaturen für öffentliche Ämter sowie gegebenenfalls bei der Finanzierung politischer Parteien zu erhöhen“. Absatz 200 der [Gemeinsamen Leitlinien von BDIMR und Venedig-Kommission zur Regulierung politischer Parteien von 2020](#) empfiehlt, dass „Berichte zur Wahlkampffinanzierung innerhalb eines Zeitraums von höchstens 30 Tagen nach den Wahlen den zuständigen Behörden vorgelegt werden sollten [...]“.

Berichte müssen Spenden aufführen, die 10.000 EUR von derselben Person innerhalb eines Jahres überschreiten. Der Bundestag veröffentlichte Spenden über 35.000 EUR zeitnah, wie es die Änderungen von 2024 vorsehen. Dennoch äußerten einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission, dass beide Schwellenwerte weiter gesenkt werden sollten, da sie keine ausreichende Transparenz gewährleisten.¹⁰⁵

Um die Transparenz zu erhöhen und die Wählerinformation zu gewährleisten, sollten die Schwellenwerte für die sofortige Veröffentlichung von Spenden weiter gesenkt werden.

Die Kontrolle erfolgt durch den Präsidenten des Bundestages über eine Verwaltungsabteilung mit zehn Mitarbeitenden, die die Einhaltung der Vorschriften in den Rechenschaftsberichten prüft und diese auf der Website veröffentlicht, jedoch über keine Ermittlungsbefugnisse verfügt.¹⁰⁶ Für den Wahlkampf ist keine spezifische Aufsicht vorgesehen. Bei Vorwürfen über Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht kann eine weitergehende Prüfung im Einvernehmen mit der betreffenden Partei angeordnet werden. Die begrenzten personellen Kapazitäten der Abteilung sowie das Fehlen von Ermittlungsbefugnissen und die fehlende Unabhängigkeit vom Bundestag gewährleisten keine wirksame Kontrolle.¹⁰⁷

Im Einklang mit internationalen Standards sollte der rechtliche Rahmen dahingehend geändert werden, dass eine unabhängige Aufsichtsbehörde für die Wahlkampffinanzierung eingerichtet wird. Diese Behörde sollte über ausreichende personelle Ressourcen, finanzielle Mittel und Ermittlungsbefugnisse verfügen.

Der Präsident des Bundestages ist verpflichtet, dem Bundestag alle zwei Jahre über die Finanzierung der politischen Parteien Bericht zu erstatten und jährlich einen Überblick über deren Einnahmen und Ausgaben zu erstellen. Diese Berichte werden jedoch mit erheblicher Verzögerung veröffentlicht, was den Zugang zu Informationen einschränkt. Der letzte Bericht wurde im Jahr 2021 veröffentlicht und deckte den Zeitraum 2015–2019 ab. Die Verwaltung des Bundestagspräsidenten informierte die BDIMR Wahlbewertungsmission, dass der nächste Bericht dem neu gewählten Bundestag vorgelegt werde.

Geldbußen können vom Präsidenten des Bundestages für Verstöße gegen das Parteiengesetz (PPA) verhängt werden, einschließlich Unrichtigkeiten in den Rechenschaftsberichten, der Nichtvorlage von Jahresberichten, nicht deklarierten Einnahmen aus unzulässigen Quellen oder Verstößen gegen Vorschriften zu Werbemaßnahmen.¹⁰⁸ Strafrechtliche Sanktionen können verhängt werden, unter anderem bei fehlerhafter Berichterstattung durch Wirtschaftsprüfer oder dem Verschweigen finanzieller Informationen. Parteien verlieren den Anspruch auf staatliche Finanzierung, wenn sie

¹⁰⁵ Artikel 3 (a) der [Empfehlung Rec\(2003\)4 des Europarats](#) verpflichtet die Staaten, Maßnahmen zu ergreifen, um „Transparenz bei Spenden sicherzustellen und geheime Spenden zu vermeiden“. Siehe dazu auch die Paragraphen 213 und 214 der [Leitlinien zur Regulierung politischer Parteien der BDIMR und der Venedig-Kommission aus dem Jahr 2020](#). Eine unabhängige Organisation, [LobbyControl](#), hat eine Datenbank entwickelt, die Informationen zur Parteienfinanzierung enthält.

¹⁰⁶ Zwar besteht kein gesetzlich verankerter Beschwerdemechanismus, dennoch erhält die zuständige Einheit Informationen aus den Medien und kann mit Strafverfolgungsbehörden oder Finanzermittlungsstellen zusammenarbeiten.

¹⁰⁷ Artikel 14 (a) der [Empfehlung Rec\(2003\)4 des Europarates](#) besagt, dass „die Staaten eine unabhängige Überwachung der Finanzierung politischer Parteien und von Wahlkämpfen vorsehen sollten“. Das Thema Befangenheit wurde zuvor vom Bundestagspräsidenten [angesprochen](#), der erklärte, dass „dieses Problem die Akzeptanz der zu treffenden rechtlichen Entscheidungen sowohl bei den Betroffenen als auch in der Öffentlichkeit ernsthaft beeinträchtigen kann“.

¹⁰⁸ Bezüglich Sanktionen kann der Präsident des Bundestages Verwaltungsanordnungen erlassen, gegen die gerichtlich vorgegangen werden kann.

ihre Rechenschaftsberichte nicht fristgerecht einreichen. Zudem können sie vom Bundesverfassungsgericht für bis zu sechs Jahre von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden, wenn sie gegen die verfassungsmäßigen Grundsätze verstoßen.¹⁰⁹ Es bestehen keine Sanktionen für Barzahlungen über 1.000 EUR oder für nicht deklarierte Einnahmen über 35.000 EUR, die der sofortigen Veröffentlichung unterliegen. Dies schränkt die Wirksamkeit der gesetzlichen Durchsetzung erheblich ein.

XII. MEDIEN

A. MEDIALES UMFELD

Deutschland verfügt über eine vielfältige und pluralistische Medienlandschaft. Online-Medien, einschließlich sozialer Netzwerke, stellen die wichtigste Informationsquelle dar, gefolgt vom Fernsehen. Regionale und lokale Medienanbieter sind auf begrenzte Werbemärkte angewiesen und stehen gleichzeitig in starker Konkurrenz zu regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die ihre Artikel und audiovisuellen Inhalte online verbreiten.¹¹⁰

Nach Ansicht der meisten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission gelten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als die vertrauenswürdigsten Informationsquellen, wenngleich sie mitunter wegen angeblicher politischer Voreingenommenheit kritisiert werden. Derzeit wird eine umfassende Reform des öffentlich-rechtlichen Mediensektors durchgeführt, die eine Reduzierung der Anzahl von Radio- und Fernsehdiensten, eine stärkere Zusammenarbeit mit privaten Medien sowie Kürzungen bei der Finanzierung umfasst.¹¹¹ Rechtspopulistische und nationalistische Gruppen sowie die AfD fordern die Abschaffung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.¹¹²

Das Gesetz schreibt Transparenz der Eigentümerstruktur vor und sieht ausreichende Schutzmaßnahmen gegen medienkonzentrationsbedingte Querverflechtungen vor.¹¹³ Dennoch entfallen rund 75 Prozent der Zuschaueranteile auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und drei große Mediengruppen, was ihnen einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung ermöglicht.¹¹⁴ Während des Wahlkampfs äußerten mehrere Gesprächspartnerinnen und -partner der BDIMR Wahlbewertungsmission Bedenken hinsichtlich des wahrgenommenen Einflusses und der politischen Ausrichtung des Eigentümers auf bestimmte Artikel, die in der

¹⁰⁹ Im Januar 2024 entschied das [Bundesverfassungsgericht](#), die Partei Die Heimat aufgrund verfassungsfeindlichen Verhaltens für sechs Jahre von der staatlichen Parteienfinanzierung auszuschließen.

¹¹⁰ Zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehören die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF). Unter dem Dach der ARD betreiben ein bundesweiter Fernsehsender, neun regionale Rundfunkanstalten sowie mehrere digitale und internationale Kanäle ihr Programm.

¹¹¹ Am 12. Dezember 2024 [verabschiedeten](#) die Regierungschefinnen und -chefs der Bundesländer den Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Erhöhung des Rundfunkbeitrags wurde bis 2027 verschoben, was bei den Rundfunkanstalten Besorgnis über eine unzureichende Finanzierung auslöste. Der Rundfunkbeitrag beträgt derzeit 18,36 EUR.

