



Straßburg, den 30. Oktober 2002

**CDL-AD (2002) 23**  
**Original in französischer Sprache**

**Mitteilung Nr. 190/2002**

**EUROPÄISCHE KOMMISSION FÜR DEMOKRATIE DURCH RECHT**

**(VENEDIG-KOMMISSION)**

**VERHALTENSKODEX  
FÜR WAHLEN**

**LEITLINIEN UND ERLÄUTERNDER BERICHT**

**angenommen von der Venedig-Kommission  
auf ihrer 51. und ihrer 52. Tagung  
(Venedig, 5. – 6. Juli und 18. – 19. Oktober 2002)**

***Einleitung***

*Am 8. November 2001 nahm der Ständige Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung im Namen der Versammlung die Entschließung 1264 (2001) an, mit der er die Venedig-Kommission aufforderte<sup>1</sup> :*

*i. innerhalb der Kommission eine Arbeitsgruppe zu bilden, an der Vertreter der Parlamentarischen Versammlung, des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas (CPLRE) und möglicherweise anderer Organisationen mit Erfahrung in diesem Bereich teilnehmen mit dem Ziel, regelmäßig über Fragen im Bereich der Wahlen zu beraten;*

*ii. einen Verhaltenskodex für den Bereich Wahlen auszuarbeiten, der sich unter anderem an die Leitlinien anlehnen könnte, die im Anhang des Erläuternden Berichts angegeben sind, der als Grundlage für diese Entschließung diente (Dok. 9267), wobei als vereinbart gilt, dass ein derartiger Kodex Regeln umfassen sollte, die sowohl für die Zeit vor den Wahlen, während der Wahlen als auch für die Zeit unmittelbar nach den Wahlen gelten;*

---

<sup>1</sup>Punkt 6 ; siehe Dok. 9267, Bericht der Kommission für politische Fragen, Berichterstatter: M. Clerfayt.

iii. im Rahmen ihrer Möglichkeiten die den europäischen Wahlsystemen zugrunde liegenden Grundsätze Wahlen zu erfassen und dabei die Beobachtungen und die laufenden und geplanten Tätigkeiten zu koordinieren, zu systematisieren und weiterzuentwickeln. Mittelfristig sollten die gesammelten Daten zu den Wahlen in Europa in einer Datenbank zusammengefasst, analysiert und durch ein spezialisiertes Gremium verbreitet werden.

In den folgenden Leitlinien sind die drei Aspekte dieser EntschlieÙung konkret beschrieben. Sie wurden durch den Rat für demokratische Wahlen – eine in der EntschlieÙung der Parlamentarischen Versammlung vorgesehene gemeinsame Arbeitsgruppe - auf der 2. Tagung (3. Juli 2002) und anschließend durch die Venedig-Kommission auf ihrer 51. Tagung (5. – 6. Juli 2002) angenommen; sie beruhen auf den Grundsätzen des herkömmlichen europäischen Wahlprinzips; vor allem stellen sie letztendlich den Kern eines Verhaltenskodexes für den Bereich Wahlen dar.

Im erläuternden Bericht werden die in den Leitlinien angegebenen Grundsätze genauer dargelegt. Sie werden definiert und erläutert und bei Bedarf werden Empfehlungen zu einzelnen Punkten angegeben. Der Bericht wurde vom Rat für demokratische Wahlen auf der 3. Tagung (16. Oktober 2002) und anschließend von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Tagung (18. – 19. Oktober 2002) angenommen.

Wie in der EntschlieÙung der Parlamentarischen Versammlung gefordert lehnt sich dieses Dokument an die Leitlinien an, die im Anhang zum Erläuternden Bericht angegeben sind, der als Grundlage für die EntschlieÙung der Versammlung diente (Dok. 9267). Er lehnt sich ebenfalls an die Arbeiten der Venedig-Kommission im Bereich Wahlen an, die im Dokument CDL (2002) 7 zusammengefasst sind.

## **LEITLINIEN**

**angenommen von der Kommission  
auf ihrer 51. Vollversammlung  
(Venedig, den 5. – 6. Juli 2002)**

### **I. Die herkömmlichen Grundsätze des europäischen Wahlrechts**

Die fünf **herkömmlichen** Grundsätze des europäischen Wahlrechts sind allgemeine, gleiche, freie, geheime und unmittelbare Wahlen. Darüber hinaus haben Wahlen in regelmäßigen Abständen stattzufinden.

#### **1. Das allgemeine Wahlrecht**

##### **1.1. Regel und Ausnahmen**

Das allgemeine Wahlrecht bedeutet im Prinzip, dass jeder Mensch wahlberechtigt und wählbar ist. Jedoch können oder müssen bestimmte Bedingungen erfüllt werden:

a. Altersbedingung:

- i. die Berechtigung zur Ausübung der Bürgerrechte muss an ein Mindestalter gebunden sein;
- ii. das Wahlrecht muss spätestens mit der Volljährigkeit erworben werden;
- iii. das Recht auf Wählbarkeit sollte vorzugsweise mit dem gleichen Alter wie die Wahlberechtigung erworben werden, jedoch spätestens mit 25 Jahren mit Ausnahme von besonderen Funktionen (Senator, Staatschef).

b. Bedingung der Staatsangehörigkeit:

- i. die Staatsangehörigkeit kann zur Bedingung gemacht werden;
- ii. es ist jedoch wünschenswert, dass Ausländer nach einer bestimmten Ansässigkeitsdauer die Wahlberechtigung auf lokaler Ebene erhalten.

c. Wohnsitzbedingung:

- i. es kann vorgeschrieben werden, dass der Wohnsitz zur Bedingung gemacht wird;
- ii. unter Wohnsitz wird der ständige Aufenthaltsort verstanden;
- iii. eine bestimmte Dauer der Ansässigkeit kann für Inländer nur für die Kommunal- und Regionalwahlen als Bedingung auferlegt werden;
- iv. diese Dauer sollte sechs Monate nicht übersteigen; eine längere Dauer kann nur zum Schutz nationaler Minderheiten vorgesehen werden;
- v. das Wahlrecht und das Recht auf Wählbarkeit können Bürgern mit Wohnsitz im Ausland gewährt werden.

d. Ausschluss vom Wahlrecht und vom Recht auf Wählbarkeit :

- i. ein Ausschluss vom Wahlrecht und vom Recht auf Wählbarkeit kann vorgesehen werden, doch unterliegt er den folgenden gleichzeitig geltenden Bedingungen :
- ii. der Ausschluss muss im Gesetz vorgesehen sein;
- iii. der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist dabei zu beachten; der Ausschluss von der Wählbarkeit kann weniger strengen Bedingungen unterliegen als der Ausschluss von der Wahlberechtigung;
- iv. der Ausschluss muss durch Entmündigung im Zusammenhang mit der geistigen Gesundheit oder durch strafrechtliche Verurteilungen wegen schweren Vergehens begründet sein.
- v. darüber hinaus müssen der Ausschluss von den politischen Rechten oder die Entmündigung im Zusammenhang mit der geistigen Gesundheit von einem Gericht in einem besonderen Urteil verkündet werden.

## 1.2. Wählerverzeichnisse

Die folgenden Bedingungen gelten verbindlich, damit die Wählerverzeichnisse zuverlässig sind: :

- i. es sind ständige Wählerverzeichnisse erforderlich;
- ii. regelmäßige Aktualisierungen, die mindestens einmal im Jahr stattzufinden haben, sind erforderlich. Wenn die Eintragung der Wähler nicht automatisch erfolgt, muss sie während einer relativ langen Zeitspanne möglich sein;
- iii. die Wählerverzeichnisse müssen veröffentlicht werden;
- iv. es muss ein Verwaltungsverfahren, das einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt, oder ein Gerichtsverfahren geben, das es dem nicht registrierten Wähler erlaubt, sich

eintragen zu lassen; die Eintragung darf nicht im Wahllokal am Tag der Wahl stattfinden;

v. ein analoges Verfahren sollte es dem Wähler ermöglichen, falsche Eintragungen korrigieren zu lassen;

vi. durch eine zusätzliche Liste kann es Personen, die den Wohnsitz geändert haben oder das gesetzliche Alter für die Wahlberechtigung nach der endgültigen Veröffentlichung der Liste erreicht haben, ermöglicht werden, zur Wahl zu gehen.