¹¹² Die AfD forderte in ihrem [Parteiprogramm](#) und in einer [öffentlichen Erklärung](#) die Abschaffung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

¹¹³ Der Medienstaatsvertrag legt die Bedingungen für die Beantragung einer Lizenz fest, einschließlich Bestimmungen zur Verhinderung einer marktbeherrschenden Stellung. Detaillierte Informationen über Medieneigentum sind in Handelsregistern und auf der Website der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich ([KEK](#)) verfügbar.

¹¹⁴ Dazu zählen das öffentlich-rechtliche Fernsehen ARD und ZDF sowie die privaten Anbieter RTL Group (Bertelsmann), ProSieben, Sat1 und Axel Springer.

Tageszeitung *Bild* und der Wochenzeitung *Welt am Sonntag* veröffentlicht wurden – beide gehören zur Axel-Springer-Gruppe.¹¹⁵ Der sogenannte *Tendenzschutz*, der im Grundgesetz verankert ist, soll Zeitungs- und Zeitschriftenverlage vor unzulässigen Eingriffen in ihre redaktionelle Linie schützen. Er gewährleistet, dass Verlage ihre ideologische oder politische Ausrichtung – also ihre gewünschte „Tendenz“ – frei und konsistent vertreten können.

Die Feindseligkeit gegenüber den Medien nimmt zu, was mitunter zu Selbstzensur oder zum Rücktritt von Journalistinnen und Journalisten von ihrer Arbeit führt.¹¹⁶ Mehrere Medienhäuser stellen Journalistinnen und Journalisten, die über Demonstrationen der extremen Rechten und der AfD berichten, Sicherheitskräfte oder Sicherheitsprotokolle zur Verfügung.¹¹⁷ Einschüchterungen von Journalistinnen und Journalisten sowie von Medien sind häufig und umfassen unter anderem strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPPs), Cyberangriffe und die Veröffentlichung persönlicher Informationen (sogenanntes Doxing).¹¹⁸ Mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission äußerten die Ansicht, dass das Risiko von Doxing, Stalking oder sogar körperlicher Gewalt durch den leichten Zugang zu privaten Adressen über die Melderegister noch verschärft wird.¹¹⁹ Die BDIMR Wahlbewertungsmission wurde darüber informiert, dass freiberufliche Journalistinnen und Journalisten sowie Medienschaffende in abgelegenen Regionen überproportional häufig von Einschüchterungsversuchen betroffen sind. Laut zahlreichen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern der Mission hat sich die Zusammenarbeit der Polizei mit den Medien insgesamt verbessert, insbesondere beim Schutz von Journalistinnen und Journalisten während Demonstrationen sowie durch zügige und angemessene gerichtliche Reaktionen im Falle rechtlicher Einschüchterung.¹²⁰

Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um den Missbrauch strategischer Klagen gegen die Medien (SLAPPs) zu verhindern. Die Behörden sollten den Schutz von Journalistinnen und Journalisten vor Bedrohungen und Einschüchterung verstärken, insbesondere durch einen verbesserten Schutz ihrer personenbezogenen Daten.

¹¹⁵ Bild wird von einigen Gesprächspartnern insgesamt als CDU-freundlich wahrgenommen, während die Unabhängigkeit der Welt am Sonntag von den meisten Gesprächspartnern der ODIHR-Wahlbewertungsmission in Frage gestellt wurde, nachdem sie einen [Meinungsbeitrag](#) von Elon Musk veröffentlichte, in dem er die AfD unterstützte. Der Artikel stieß auf erhebliche interne Kritik: Rund 50 Journalistinnen und Journalisten der Welt wandten sich an die Redaktionsleitung mit der Bitte, den Beitrag nicht zu veröffentlichen – unter Verweis auf dessen Unvereinbarkeit mit den redaktionellen Standards der Zeitung und den möglichen Reputationsschaden. Nach Veröffentlichung des Artikels reichte die Leiterin der Meinungsredaktion aus Protest ihren Rücktritt ein.

¹¹⁶ Laut der neusten [Studie](#) des Europäischen Zentrums für Pressefreiheit und Meinungsfreiheit gab es im Jahr 2023 insgesamt 69 verifizierte Fälle von körperlichen Angriffen auf Medienvertreter – 13 mehr als im Jahr 2022. Im Jahr 2022 wurde von einem Bündnis aus Journalistinnen und Journalisten, Frauenorganisationen, Mediengewerkschaften und Beratungsstellen der freiwillige und unverbindliche [Schutzkodex](#) ins Leben gerufen, um rechtliche und psychologische Unterstützung für Journalistinnen und Journalisten bereitzustellen.

¹¹⁷ Freie Journalistinnen und Journalisten informierten die BDIMR Wahlbewertungsmission nicht nur über Herausforderungen hinsichtlich ihrer persönlichen Sicherheit, sondern auch darüber, dass ihnen der Zugang zu einigen Veranstaltungen der AfD verweigert wurde.

¹¹⁸ Am Wahltag blockierte ein Cyberangriff die Website der Tageszeitung für zwei Stunden.

¹¹⁹ Das [Bundesmeldegesetz](#) erlaubt ein Verbot der Weitergabe persönlicher Daten, wenn dadurch eine „Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen“ bestehen kann oder um Schutz „vor Bedrohungen, Beleidigungen und unbefugten Nachstellungen“ zu gewährleisten. Einige Journalistinnen und Journalisten, die über rechtsextreme Demonstrationen berichtet haben, informierten jedoch die BDIMR Wahlbewertungsmission, dass die standardmäßige Weitergabe ihrer Privatadressen und die umständlichen Verfahren zur Sperrung dieser Daten das Risiko von Gewalt gegen sie aufgrund ihrer Arbeit erhöht hätten.

¹²⁰ Dennoch erwähnten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission, dass Schulungen und praktische Maßnahmen zum Schutz von Journalistinnen und Journalisten bei Demonstrationen zwischen den Bundesländern und mitunter sogar zwischen einzelnen Polizeidienststellen unterschiedlich ausfallen.

B. RECHTSRAHMEN

Obwohl der rechtliche Rahmen die Meinungs- und Medienfreiheit vorsieht, bleiben einige Bestimmungen im Widerspruch zu internationalen Standards.¹²¹ Verleumdung bleibt trotz früherer Empfehlungen des BDIMR strafbar und kann mit bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden.¹²² Verleumdung, die sich gegen „Personen aus dem politischen Bereich“ richtet, ist mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren bedroht.¹²³ Politiker erstatten häufig Anzeige wegen Verleumdung, obwohl in letzter Zeit keine Freiheitsstrafen verhängt wurden.¹²⁴

Um die Meinungsfreiheit wirksam zu gewährleisten, sollte die Gesetzgebung dahingehend geändert werden, dass Verleumdung entkriminalisiert wird. Zudem sollten zivilrechtliche Sanktionen für Verleumdung überprüft werden, um ein verhältnismäßiges und angemessenes Rechtsmittel sicherzustellen.

Der rechtliche Rahmen bietet solide Garantien für unabhängige Medien und Aufsicht. Der Medienstaatsvertrag (MStV) von 2020 legt Anforderungen für öffentlich-rechtliche und private Rundfunkanbieter fest, unter anderem in Bezug auf die Einhaltung journalistischer Standards, Lizenzierung, Werbung, Aufsichtsorgane und Eigentumsverhältnisse. Der rechtliche Rahmen umfasst zudem EU-, Bundes- und Landesgesetze sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.¹²⁵

Einige Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission äußerten Bedenken hinsichtlich der weit gefassten, rechtlich nicht bindenden Definition von Antisemitismus, die von der Bundesregierung übernommen wurde. Sie befürchten, dass diese Definition möglicherweise friedliche Proteste gegen die Politik des Staates Israel und Aufrufe zum Boykott israelischer Produkte als antisemitisch einstufen könnte.¹²⁶ Nach Ansicht der Gesprächspartner könnte diese Definition, ergänzt durch zwei jüngere, nicht bindende Bundestagsentschlüsse zur Bekämpfung des Antisemitismus, dazu führen, dass öffentliche Fördermittel verweigert, der Zugang zu Veranstaltungsorten eingeschränkt oder Arbeitsverhältnisse in Bildungs- und

¹²¹ Die Meinungsfreiheit ist im [Grundgesetz](#) verankert, das außerdem die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung garantiert und Zensur verbietet.

¹²² Absatz 47 von dem [Allgemeinen Kommentars Nr. 34 des UN-Menschenrechtsausschusses \(UNHRC\) von 2011](#) besagt: „Die Vertragsstaaten sollten in jedem Fall die Entkriminalisierung von Verleumdung in Erwägung ziehen, [...] und Freiheitsstrafen sind niemals eine angemessene Sanktion.“.

¹²³ Absatz 38 der [Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 \(2011\) des UN-Menschenrechtsausschusses \(UNHRC\)](#), dass „Gesetze keine strengeren Strafen allein aufgrund der Identität der Person vorsehen sollten, die möglicherweise angegriffen wurde“.

¹²⁴ In der Legislaturperiode 2021–2025 [berichteten](#) Medien von rund 1.500 Strafanzeigen wegen Verleumdung und Bedrohung durch Bundesminister. Robert Habeck, damaliger Bundesminister für Wirtschaft von der Partei Bündnis 90/Die Grünen [erstattete](#) allein über 800 solcher Strafanzeigen.

¹²⁵ Der Reihenfolge nach: Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), das deutsche Digitale-Dienste-Gesetz (DDG), der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV), sowie die Landespressegesetze und Landesrundfunkgesetze.

¹²⁶ Die deutsche Bundesregierung verwendet die [Definition](#) von Antisemitismus der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), die wie folgt lautet:
„Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Juden, die sich als Hass gegenüber Juden ausdrücken kann. Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nicht-jüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen. Darüber hinaus kann auch der Staat Israel, der als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein.“

Wissenschaftseinrichtungen beendet werden. Dies könne zu Selbstzensur unter Akademikerinnen und Akademikern sowie Medienschaffenden führen.¹²⁷

Die Gesetzgebung zum Informationszugang bei Bundesbehörden ist verstreut und legt keine spezifischen öffentlichen Dokumente fest, die proaktiv offengelegt werden müssen, was sich nachteilig auf die Transparenz auswirkt.¹²⁸ Die meisten Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission berichteten von einem Mangel an einheitlichen Vorgehensweisen der Institutionen bei der Anforderung von Informationen.¹²⁹ Die für die Einsichtnahme oder Kopie amtlicher Dokumente verlangten Gebühren sind für unabhängige Journalistinnen und Journalisten mitunter unerschwinglich.¹³⁰ Die meisten wahlbezogenen Informationen wurden vom Bundeswahlleiter (FRO) und dem Bundesministerium des Innern (FMOI) regelmäßig und zeitnah veröffentlicht; dennoch werden Entscheidungen zur Wahlstreitbeilegung nicht zeitnah veröffentlicht, und die Offenlegung der jährlichen Finanzberichte politischer Parteien ist mangelhaft transparent – im Widerspruch zu internationalen Standards zur Korruptionsbekämpfung.¹³¹

Um dem Recht auf Zugang zu Informationen wirksam Rechnung zu tragen und eine informierte Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler zu ermöglichen, sollte eine Überarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen zu Fristen für die Veröffentlichung institutioneller Informationen von öffentlichem Interesse sowie der Verfahren zur Beantragung von Informationen in Betracht gezogen werden. Der Zugang zu solchen Informationen sollte auf einfache, zügige, wirksame und praktikable Weise gewährleistet werden, um eine breite Palette von Anfragen zu ermöglichen.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten werden von ihren internen Rundfunkräten beaufsichtigt, während 14 unabhängige regionale Medienaufsichtsbehörden (Landesmedienanstalten) private Rundfunkanbieter und Online-Medien überwachen, die sich keinen Selbstregulierungssystemen angeschlossen haben..¹³² Obwohl einige Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission von Versuchen politischer Einflussnahme auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten berichteten, bietet der geltende Rechtsrahmen insgesamt wirksame Schutzmechanismen gegen politische

¹²⁷ Siehe dazu die [Bundestagsdrucksache 20/1362](#) „Nie wieder ist jetzt – jüdisches Leben in Deutschland schützen, bewahren und stärken“, verabschiedet am 7. November 2024; sowie die [Bundestagsdrucksache 20/14703](#) „Antisemitismus und Israel-Feindlichkeit an Schulen und Hochschulen entschieden entgegnetreten und freien Diskurs sichern“, verabschiedet am 29. Januar 2025. Diese Entschließungen wurden von nationalen und internationalen Menschenrechtsorganisationen sowie von Organisationen zum Schutz der Meinungsfreiheit als „[Einschränkung des Rechts auf Meinungsäußerung und Protest](#)“¹²⁷ von Demonstrierenden, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Kunstschaffenden kritisiert.

¹²⁸ Die Informationsfreiheit ist durch das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das Umweltinformationsgesetz (UIG), das Verbraucherinformationsgesetz sowie weitere Gesetze anerkannt. Absatz 19 des [Allgemeinen Kommentars Nr. 34 des UN-Menschenrechtsausschusses von 2011](#) besagt: „Die Vertragsstaaten sollten Informationen von öffentlichem Interesse proaktiv der Öffentlichkeit zugänglich machen. Sie sollten alle Anstrengungen unternehmen, um einen einfachen, schnellen, wirksamen und praktikablen Zugang zu solchen Informationen zu gewährleisten.“

¹²⁹ Die Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission wiesen auf Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen hin, die vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und dem Bundesnachrichtendienst (BND) gehalten werden, und hoben mangelnde Transparenz bei den deutschen Nachrichtendiensten hervor.

¹³⁰ Die [Informationsgebührenverordnung](#) (IFGGebV) sieht vor, dass Behörden für angeforderte Informationen oder für die Schwärzung geschützter Daten Gebühren von bis zu 500 Euro erheben können.

¹³¹ Die [UN-Konvention gegen Korruption von 2004](#), Artikel 7 Absatz 3: „Jeder Vertragsstaat soll auch erwägen, geeignete gesetzgeberische und administrative Maßnahmen zu ergreifen, die mit den Zielen dieser Konvention und im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien seines innerstaatlichen Rechts stehen, um die Transparenz bei der Finanzierung von Kandidaturen für öffentliche Ämter sowie gegebenenfalls bei der Finanzierung politischer Parteien zu verbessern.“

¹³² Dies sind der Rundfunkrat für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter dem Dach der ARD und der Fernsehrat für das ZDF.

Einmischung.¹³³ Der Presserat, das Selbstregulierungsgremium für Print- und Online-Medien, das sich freiwillig dem Pressekodex verpflichtet hat, wurde von einigen Gesprächspartnern der BDIMR Wahlbewertungsmission dafür kritisiert, keine zeitnahe Abhilfe zu schaffen.¹³⁴ Obwohl die Einhaltung des Pressekodex insgesamt hoch bleibt, merkten Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission an, dass die verschiedenen Sanktionsarten, einschließlich der sogenannten Rügen, nur geringe Wirkung auf Clickbait- und parteiisch ausgerichtete Medien zeigten.

C. MEDIENBERICHTERSTATTUNG ÜBER DEN WAHLKAMPF

Der Medienstaatsvertrag (MStV) verpflichtet bundesweite Rundfunkveranstalter zur Sicherstellung der Meinungsvielfalt und verlangt, dass Parteien, die in mindestens einem Land eine Kandidatenliste aufgestellt haben, von allen Rundfunkanstalten eine „angemessene“ Sendezeit erhalten. Er erlaubt es den Parteien, eigene aufgezeichnete Botschaften unentgeltlich im öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk zu senden.¹³⁵ Gemäß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unterliegt die Wahlkampfberichterstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit zwischen den Parteien.¹³⁶ Auch bundesweite private Fernsehsender hielten sich an das Prinzip. Dies ermöglichte es den Wählerinnen und Wählern, Informationen über Kandidierende aus dem gesamten politischen Spektrum zu erhalten. Politische Werbung gegen Bezahlung ist im Radio und Fernsehen verboten.