### 1.3. Aufstellung der Kandidaten

i. die Aufstellung von einzelnen Kandidaten oder Kandidatenlisten kann an eine bestimmte Zahl von Unterschriften gebunden sein;

ii. das Gesetz sollte nicht Unterschriften von mehr als 1 % der Wähler des Wahlkreises fordern;

iii. das Verfahren zur Prüfung der Unterschriften hat klaren Regeln zu unterliegen, insbesondere im Hinblick auf die Fristen;

iv. die Überprüfung hat sich im Prinzip auf alle Unterschriften zu beziehen; wenn jedoch sicher ist, dass eine ausreichende Menge an Unterschriften erreicht wurde, kann auf die Überprüfung der übrigen Unterschriften verzichtet werden;

v. die Erklärung der Gültigkeit der Kandidaturen muss bis zum Beginn des Wahlkampfes beendet sein;

vi. wenn eine Kautions gefordert wird, muss sie zurückgezahlt werden, wenn der Kandidat oder die Partei eine bestimmte Zahl von Stimmen überschritten hat; der Betrag und die für die Rückzahlung geforderte Zahl der Stimmen dürfen nicht übermäßig sein.

## 2. Das gleiche Wahlrecht

Das gleiche Wahlrecht umfasst

2.1. Die Gleichheit des Stimmengewichts: jeder Wähler hat normalerweise ein Stimme; falls ein Wahlsystem den Wählern mehr als eine Stimme gewährt, hat jeder Wähler die gleiche Stimmzahl.

2.2. Die Gleichheit der Wählerstärke bei der Wahlkreiseinteilung: die Sitze müssen in gleicher Weise auf die Wahlkreise verteilt sein;

Die Gleichheit der Wählerstärke:

i. hat in jedem Fall für die Ersten Kammern, für die regionalen und die kommunalen Wahlen zu gelten;

ii. umfasst die gleiche und klare Verteilung der Sitze nach einem der folgenden Einteilungskriterien: Bevölkerung, Zahl der Ansässigen mit entsprechender Staatsangehörigkeit (einschließlich Minderjährige), Zahl der eingetragenen Wähler, möglicherweise Zahl der Stimmberechtigten; denkbar ist eine angemessene Kombination aus diesen Einteilungskriterien.

iii. Geographische Kriterien und Verwaltungsgrenzen oder sogar historische Grenzen können in Betracht gezogen werden.

iv. Die zulässige Höchstabweichung zum Einteilungsschlüssel sollte nicht 10 % und auf keinen Fall 15 % übersteigen außer bei besonderen Umständen (Schutz einer konzentrierten Minderheit, Verwaltungseinheit mit geringer Bevölkerungsdichte);

- v. Damit die Gleichheit der Wählerstärke gewährleistet ist, muss eine Neuverteilung der Sitze mindestens alle zehn Jahre und vorzugsweise außerhalb der Wahlzeiten stattfinden.
- vi. Bei Mehrpersonenwahlkreisen erfolgt die Neuverteilung vorzugsweise ohne erneute Einteilung der Wahlkreise und die Wahlkreise entsprechen wenn möglich den Verwaltungseinheiten.
- vii. Wenn eine neue Einteilung vorgesehen ist – was in einem System mit Einpersonenwahlkreisen erforderlich ist –,
  - darf sie nicht parteiisch sein;
  - darf sie nationale Minderheiten nicht benachteiligen;
  - ist dabei eine Stellungnahme eines Ausschusses zu berücksichtigen, der in der Mehrheit unabhängige Mitglieder und vorzugsweise einen Geografen, einen Soziologen, eine ausgewogene Vertretung der Parteien und gegebenenfalls Vertreter der nationalen Minderheiten umfasst.

### 2.3. Chancengleichheit

- a. Unter den Parteien und den Kandidaten muss die Gleichheit der Chancen sichergestellt sein. Sie beinhaltet die Neutralität der Behörden insbesondere im Hinblick auf
  - i. den Wahlkampf;
  - ii. die Berichterstattung durch die Medien, insbesondere der öffentlichen Medien;
  - iii. die öffentliche Finanzierung der Parteien und des Wahlkampfes.
- b. Je nach Bereich kann es sich um eine strikte oder proportionale Gleichheit handeln. Wird die strikte Gleichheit angewendet, werden die politischen Parteien ohne Berücksichtigung ihrer derzeitigen Größe im Parlament oder in der Wählerschaft behandelt. Wenn die Gleichheit proportional ist, müssen die Parteien entsprechend ihren Wahlergebnissen behandelt werden. Die Chancengleichheit bezieht sich insbesondere auf die Sprechzeit in Hörfunk und Fernsehen, auf öffentliche Subventionen und andere Formen der Unterstützung.
- c. Zur Wahrung der Meinungsfreiheit sollte das Gesetz vorsehen, dass die privaten audiovisuellen Medien den verschiedenen Teilnehmern an den Wahlen im Hinblick auf den Wahlkampf und die Werbung einen Mindestzugang sicherstellen.
- d. Die Finanzierung der Parteien, der Kandidaten und des Wahlkampfes hat transparent zu sein.
- e. Der Grundsatz der Chancengleichheit kann in einigen Fällen dazu führen, dass die Ausgaben der Parteien insbesondere im Bereich der Werbung begrenzt werden.

### 2.4. Gleichheit und nationale Minderheiten

- a. Die Parteien der nationalen Minderheiten müssen zugelassen werden..
- b. Im Prinzip steht es nicht im Widerspruch zur Gleichheit des Wahlrechts, wenn besondere Regeln angenommen werden, die den nationalen Minderheiten vorbehaltene Sitze garantieren oder eine Ausnahme von den normalen Regeln für die Zuteilung von

Sitzen (z. B. Abschaffung der für die Gültigkeit der Wahl erforderlichen Mindestbeteiligung) für die Parteien der nationalen Minderheiten vorsehen.

c. Die Kandidaten und die Wähler dürfen nicht gezwungen werden, ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit anzugeben.

## 2.5. Gleichheit und Gleichstellung der Geschlechter

Rechtsbestimmungen, die einen Mindestanteil an Personen von jedem Geschlecht unter den Kandidaten vorschreiben, sollten nicht als im Widerspruch zur Gleichheit des Wahlrechts stehend angesehen werden, wenn sie durch die Verfassung begründet sind.

## 3. Das freie Wahlrecht

### 3.1. Die freie Willensbildung des Wählers

- a. Die Behörden haben eine Neutralitätsaufgabe. Sie bezieht sich insbesondere auf
  - i. die Medien;
  - ii. die Plakatwerbung;
  - iii. das Recht auf Demonstrationen in der Öffentlichkeit;
  - iv. die Finanzierung der Parteien und der Kandidaten.
- b. Die Behörden haben positive Verpflichtungen und müssen insbesondere
  - i. den Wählern die eingereichten Kandidaturen vorlegen;
  - ii. die Wähler in die Lage versetzen, die Listen und die Kandidaten zu kennen, die sich zur Wahl stellen, z. B. durch eine entsprechende Plakatwerbung.
  - iii. Die unter den vorhergehenden Punkten genannten Informationen müssen auch in den Sprachen der nationalen Minderheiten zur Verfügung stehen.
- c. Verletzungen der Neutralitätsaufgabe und des Rechts auf die freie Willensbildung des Wählers sind unter Strafe zu stellen.