Zeitungen, Online-Medien sowie öffentlich-rechtliche und private Rundfunkanstalten berichteten umfassend über den Wahlkampf in verschiedenen Formaten, darunter neun landesweite TV-Debatten, Porträts, Interviews und Talkshows, und boten den Wählerinnen und Wählern damit eine bedeutende Möglichkeit, sich eine fundierte Meinung zu bilden. Die meisten Debatten in bundesweiten Fernsehsendern vereinten Kandidatinnen und Kandidaten der vier führenden Parteien: CDU, AfD, SPD und Grüne, was Kritik von nicht eingeladenen Parteien hervorrief. Das BSW und die Linke gewannen ihre Klagen gegen den regionalen öffentlich-rechtlichen Sender in Baden-Württemberg mit der Begründung, dass ihre Nichtberücksichtigung bei einer TV-Debatte ihr Recht auf Chancengleichheit im Wahlkampf verletze.¹³⁷ Die Beschwerde des BSW wegen der Nicht-Einladung zur ARD-Bürgersendung wurde vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen.¹³⁸

XIII. WAHLSTREITBEILEGUNG

Die Regelungen zur Beilegung von Wahlstreitigkeiten sind im Grundgesetz, im Bundeswahlgesetz (BWG) und im Wahlprüfungsgesetz verankert. In der Vorwahlzeit können Beschwerden über die

¹³³ Beispielsweise reichte der öffentlich-rechtliche Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) im November 2024 eine Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht gegen den neuen Medienstaatsvertrag (MStV) ein, mit der Begründung, dieser verletze die Rundfunkfreiheit.

¹³⁴ Die Beschwerdekommision des Presserats tagt nur viermal im Jahr.

¹³⁵ Siehe dazu die [Richtlinien](#) der Medienanstalten zu den Sendezeiten für Wahlwerbung bei bundesweiten privaten Rundfunkveranstaltern.

¹³⁶ In der Praxis entscheiden Medienhäuser über die Sendezeiten der Parteien auf Grundlage früherer Wahlergebnisse und aktueller Umfragen. Auf diese Weise teilten bundesweite öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten die politischen Parteien in mehrere Gruppen ein. Parteien innerhalb jeder Gruppe wurde eine gleichwertige Sendezeit gewährt, die proportional zu ihrer politischen Vertretung und ihrem Wählerzuspruch bemessen wurde.

¹³⁷ Das Oberverwaltungsgericht Baden-Württemberg entschied am 30. Januar 2025 zu ihren Gunsten, und den beiden Parteien wurde die Teilnahme an der Debatte gestattet.

¹³⁸ Siehe dazu die [Entscheidung](#) des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Februar 2025, in der festgestellt wurde, dass die Partei nicht darlegen konnte, inwiefern die fehlende Einladung zum Townhall-Format ihre Chancengleichheit beeinträchtigte.

Wählerregistrierung und die Verweigerung der Ausstellung von Stimmzetteln für die vorzeitige Stimmabgabe bei den örtlichen Behörden eingereicht werden. Beschwerden über die Zulassung von Kandidaten und Parteien können hingegen bei den Bundes- bzw. Landeswahlleitungen eingereicht werden.¹³⁹ Entscheidungen der Bundeswahlleiterin (FEC), mit denen Parteien und Vereinigungen die Zulassung zur Bundestagswahl verweigert wird, können innerhalb von vier Tagen beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) angefochten werden. Eine solche Beschwerde wurde beim BVerfG eingereicht und aus formalen Gründen abgewiesen.¹⁴⁰ Die entscheidenden Instanzen genießen ein hohes Maß an öffentlichem Vertrauen.

Am Wahltag können die Wahlvorstände (WBs) über Fragen wie die Gültigkeit der abgegebenen Stimmen, Verfahrensfragen während des Wahlvorgangs sowie über Streitigkeiten bei der Ergebnisermittlung auf Ebene des Wahllokals entscheiden. Die Kreiswahlausschüsse (KWAs) können deren Entscheidungen überprüfen. Vorkommnisse während des Wahlvorgangs werden in den Protokollen der Wahlvorstände festgehalten und von der übergeordneten Wahlverwaltung weiterverarbeitet. Diese kann Beschwerden an den Bundestag weiterleiten oder die Informationen zur Verbesserung der Organisation künftiger Wahlen nutzen.¹⁴¹ Beschwerden wegen Verletzungen von Wahlrechten, zur Gültigkeit der Wahlen oder zu deren Durchführung können bis zu zwei Monate nach dem Wahltag eingereicht werden.¹⁴² Beschwerden werden vom parlamentarischen Ausschuss für die Prüfung der Wahlen untersucht.¹⁴³ Einige Gesprächspartner der BDIMR Wahlbewertungsmission wiesen auf den möglichen Interessenkonflikt hin, wenn Parlamentarier über die Gültigkeit ihres eigenen Mandats entscheiden.

Beschwerden, die an den Ausschuss gerichtet werden, werden von einem Sekretariat bearbeitet, das aus vier Mitgliedern besteht und je nach Arbeitsaufkommen zusätzliches Personal erhalten kann.¹⁴⁴ Jeder Fall wird einem Berichterstatter zugewiesen, der aus den im Ausschuss sitzenden Mitgliedern

¹³⁹ Einsprüche gegen die Wählerregistrierung und die Ausstellung von Stimmzetteln für die vorzeitige Stimmabgabe werden bei den Kreiswahlleitungen eingereicht. Entscheidungen der Kreis- und Landeswahlleitungen über die Zulassung von Kandidatinnen und Kandidaten sowie Listen können bei den jeweils übergeordneten Wahlorganen – der Landeswahlleitung bzw. der Bundeswahlleitung – angefochten werden.

¹⁴⁰ Das Bundesverfassungsgericht [wies](#) die Beschwerde der Volksstimmen-Partei-Deutschland gegen die Nichtanerkennung als Partei durch die Bundeswahlleitung sowie gegen die Verkürzung der Fristen zur Sammlung von Unterstützungsunterschriften aus formalen Gründen ab.

¹⁴¹ Artikel 2.3 der [Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte \(IPBPR\)](#) von 1966 verankert, dass Staaten Maßnahmen ergreifen müssen, „(a) um sicherzustellen, dass jede Person, deren in diesem Pakt anerkannten Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, über einen wirksamen Rechtsbehelf verfügt, ungeachtet dessen, ob die Verletzung durch in amtlicher Eigenschaft handelnde Personen begangen worden ist“. Das [Kopenhagener Dokument der OSZE von 1990](#) hält in Absatz 5.10 fest, dass „jeder über wirksame Möglichkeiten zur Anfechtung von Verwaltungsentscheidungen verfügen wird, um die Achtung der Grundrechte und die rechtliche Integrität zu gewährleisten“. Artikel 13 der [Europäischen Menschenrechtskonvention \(EMRK\) von 1950](#) (ECHR) betont, dass „jede Person, deren in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten verletzt worden sind, Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einer innerstaatlichen Instanz hat, auch wenn die Verletzung von Personen in amtlicher Eigenschaft begangen wurde“.

¹⁴² Wahlen können für bestimmte Wahlkreise annulliert werden, wenn Fehler die Mandatsvergabe beeinflussen. Landeswahlleiter, der Bundeswahlleiter sowie der Präsident des Bundestages können in ihrer amtlichen Funktion Beschwerde einlegen.

¹⁴³ Der Ausschuss besteht aus neun ordentlichen Mitgliedern, neun stellvertretenden Mitgliedern sowie einem ständigen beratenden Mitglied aus jeder im Bundestag vertretenen Partei, die nicht durch ein ordentliches Mitglied im Ausschuss vertreten ist.

¹⁴⁴ Die BDIMR Wahlbewertungsmission wurde darüber informiert, dass das Sekretariat des Ausschusses kurz nach den Wahlen zusätzliches Personal erhielt und nun aus sechs festen sowie zwei abgeordneten zusätzlichen Mitgliedern besteht.

des Bundestages bestimmt wird.¹⁴⁵ Entscheidungen werden in nichtöffentlichen Sitzungen beraten, dem Bundestag zur Abstimmung mit einfacher Mehrheit vorgelegt und anschließend veröffentlicht.¹⁴⁶ Die Tagesordnung der Sitzungen wurde auf der Website des Bundestages veröffentlicht, während die Protokolle nicht öffentlich zugänglich waren, was die Transparenz einschränkte.

Die Entscheidungen des Bundestages können innerhalb von zwei Monaten beim Bundesverfassungsgericht angefochten werden.¹⁴⁷ Wenn der Bundestag oder das Bundesverfassungsgericht zu dem Schluss kommen, dass die Zusammensetzung des Parlaments durch eine Verletzung von Wahlrechten oder einen Fehler beeinflusst wurde, kann eine Wiederholungswahl angeordnet werden. Liegt ein solcher Einfluss nicht vor, werden die Verstöße lediglich festgestellt, ohne rechtliche Konsequenzen, und können als Grundlage für eine Gesetzesreform dienen.¹⁴⁸ Am 10. März reichte das Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) eine Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht ein, in der eine Neuauszählung der Stimmen beantragt wurde.¹⁴⁹ Das Bundesverfassungsgericht wies die Beschwerde als unzulässig zurück und verwies das BSW an den Wahlprüfungsausschuss; das Verfahren war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch anhängig.