### 3.2. Freie Äußerung des Wählerwillens und Bekämpfung von Wahlbetrug

- i. das Wahlverfahren muss einfach sein;
- ii. in allen Fällen muss die Stimmabgabe in einem Wahllokal möglich sein; andere Modalitäten der Stimmabgabe sind unter den folgenden Bedingungen zulässig:
- iii. die Briefwahl kann nur zugelassen werden, wenn der Postdienst sicher und zuverlässig ist; sie kann begrenzt werden auf Personen in Krankenhäusern, Inhaftierte, auf Personen mit eingeschränkter Mobilität und auf Wähler, die im Ausland wohnen; Betrug und Einschüchterung dürfen nicht möglich sein.
- iv. eine elektronische Abstimmung darf nur zugelassen werden, wenn sie sicher und zuverlässig ist; insbesondere muss der Wähler die Bestätigung für seine Stimme erhalten und sie falls erforderlich korrigieren können unter Berücksichtigung des Wahlgeheimnisses; die Transparenz des Systems muss garantiert sein.
- v. Die Abstimmung in Vertretung kann nur zugelassen werden, wenn sie sehr strengen Regeln unterliegt; die Zahl der von einem Wähler gehaltenen Vertretungsvollmachten muss begrenzt sein;
- vi. die Nutzung einer mobilen Urne kann nur unter strengen Bedingungen zugelassen werden, damit Betrug vermieden wird;

- vii. mindestens zwei Parameter müssen angewendet werden, damit die Richtigkeit der Wahl beurteilt werden kann, dies sind zum einen die Zahl der Wähler, die an der Stimmabgabe teilgenommen haben, und zum anderen die Zahl der in die Urne eingeworfenen Stimmzettel;
- viii. die Stimmzettel dürfen nicht durch die Mitglieder des Wahllokals manipuliert oder mit Kommentaren versehen sein;
- ix. die nicht benutzten Stimmzettel müssen ständig im Wahllokal verbleiben;
- x. das Wahllokal hat Mitglieder zu umfassen, die mehrere Parteien vertreten, und die von den Kandidaten benannten Beobachter müssen den Wahlen beiwohnen können;
- xi. Soldaten müssen an ihrem Wohnort wählen gehen, wenn dies möglich ist; wenn nicht, ist es wünschenswert, dass sie in den Wahllokalen in der Nähe ihrer Kaserne eingetragen sind;
- xii. die Auszählung sollte vorzugsweise in den Wahllokalen stattfinden;
- xiii. die Auszählung muss transparent sein; die Anwesenheit von Beobachtern, Vertretern der Kandidaten und der Medien muss zugelassen sein; die Protokolle müssen für diese Personen zugänglich sein;
- xiv. die Übermittlung der Ergebnisse an die übergeordnete Stelle muss in transparenter Weise stattfinden;
- xv. der Staat hat jeglichen Wahlbetrug unter Strafe zu stellen.

#### 4. Das geheime Wahlrecht

- a. Die Geheimhaltung der Stimmabgabe ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine Verpflichtung für den Wähler, der mit der Ungültigkeit seines Stimmzettels bestraft wird, wenn dessen Inhalt preisgegeben wird.
- b. Die Wahl muss einzeln vorgenommen werden. Die Familienwahl und jede andere Form der Kontrolle eines Wählers über die Stimmabgabe eines anderen sind zu untersagen.
- c. Die Liste der Abstimmenden sollte nicht veröffentlicht werden.
- d. Die Verletzung des Wahlheimnisses ist unter Strafe zu stellen.

#### 5. Das unmittelbare Wahlrecht

In unmittelbarer Wahl sind zu wählen

- i. mindestens eine Kammer des nationalen Parlaments;
- ii. die unterhalb der nationalen Ebene angesiedelten gesetzgebenden Organe;
- iii. die Versammlungen auf kommunaler Ebene.

#### 6. Regelmäßigkeit der Wahlen

Die Wahlen müssen regelmäßig stattfinden; das Mandat der gesetzgebenden Versammlungen darf fünf Jahre nicht übersteigen.