Es gibt keine Fristen für die Entscheidung über Beschwerden nach den Wahlen auf Ebene des Bundestages oder des Bundesverfassungsgerichts. Die BDIMR Wahlbewertungsmission wurde darüber informiert, dass eine Untersuchung zwischen sechs Monaten und einem Jahr dauern könne; das Bundesverfassungsgericht entscheide über eine Beschwerde in der Regel im zweiten Jahr nach deren Einreichung. Das Fehlen klarer Fristen gewährleistet somit kein wirksames Rechtsmittel und steht im Widerspruch zu internationalen Standards.¹⁵⁰

Um wirksame Rechtsmittel während der Wahlen zu gewährleisten, wird empfohlen, die Verfahren zur Beilegung von Wahlstreitigkeiten weiter zu verbessern. Dies umfasst die Einführung der Möglichkeit

¹⁴⁵ Der Ausschuss kann zusätzliche Informationen, die für die Beschwerden relevant sind, vom Bundesministerium des Innern (BMI), vom Bundeswahlleiter oder von Landesbeamten einholen. Die Beschwerdeführer werden über die zusätzlichen Unterlagen informiert und haben das Recht zur Stellungnahme. Die BDIMR Wahlbewertungsmission wurde darüber informiert, dass mündliche Anhörungen zwar zulässig sind, aber nur selten stattfinden.

¹⁴⁶ Die Entscheidungen des Ausschusses werden [gebündelt veröffentlicht, sobald sie genehmigt wurden](#). Während der Amtszeit des vorherigen Ausschusses für die Wahlprüfung waren lediglich zwei Sitzungen öffentlich. Der Ausschuss tagt während der Sitzungswochen des Bundestages, die in der Regel zwei Wochen pro Monat umfassen.

¹⁴⁷ Berufungen können eingereicht werden von einem Abgeordneten, dessen Mandat angefochten wird, von einem Wähler oder einer Gruppe von Wählern, deren Einsprüche vom Bundestag abgelehnt wurden, von einer Fraktion oder von einer Minderheit von mindestens einem Zehntel der Mitglieder des Bundestages.

¹⁴⁸ Im Dezember 2023 [erklärte](#) das Bundesverfassungsgericht erstmals eine Wahl teilweise für ungültig, verwies auf Wahlfehler und ordnete Wiederholungswahlen in 455 von insgesamt 2.256 Urnenwahlbezirken sowie den zugehörigen Briefwahlbezirken an; die Neuwahlen fanden am 11. Februar 2024 statt. Im Jahr 2022 hatte das Berliner Verfassungsgericht die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen für ungültig erklärt, die im Jahr 2023 wiederholt wurden.

¹⁴⁹ BSW verfehlte die Fünf-Prozent-Hürde um etwa 13.400 Stimmen, was einem Rückstand von 0,02 Prozentpunkten entspricht.

¹⁵⁰ Artikel 8 der [Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte](#) bestimmt, dass „[j]eder das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen hat, die seine ihm durch die Verfassung oder durch das Gesetz gewährten grundlegenden Rechte verletzen“. Siehe dazu auch Artikel 2.3 [des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 \(IPbpr\)](#), sowie Artikel 13 der [Europäischen Menschenrechtskonvention](#). Absatz II. 3.3.g des [Kodex für gute Praxis in Wahlangelegenheiten der Venedig-Kommission von 2002](#) hält fest, dass „[d]ie Fristen für die Einlegung und Entscheidung von Rechtsmitteln kurz sein müssen (drei bis fünf Tage in erster Instanz)“.

einer gerichtlichen Überprüfung mit öffentlicher Anhörung in allen Phasen des Wahlprozesses sowie die Festlegung verbindlicher Fristen für die Einreichung und Entscheidung solcher Beschwerden.

Gemäß dem Gesetz über digitale Dienste (DSA) können Beschwerden über Online-Plattformen von Nutzerinnen und Nutzern, Organisationen oder Institutionen bei der deutschen Digital Services Coordinator (DSC) – der Bundesnetzagentur – eingereicht werden.¹⁵¹ Die DSC kann Untersuchungen einleiten, Verwaltungsanordnungen erlassen und Sanktionen verhängen; sie fungiert zudem als zentrale Beschwerdestelle mit der Möglichkeit, Beschwerden an andere gesetzlich benannte Institutionen weiterzuleiten. Nutzerinnen und Nutzer können rechtswidrige Inhalte direkt bei den Plattformen melden; bei Anfechtung von Entscheidungen der internen Beschwerdemechanismen der Plattformen steht zudem ein außergerichtliches Streitbeilegungsverfahren zur Verfügung. Ebenso können Nutzerinnen und Nutzer den Rechtsweg über die Gerichte beschreiten.¹⁵² Einige Gesprächspartner des BDIMR Wahlbewertungsmission merkten an, dass der Beschwerdeprozess der Öffentlichkeit und den relevanten Akteuren wenig bekannt sei, während die meisten Beschwerden zu systemischen Verstößen von zivilgesellschaftlichen Organisationen eingereicht würden.

Beschwerden über Verstöße gegen den Schutz personenbezogener Daten sowie über Verletzungen der DSA-Bestimmungen, die die Anzeige profilbasierter Werbung gegenüber Minderjährigen sowie die Anzeige von Werbung gegenüber Erwachsenen unter Verwendung besonderer Kategorien personenbezogener Daten untersagen, können beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eingereicht werden. Für diese Wahlen wurden dort keine wahlbezogenen Beschwerden registriert. Beschwerden über rechtswidriges Verhalten im Internet, einschließlich hassmotivierter Straftaten oder extremistischer Äußerungen, können bei der Bundespolizei eingereicht werden. Diensteanbieter sind verpflichtet, Bedrohungen für das Leben oder die Sicherheit einer Person, die begangen wurden, begangen werden oder begangen werden könnten, dem Bundeskriminalamt zu melden.¹⁵³

XIV. WAHLBEOBACHTUNG

Das Wahlgesetz schreibt vor, dass die Stimmabgabe öffentlich erfolgen soll. Angehörigen der Öffentlichkeit, einschließlich Nicht-Staatsangehörigen, wird der Zugang zu den meisten Phasen des Wahlverfahrens gewährt – mit Ausnahme der Ergebnisermittlung. Die Landeswahlleiter in den Ländern, in denen das BDIMR Wahlbewertungsteam beobachtete, erließen Anweisungen an das Wahlpersonal zum Umgang mit Wahlbeobachtenden. Der BDIMR Wahlbewertungsmission wurde

¹⁵¹ Eine Koordinierungsstelle für digitale Dienste (Digital Services Coordination Unit – DSC) wurde zur Durchsetzung und Überwachung des DSA eingerichtet. Beschwerden können über ein [zentrales Portal](#) eingereicht werden, etwa bei Schwierigkeiten bei der Meldung illegaler Inhalte an Online-Diensteanbieter, bei Nichterfüllung ihrer Pflichten wie der Löschung illegaler Inhalte oder mangelnder Transparenz bei Werbung. Bei Anbietern mit Sitz in anderen EU-Staaten leitet die DSC die Beschwerden an die zuständigen Stellen (meist nach Irland) oder an die Europäische Kommission weiter. Falls Anbieter mit Sitz in Deutschland die Vorschriften regelmäßig und systematisch verletzen, kann die DSC Geldbußen von bis zu 6 Prozent ihres Jahresumsatzes verhängen; bislang wurden jedoch keine Geldbußen verhängt. Die DSC selbst kann keine Inhalte löschen oder deren Entfernung anordnen.

¹⁵² In Deutschland wurde die User Rights GmbH von der DSC für außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren zugelassen. Daneben sind jedoch fünf weitere Stellen in der EU [authorisiert](#), und Nutzerinnen und Nutzer können eine Beschwerde bei jeder dieser Stellen einreichen.

¹⁵³ Während der [Verabschiedung des Gesetzes](#) wies der Bundesrat darauf hin, dass die Bestimmung zur Durchsetzung von Artikel 18 des DSA einen „regulatorischen Rückschritt“ darstelle, da Straftaten gegen die öffentliche Ordnung nicht ausdrücklich erwähnt seien. Zudem stellte er fest, dass „es keine klare, sanktionsbewehrte und fristgebundene gesetzliche Verpflichtung für Plattformbetreiber gibt, gemeldete rechtswidrige Inhalte zu löschen“.

uneingeschränkter Zugang zu allen Phasen des Wahlprozesses gewährt. Allerdings sehen weder die Gesetzgebung noch die Richtlinien des Bundesministeriums des Innern spezifische Regelungen für internationale und zivilgesellschaftliche Wahlbeobachtung vor – entgegen den Verpflichtungen der OSZE.¹⁵⁴

Wie bereits zuvor empfohlen, sollte erwogen werden, die Gesetzgebung dahingehend zu ändern, dass der Zugang von Bürger- und internationalen Beobachtern zu allen Phasen des Wahlprozesses ausdrücklich garantiert wird – im Einklang mit internationalen Verpflichtungen.

Es gibt keine spezifischen gesetzlichen Regelungen, die den Zugang der Medien zur Beobachtung der Wahlvorbereitungen und der Abläufe am Wahltag in den Wahllokalen regeln. Wahlleiter auf Länderebene informierten, dass Medien das Recht haben, in Briefwahlzentren und Wahllokalen anwesend zu sein, jedoch für Film- und Tonaufnahmen die Genehmigung der Kreiswahlleiter erforderlich ist. Dennoch kann das Fehlen einer formellen Regelung zum Medienzugang deren Fähigkeit beeinträchtigen, über die Wahlen zu berichten.¹⁵⁵

XV. WAHLTAG

Im Einklang mit der BDIMR-Methodik führte die BDIMR Wahlbewertungsmission keine umfassende und systematische Beobachtung des Wahltags durch. Mitglieder der Mission beobachteten die Abläufe am Wahltag in einer begrenzten Anzahl von Wahllokalen in Berlin, Oranienburg und Potsdam.

Wählerinnen und Wähler konnten ihre Stimme in rund 65.000 Wahllokalen zwischen 8:00 und 18:00 Uhr abgeben. Personen, die aus gesundheitlichen oder anderen Gründen nicht persönlich zur Wahl gehen konnten, konnten bis 15:00 Uhr Briefwahlunterlagen beantragen. Sie hatten das Recht, eine Person ihres Vertrauens mittels Vollmacht zu beauftragen, die Unterlagen abzuholen und die Stimme an ein Briefwahlauszählzentrum zurückzusenden. Das Gesetz sieht die Einrichtung mobiler und besonderer Wahllokale am Wahltag in Einrichtungen des vorübergehenden Aufenthalts – wie Krankenhäusern, Justizvollzugsanstalten und Haftzentren – vor, jedoch wurden diese Abstimmungsmöglichkeiten inzwischen weitgehend durch die Briefwahl ersetzt.

In den von der BDIMR Wahlbewertungsmission beobachteten Wahllokalen verlief die Stimmabgabe geordnet und ohne größere Zwischenfälle, und die Wählerinnen und Wähler waren mit den Verfahren vertraut – abgesehen von vereinzelten Fällen, in denen gegen das Wahlgeheimnis verstoßen wurde, weil Stimmzettel falsch herum gefaltet wurden.¹⁵⁶

Die Bundeswahlordnung, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, schreibt ein Verfahren vor, wonach die Identität der Wählerinnen und Wähler sowie ihre Eintragung im Wählerverzeichnis des jeweiligen Wahllokals erst nach dem Ausfüllen des Stimmzettels überprüft werden. Dieses Verfahren wurde jedoch nicht einheitlich angewandt: Während es in den von der BDIMR Wahlbewertungsmission beobachteten Wahllokalen in Berlin befolgt wurde, erhielten Wählerinnen

¹⁵⁴ Absatz 8 des [Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990](#) lautet: „Die Teilnehmerstaaten sind der Auffassung, dass die Anwesenheit von Beobachtern, sowohl aus dem Ausland als auch aus dem Inland, den Wahlprozess in den Staaten, in denen Wahlen stattfinden, verbessern kann.“

¹⁵⁵ Das [Grundgesetz](#) bestimmt, dass „die Freiheit der Presse und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet“ sind.

¹⁵⁶ Der einzige [registrierte Vorfall](#) betraf eine Person in Nordrhein-Westfalen, die ein Wahlvorstandmitglied mit einem Messer bedrohte; zudem kam es zu einigen Protesten.

und Wähler in den beobachteten Wahllokalen im Land Brandenburg den Stimmzettel bereits nach der Überprüfung ihrer Eintragung im Wählerverzeichnis.

Die Bundeswahlordnung sollte dahingehend geändert werden, dass die Wahlvorstände verpflichtet werden, vor der Ausgabe eines Stimmzettels die Identität der Wählerinnen und Wähler zu überprüfen und deren Eintragung im Wählerverzeichnis zu verifizieren.

Am Wahltag beobachtete die BDIMR Wahlbewertungsmission Fälle, in denen Personen mit körperlichen Behinderungen einem Wahllokal zugewiesen wurden, das als nicht barrierefrei gekennzeichnet war. Diese Wählerinnen wurden abgewiesen und an das Briefwahlzentrum verwiesen, um dort ihre Stimme abzugeben. Wählerinnen, die Hilfe benötigten, konnten eine Begleitperson oder den/die Vorsitzenden des Wahlvorstands um Unterstützung bitten. Die Regelung, die dem/der Vorsitzenden des Wahlvorstands das Recht einräumt, Wählerinnen bei der Stimmabgabe zu helfen, könnte potenziell das Wahlgeheimnis verletzen und gegen bewährte Verfahren verstoßen, da dieselbe Person in der Regel nicht mehreren WählerInnen helfen sollte.¹⁵⁷ Es gibt keine gesetzliche Regelung für unterstütztes Wählen in Briefwahlzentren. Der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband stellte auf Anfrage rund 40.000 Stimmzettelschablonen in Brailleschrift für sehbehinderte WählerInnen zur Verfügung – sowohl für die Stimmabgabe in Wahllokalen am Wahltag als auch vor dem Wahltag in Briefwahlzentren.

Die Regelungen zum unterstützten Wählen sollten dahingehend überarbeitet werden, dass ausgeschlossen wird, dass dieselbe Person mehrere Wählerinnen und Wähler unterstützt. Das Recht auf unterstützte Stimmabgabe sollte auf die Briefwahlzentren ausgeweitet werden.

Die BDIMR Wahlbewertungsmission beobachtete ein Dutzend Briefwahlzentren (PVCs) in Berlin und Brandenburg. Die beobachteten PVCs wiesen alle Merkmale regulärer Wahllokale auf, darunter Registrierungstische, Sichtschutzwände und Wahlkabinen für geheime Stimmabgabe sowie Wahlurnen. Dennoch sind die physische Gestaltung und die Abläufe in diesen Zentren nicht so detailliert geregelt wie in regulären Wahllokalen, wodurch die angewandten Verfahren variierten. In einigen Briefwahlzentren beauftragte die Gemeinde eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter zur Überwachung der Einhaltung des Wahlgeheimnisses oder zur Kontrolle der Warteschlange, in anderen nicht. Insgesamt wurde ein gut organisierter und geordneter Ablauf festgestellt, in einigen PVCs wurden jedoch Verstöße gegen das Wahlgeheimnis beobachtet – etwa aufgrund einer problematischen Einrichtung des Zentrums oder mangelnden Verständnisses der Abläufe durch die Wählerinnen und Wähler, etwa bei Gruppenwahlen oder beim Fotografieren des Stimmzettels.¹⁵⁸

Der bestehende rechtliche Rahmen und seine praktische Umsetzung sollten überarbeitet werden, um die Wahrung des Wahlgeheimnisses in Briefwahlzentren besser zu gewährleisten.

Die BDIMR Wahlbewertungsmission beobachtete die Auszählung der Briefwahlstimmen in einem Auszählungszentrum in Berlin-Charlottenburg sowie das Schließen und die Stimmenauszählung in einigen Wahllokalen in Berlin. Die Verfahren wurden zügig und professionell entsprechend den festgelegten Abläufen durchgeführt. Das Wahlvorstandspersonal hatte keine Schwierigkeiten bei der Ausfüllung der Ergebnisprotokolle. Die Ergebnisse wurden telefonisch an die Kreiswahlleitung übermittelt.