## **II. Bedingungen für die Umsetzung der Grundsätze**

### **1. Die Wahrung der Grundrechte**

a. Demokratische Wahlen sind nicht möglich ohne die Achtung der Menschenrechte und insbesondere der Meinungs- und Pressefreiheit, des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb des Landes sowie der Versammlungs- und Vereinsfreiheit zu politischen Zwecken, was auch die Gründung politischer Parteien beinhaltet.

b. Werden diese Freiheiten eingeschränkt, sind der Grundsatz der gesetzlichen Begründung, der Grundsatz des öffentlichen Interesses und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

### **2. Normebenen und Stabilität des Wahlrechts**

a. Mit Ausnahme der technischen Regelungen und der Detailregeln – bei denen es sich um Verordnungen handeln kann – müssen die Bestimmungen des Wahlrechts mindestens einen gesetzgebenden Rang besitzen.

b. Die Grundelemente des Wahlrechts und insbesondere des Wahlsystems im eigentlichen Sinne, die Zusammensetzung der Wahlausschüsse und die Wahlkreiseinteilung sollten bis ein Jahr vor einer Wahl nicht mehr verändert werden oder müssten auf verfassungsrechtlicher Ebene oder auf einer Ebene, die über dem Parlamentsgesetz angeordnet ist, bearbeitet werden.

### **3. Verfahrensgarantien**

#### **3.1. Organisation der Wahl durch ein neutrales Gremium**

a. Für die Anwendung des Wahlrechts muss ein unparteiisches Gremium zuständig sein..

b. Wenn es nicht seit langem eine traditionsgemäße Unabhängigkeit der Verwaltung gegenüber der politischen Macht gibt, sind unabhängige und unparteiische Wahlausschüsse zu gründen, und zwar von der nationalen Ebene bis hin zur Ebene des Wahllokals.

c. Der zentrale Wahlausschuss muss ein ständiges Gremium sein.

d. Der zentrale Wahlausschuss muss umfassen

i. mindestens einen Richter;

ii. Delegierte der bereits im Parlament vertretenen Parteien oder der Parteien, die mindestens eine bestimmte Stimmenzahl erzielt haben; diese Personen müssen Kompetenzen im Wahlbereich haben.

Er kann umfassen:

iii. einen Vertreter des Innenministeriums;

iv. Vertreter der nationalen Minderheiten.

e. Die Parteien müssen in gleicher Weise in den Wahlausschüssen vertreten sein oder müssen die Arbeit des neutralen Gremiums beobachten können. Es kann sich dabei um eine strikte oder proportionale Gleichheit handeln (siehe Punkt I.2.c.bb).



f. Die Mitglieder der Wahlausschüsse dürfen von den Organen, die sie benannt haben, nicht abberufen werden.

g. Für die Mitglieder der Wahlausschüsse muss es eine standardisierte Ausbildung geben.

h. Es ist wünschenswert, dass Entscheidungen der Wahlausschüsse mit Zweidrittelmehrheit oder einstimmig gefasst werden.

### 3.2. Die Beobachtung der Wahlen

a. Sowohl die nationalen als auch die internationalen Beobachter müssen so weit wie möglich an der Beobachtung teilnehmen können.

b. Die Beobachtung darf sich nicht auf den Tag der Wahl beschränken, sondern muss auch die Zeit der Registrierung der Kandidaten und gegebenenfalls der Wähler sowie den Wahlkampf umfassen. Bei der Beobachtung muss die Feststellung möglich sein, ob Unregelmäßigkeiten sowohl vor der Wahl als auch während der Wahl und nachher aufgetreten sind. Die Beobachtung muss insbesondere während der Stimmenauszählung möglich sein.

c. Das Gesetz hat sehr deutlich die Orte anzugeben, an denen die Beobachter sich nicht aufhalten dürfen.

d. Die Beobachtung hat sich auf die Einhaltung der Neutralitätsverpflichtung durch die Behörden zu beziehen.

### 3.3. Vorhandensein eines effizienten Beschwerdesystems

a. Die Instanz für eine Beschwerde im Bereich der Wahlen muss entweder ein Wahlausschuss oder ein Gericht sein. Eine Beschwerde vor dem Parlament kann in erster Instanz für die Wahlen zum Parlament vorgesehen werden. In allen Fällen muss eine Beschwerde vor einem Gericht in letzter Instanz möglich sein.

b. Das Verfahren muss einfach und frei von Formalismus sein, insbesondere was die Zulässigkeit der Beschwerden betrifft.

c. Die Vorschriften hinsichtlich der Beschwerden und insbesondere der Kompetenzen und der Verantwortlichkeiten der verschiedenen Instanzen müssen deutlich durch das Gesetz geregelt sein, damit jeder positive oder negative Kompetenzkonflikt vermieden wird. Weder die Kläger noch die Behörden dürfen die Beschwerdeinstanz wählen können.

d. Die Beschwerdeinstanz muss insbesondere zuständig sein im Hinblick auf die Wahlberechtigung – einschließlich Wählerverzeichnisse – die Wählbarkeit, die Gültigkeit der Kandidaturen, die Einhaltung der für den Wahlkampf geltenden Regeln und das Ergebnis der Wahl.

e. Die Beschwerdeinstanz muss in der Lage sein, das Wahlergebnis zu annullieren, wenn eine Unregelmäßigkeit das Ergebnis beeinflussen konnte. Die Annullierung muss sowohl für die gesamte Wahl als auch nur für einen Wahlkreis oder für ein Wahllokal möglich

sein. Bei einer Annullierung findet eine neue Wahl in dem Gebiet statt, für das die Wahl annulliert wurde.

f. Jeder Kandidat und jeder Wähler des Wahlkreises ist berechtigt, Beschwerde einzulegen. Bei Beschwerden von Wählern bezüglich der Wahlergebnisse kann eine erforderliche Mindestanzahl von Wählern in angemessener Höhe vorgeschrieben werden.

g. Die Beschwerdefristen und die Fristen für die Beschlussfassung zu einer Beschwerde müssen kurz sein (drei bis fünf Tage in der ersten Instanz).

h. Das Recht der Kläger auf ein kontradiktorisches Verfahren muss gewahrt werden.

i. Wenn die übergeordneten Wahlausschüsse Beschwerdeinstanzen sind, haben sie von Amts wegen in der Lage zu sein, die Entscheidungen der unteren Ausschüsse zu berichtigen oder aufzuheben.

#### 4. Das Wahlsystem

Die Auswahl des Wahlsystem ist frei unter dem Vorbehalt, dass die obengenannten Grundsätze eingehalten werden.

# **ERLÄUTERNDER BERICHT**

**angenommen von der Kommission  
auf ihrer 52. Vollversammlung  
(Venedig, den 18. – 19. Oktober 2002)**

## **Allgemeine Bemerkungen**

1. Die Demokratie ist zusammen mit der Achtung der Menschenrechte und dem Vorrang des Rechts eine der drei Säulen des europäischen Verfassungserbes und somit auch des Europarates. Demokratie ist ohne Wahlen nicht denkbar und bestimmte Grundsätze sind zu beachten, damit Wahlen als demokratisch angesehen werden können.

2. Diese Grundsätze stellen einen besonderen Aspekt des europäischen Verfassungserbes dar, das durchaus legitimerweise als europäisches Wahlerbe bezeichnet werden kann. Zwei Aspekte spielen beim europäischen Wahlerbe eine Rolle. Einerseits gibt es den harten Kern des europäischen Wahlerbes, d. h. die verfassungsmäßigen Grundsätze des Wahlrechts wie das allgemeine, gleiche, freie, geheime und unmittelbare Wahlrecht. Andererseits können echte demokratische Wahlen nicht stattfinden, ohne dass bestimmte Rahmenbedingungen eines demokratischen Staates eingehalten werden, für den der Vorrang des Rechts wie der grundlegenden Rechte sowie die Stabilität des Wahlrechts und der effektiven Verfahrensgarantien die Grundlage darstellen. Wie die vorher genannten Leitlinien umfasst der folgende Text daher zwei Teile, die sich mit der Definition und den konkreten Anwendungen der Grundsätze des europäischen Wahlerbes beziehungsweise mit den Bedingungen für ihre Umsetzung auseinandersetzen.