¹⁵⁷ Gemäß Artikel 29 a. (iii) des [Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006](#) verpflichten sich die Vertragsstaaten, „den freien Willensausdruck von Menschen mit Behinderungen als Wähler zu gewährleisten und ihnen zu diesem Zweck, sofern erforderlich und auf deren Wunsch hin, Unterstützung beim Wählen durch eine Person ihrer Wahl zu ermöglichen“.

¹⁵⁸ Der erläuternde Bericht zu Absatz 4 des [Kodex für gute Praxis in Wahlangelegenheiten der Venedig-Kommission von 2002](#) stellt klar, dass „das Gebot der Geheimhaltung für das gesamte Verfahren gilt“.

Das Bundeswahlleiteramt (FRO) veröffentlichte am Wahlabend umgehend vorläufige Ergebnisse. Die endgültigen Ergebnisse wurden am 14. März bestätigt und mit vollständiger Aufschlüsselung nach Bundesland und Wahlkreis auf der Website des FRO veröffentlicht. Allerdings wurden keine nach Wahllokal aufgeschlüsselten Ergebnisse veröffentlicht, was die Transparenz beeinträchtigte. Die endgültige Wahlbeteiligung lag bei 82,5 Prozent – die höchste bei Bundestagswahlen seit der deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990.

Um die Transparenz weiter zu erhöhen und die Integrität der Wahlergebnisse zu sichern, sollten vorläufige und endgültige Wahlergebnisse nach Wahllokal aufgeschlüsselt veröffentlicht werden.

XVI. EMPFEHLUNGEN

Diese im Text enthaltenen Empfehlungen zielen darauf ab, die Durchführung von Wahlen in Deutschland zu verbessern und sie vollständig mit den OSZE-Verpflichtungen sowie anderen internationalen Verpflichtungen und Standards für demokratische Wahlen in Einklang zu bringen. Diese Empfehlungen sind im Zusammenhang mit früheren BDIMR-Empfehlungen zu lesen, die noch nicht umgesetzt wurden.¹⁵⁹ Das BDIMR steht bereit, die Behörden dabei zu unterstützen, den Wahlprozess weiter zu verbessern und bei der Umsetzung der Empfehlungen aus diesem sowie aus früheren Berichten mitzuwirken.

A. VORRANGIGE EMPFEHLUNGEN

1. Eine umfassende Gesetzesreform sollte vorgenommen werden, um ausstehende Empfehlungen der BDIMR umzusetzen und den rechtlichen Rahmen weiter mit den OSZE-Verpflichtungen, internationalen Standards und bewährten Praktiken in Einklang zu bringen. Diese Überarbeitung sollte in einem offenen und konsultativen Verfahren erfolgen, das rechtzeitig vor den nächsten Wahlen abgeschlossen wird und ausreichend Zeit für eine effektive Umsetzung lässt.
2. Im Einklang mit internationalen Standards und den Verpflichtungen der OSZE sowie zur Gewährleistung einer gleichberechtigten Repräsentation von Frauen sollten die Behörden erwägen, wirksame befristete Sondermaßnahmen einzuführen, wie etwa gesetzliche Geschlechterquoten und eine geschlechtsspezifische Parteienfinanzierung.
3. Die Behörden sollten allen Formen von Wahlgewalt proaktiv entgegenreten und wirksame Rechtsbehelfe bereitstellen. Bürgerinnen und Bürger sollten über ihre Rechte sowie über verfügbare Beschwerde- und Schutzmechanismen informiert werden, um Wahlgewalt wirksam einzudämmen.
4. Um die Meinungsfreiheit wirksam zu gewährleisten, sollte die Gesetzgebung dahingehend geändert werden, dass Verleumdung entkriminalisiert wird. Zudem sollten zivilrechtliche

¹⁵⁹ Gemäß Absatz 25 des OSZE-Istanbul-Dokuments von 1999 verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten der OSZE, „die Bewertungen und Empfehlungen des ODIHR zu Wahlen umgehend weiterzuverfolgen“. Die Nachverfolgung früherer Empfehlungen wird von den Wahlbewertungsteams des BDIMR (ODIHR EETs) wie folgt bewertet: Empfehlung 5 des [Abschlussberichts zu den Bundestagswahlen 2021](#) ist vollständig umgesetzt. Die Empfehlungen 1 und 2 aus dem Abschlussbericht zu den [Bundestagswahlen 2017](#), sowie die Empfehlungen 7 und 8 der Bundestagswahlen 2021 sind teilweise umgesetzt. Siehe auch die [BDIMR-Datenbank für Wahlempfehlungen](#).

Sanktionen für Verleumdung überprüft werden, um ein verhältnismäßiges und angemessenes Rechtsmittel sicherzustellen.

5. Um wirksame Rechtsmittel während der Wahlen zu gewährleisten, wird empfohlen, die Verfahren zur Beilegung von Wahlstreitigkeiten weiter zu verbessern. Dies umfasst die Einführung der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung mit öffentlicher Anhörung in allen Phasen des Wahlprozesses sowie die Festlegung verbindlicher Fristen für die Einreichung und Entscheidung solcher Beschwerden.
6. Im Einklang mit internationalen Standards sollte der rechtliche Rahmen dahingehend geändert werden, dass eine unabhängige Aufsichtsbehörde für die Wahlkampffinanzierung eingerichtet wird. Diese Behörde sollte über ausreichende personelle Ressourcen, finanzielle Mittel und Ermittlungsbefugnisse verfügen.
7. Zur Verbesserung der Transparenz und um den Wählerinnen und Wählern eine fundierte Entscheidungsfindung zu ermöglichen, sollte erwogen werden, regelmäßige, detaillierte, zeitnahe und transparente Berichte über Wahlkampfspenden und -ausgaben einzuführen, einschließlich der rechtzeitigen Veröffentlichung solcher Berichte vor dem Wahltag.
8. Um die Transparenz weiter zu erhöhen und die Integrität der Wahlergebnisse zu sichern, sollten vorläufige und endgültige Wahlergebnisse nach Wahllokal aufgeschlüsselt veröffentlicht werden.
9. Wie bereits zuvor empfohlen, sollte erwogen werden, die Gesetzgebung dahingehend zu ändern, dass der Zugang von Bürger- und internationalen Beobachtern zu allen Phasen des Wahlprozesses ausdrücklich garantiert wird – im Einklang mit internationalen Verpflichtungen.

B. WEITERE EMPFEHLUNGEN

Wahladministration

10. Um die Entwicklung gezielter Strategien zur Förderung der Beteiligung von Frauen zu unterstützen, sollten nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zur Repräsentation in der Wahladministration systematisch erhoben und umfassend veröffentlicht werden.
11. Zur Stärkung der Transparenz sollte die Wahladministration auf allen Ebenen öffentliche Sitzungen abhalten und die Tagesordnungen sowie Protokolle relevanter Sitzungen veröffentlichen – unter Wahrung der geltenden Datenschutzbestimmungen.
12. Es könnte erwogen werden, den Wählerinnen und Wählern die Möglichkeit zu geben, ihre Stimmzettel innerhalb eines Zeitrahmens zurückzusenden, der sicherstellt, dass ihre Stimmen rechtzeitig eingehen und bei der Auszählung berücksichtigt werden können.
13. Die Bundeswahlordnung sollte dahingehend geändert werden, dass die Wahlvorstände verpflichtet werden, vor der Ausgabe eines Stimmzettels die Identität der Wählerinnen und Wähler zu überprüfen und deren Eintragung im Wählerverzeichnis zu verifizieren.

14. Die Regelungen zum unterstützten Wählen sollten dahingehend überarbeitet werden, dass ausgeschlossen wird, dass dieselbe Person mehrere Wählerinnen und Wähler unterstützt. Das Recht auf unterstützte Stimmabgabe sollte auf die Briefwahlzentren ausgeweitet werden.
15. Der bestehende rechtliche Rahmen und seine praktische Umsetzung sollten überarbeitet werden, um die Wahrung des Wahlheimnisses in Briefwahlzentren besser zu gewährleisten.

Parteien- und Kandidatenregistrierung

16. Im Einklang mit internationalen bewährten Praktiken sollten Gesetzgebung und Verwaltungspraxis eine tatsächliche Möglichkeit zur Korrektur von Versäumnissen oder fehlerhaften Angaben im Verfahren der Sammlung von Unterstützungsunterschriften vorsehen.
17. Zur weiteren Förderung des Pluralismus im Wahlprozess und der Vereinigungsfreiheit sollte erwogen werden, die Einschränkung aufzuheben, die es Wählerinnen und Wählern untersagt, mehr als eine Landesliste und mehr als einen Wahlkreiskandidaten mit ihrer Unterschrift zu unterstützen.

Wahlkampfumfeld

18. Um das Bewusstsein relevanter Akteure für bestehende Mechanismen zu schärfen und Desinformation sowie manipulativen Inhalten wirksam entgegenzutreten, sollten die Kapazitäten des Digital Services Coordinators (DSC) weiter ausgebaut werden.

Wahlbeteiligung von Frauen

19. Die politischen Parteien sollten erwägen, ihre Bemühungen, um Inklusivität zu verstärken, unter anderem durch die Einführung verbindlicher Regelungen zur Platzierung von Frauen auf vorderen Positionen der Kandidatenlisten sowie durch die Integration geschlechtsspezifischer Aspekte in ihre politischen Programme.
20. Es sollte erwogen werden, proaktive und präventive Maßnahmen gegen politische Parteien und Organisationen einzuführen oder bestehende Maßnahmen zu stärken, wenn diese im Wahlkampf – einschließlich im Online-Bereich – Gewalt gegen Frauen anwenden oder fördern.

Parteien- und Wahlkampffinanzierung

21. Wie bereits zuvor empfohlen, sollte zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen eine Obergrenze für Spenden an politische Parteien in Betracht gezogen werden.
22. Um die Transparenz der Parteienfinanzierung weiter zu stärken, sollten die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Sponsoring weiter konkretisiert werden.
23. Es sollte erwogen werden, detaillierte Regelungen für Kredite an politische Parteien einzuführen, einschließlich Vorschriften zur Transparenz hinsichtlich der Herkunft und Bedingungen der Kredite.

24. Um die Transparenz zu erhöhen und die Wählerinformation zu gewährleisten, sollten die Schwellenwerte für die sofortige Veröffentlichung von Spenden weiter gesenkt werden.

Medien

25. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um den Missbrauch strategischer Klagen gegen die Medien zu verhindern. Die Behörden sollten den Schutz von Journalistinnen und Journalisten vor Bedrohungen und Einschüchterung verstärken, insbesondere durch einen verbesserten Schutz ihrer personenbezogenen Daten.
26. Um dem Recht auf Zugang zu Informationen wirksam Rechnung zu tragen und eine informierte Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler zu ermöglichen, sollte eine Überarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen zu Fristen für die Veröffentlichung institutioneller Informationen von öffentlichem Interesse sowie der Verfahren zur Beantragung von Informationen in Betracht gezogen werden. Der Zugang zu solchen Informationen sollte auf einfache, zügige, wirksame und praktikable Weise gewährleistet werden, um eine breite Palette von Anfragen zu ermöglichen.

ANNEX: ENDERGEBNISSE

WAHLERGEBNISSE

	Erststimme		Zweitstimme		
	Anzahl der Stimmen	Prozent	Anzahl der Stimmen	Prozent	
Wahlberechtigte	60.510.631		60.510.631		
Wahlbeteiligung	49.928.653	82.5	49.928.653	82.5	
Ungültige Stimmen	423.264	0.8	279.141	0.6	
Gültige Stimmen	49.505.389	99.2	49.649.512	99.4	
Verteilung der Stimmen					
	Erststimme		Zweitstimme		Anzahl der Sitze im Bundestag*
	Anzahl der Stimmen	Prozent	Anzahl der Stimmen	Prozent	
CDU (Christlich Demokratische Union)	12.604.184	25.5	11.196.374	22.6	164
AfD (Alternative für Deutschland)	10.177.318	20.6	10.328.780	20.8	152
SPD (Sozial Demokratische Partei)	9.936.433	20.1	8.149.124	16.4	120
Bündnis 90/Die Grünen	5.443.393	11.0	5.762.380	11.6	85
Die Linken	3.933.297	7.9	4.356.532	8.8	64
CSU (Christlich-Soziale Union in Bayern)	3.272.064	6.6	2.964.028	6.0	44
SSW (Südschleswiger Wählerverband)	58.779	0.1	76.138	0.2	1

*) Von den 630 in den Bundestag gewählten Mitgliedern waren 426 Männer (67,6 Prozent) und 204 Frauen (32,4 Prozent).¹⁶⁰

ÜBER DAS BDIMR

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR/ODIHR) ist die wichtigste Institution der OSZE zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten, „die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sicherzustellen, die Rechtsstaatlichkeit zu wahren, die Prinzipien der Demokratie zu fördern (...) sowie demokratische Institutionen aufzubauen, zu stärken und zu schützen und die Toleranz in der Gesellschaft zu fördern“ (Helsinki-Gipfeldokument 1992). Dies wird als die menschenrechtliche Dimension der OSZE bezeichnet.

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), mit Sitz in Warschau (Polen), wurde auf dem Pariser Gipfel 1990 als Büro für freie Wahlen gegründet und nahm im Mai 1991 seine Arbeit auf. Ein Jahr später wurde der Name des Büros geändert, um das erweiterte Mandat widerzuspiegeln, das auch Menschenrechte und Demokratisierung umfasst. Heute beschäftigt das ODIHR über 150 Mitarbeitende.

Das BDIMR ist die führende Institution in Europa im Bereich der **Wahlbeobachtung**. Jedes Jahr koordiniert und organisiert es den Einsatz von Tausenden von Beobachterinnen und Beobachtern, um zu beurteilen, ob Wahlen im OSZE-Raum im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen, anderen internationalen Verpflichtungen und Standards für demokratische Wahlen sowie mit dem nationalen Recht durchgeführt werden. Seine einzigartige Methodik ermöglicht eine tiefgehende Analyse des gesamten Wahlprozesses. Durch Unterstützungsprojekte hilft das BDIMR den Teilnehmerstaaten, ihren rechtlichen und institutionellen Rahmen für Wahlen zu verbessern.

Zu den **Demokratisierungsaktivitäten** des Büros zählen: Rechtsstaatlichkeit, Gesetzgebungsunterstützung, demokratische Regierungsführung, Migration und Freizügigkeit sowie Gleichstellung der Geschlechter. Das BDIMR führt jährlich eine Reihe gezielter Unterstützungsprogramme durch, die darauf abzielen, demokratische Strukturen zu fördern.

Das BDIMR unterstützt die Teilnehmerstaaten auch dabei, ihren Verpflichtungen zur Förderung und zum Schutz der **Menschenrechte und Grundfreiheiten** im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der OSZE nachzukommen. Dies geschieht durch die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern, um Kooperation zu fördern, Kapazitäten aufzubauen und Fachwissen in thematischen Bereichen bereitzustellen. Dazu gehören unter anderem: Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus, Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte von Opfern des Menschenhandels, Menschenrechtsbildung und -schulung, Überwachung und Berichterstattung über die Menschenrechtslage sowie die Menschenrechte und Sicherheit von Frauen.

Im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung unterstützt das BDIMR die Teilnehmerstaaten dabei, ihre Reaktionen auf Hassverbrechen und Vorfälle von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und anderen Formen der Intoleranz zu stärken. Die Aktivitäten des BDIMR in diesem Bereich konzentrieren sich auf folgende Schwerpunkte: Gesetzgebung, Schulungen für Strafverfolgungsbehörden, Überwachung, Berichterstattung und Nachverfolgung von Maßnahmen gegen hassmotivierte Straftaten und Vorfälle sowie Bildungsmaßnahmen zur Förderung von Toleranz, Respekt und gegenseitigem Verständnis.

Das BDIMR berät die Teilnehmerstaaten in Bezug auf ihre Politik gegenüber **Roma und Sinti**. Es fördert den Aufbau von Kapazitäten und die Vernetzung innerhalb der Roma- und Sinti-Gemeinschaften und ermutigt Vertreterinnen und Vertreter der Roma und Sinti, sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Alle Aktivitäten des BDIMR werden in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Teilnehmerstaaten der OSZE, den OSZE-Institutionen und Feldoperationen sowie mit anderen internationalen Organisationen durchgeführt.

Weitere Informationen sind auf der Website des ODIHR verfügbar (www.osce.org/odihr).