## **I. Die Grundsätze des europäischen Wahlerbes**

### **Einleitung: Die Grundsätze und ihre rechtliche Grundlage**

3. Wahlen, die entsprechend den gemeinsamen Grundsätzen des europäischen Wahlerbes stattfinden, welche die Grundlage für eine echte demokratische Gesellschaft bilden, setzen voraus, dass die folgenden Grundregeln eingehalten werden; die Wahl muss allgemein, gleich, frei, geheim und direkt sein. Darüber hinaus müssen die Wahlen regelmäßig stattfinden. All diese Grundsätze stellen das europäische Erbe im Bereich der Wahlen dar.

4. Obwohl es sich dabei um klassische Grundsätze handelt, wirft ihre Umsetzung eine Reihe von Fragen auf, die sorgfältig zu prüfen sind. Dabei ist der harte Kern herauszuarbeiten, von dem die europäischen Staaten nicht abweichen sollten.

5. Der harte Kern des europäischen Wahlerbes besteht vor allem aus internationalen Normen. Auf allgemeiner Ebene sind sie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte Artikel 25 Buchstabe b vorgesehen, der ausdrücklich all diese Grundsätze außer dem unmittelbaren Wahlrecht vorsieht, das implizit daraus folgt<sup>1</sup>. Auf europäischer Ebene besteht die gemeinsame Norm im Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention Artikel 3, das ausdrücklich das Recht auf regelmäßige Wahlen mit freiem und geheimem

---

<sup>1</sup>Siehe bereits die Allgemeine Menschenrechtserklärung Artikel 21.

Wahlrecht vorsieht<sup>2</sup>; die übrigen Grundsätze wurden als sich aus der Rechtsprechung ergebend anerkannt<sup>3</sup>. Das Recht auf direkte Wahlen wurde ebenfalls durch den Gerichtshof von Straßburg zumindest implizit eingeräumt<sup>4</sup>. Die gemeinsamen Verfassungsgrundsätze in Europa sind jedoch nicht nur in internationalen Texten angegeben, sondern werden häufig ausführlicher in den nationalen Verfassungen erwähnt<sup>5</sup>. Da die nationalen Gesetze und Praktiken das gleiche Ziel verfolgen, kann ihr Inhalt genauer bestimmt werden.

## **1. Das allgemeine Wahlrecht**

### **1.1. Regel und Ausnahmen**

6. Das allgemeine Wahlrecht umfasst sowohl das aktive Recht des Staatsbürgers (Wahlrecht) als auch das passive Recht des Staatsbürgers (Wählbarkeit). Das Wahlrecht und die Wählbarkeit können einigen Bedingungen unterliegen, die nachstehend, jedoch nicht erschöpfend, aufgeführt sind. Die klassischsten Bedingungen sind die Altersbedingung und der Bedingung der Staatsangehörigkeit.

a. Für das Wahlrecht und für die Wählbarkeit ist ein *Mindestalter* vorgeschrieben; jedoch muss mit dem Erreichen der Volljährigkeit, die nicht nur Rechte sondern auch bürgerliche Pflichten mit sich bringt, zumindest das aktive Wahlrecht gewährt werden. Im Hinblick auf die Wählbarkeit ist ein höheres Alter denkbar; vorbehaltlich einiger besonderer Funktionen, die an ein bestimmtes Alter gebunden sind (Senator, Staatschef), sollte das Mindestalter 25 Jahre jedoch nicht überschreiten.

b. Die meisten Rechtsvorschriften sehen als Bedingung die Staatsangehörigkeit vor. Jedoch zeichnet sich eine gewisse Entwicklung dahingehend ab, dass ansässigen Ausländern politische Rechte auf kommunaler Ebene gewährt werden entsprechend der Konvention des Europarates über die Beteiligung der Ausländer am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene<sup>6</sup>. Daher wird empfohlen, das Wahlrecht auf lokaler Ebene nach einer gewissen Aufenthaltsdauer zu gewähren. Darüber hinaus führte die europäische Integration dazu, dass den europäischen Bürgern die Wahlberechtigung und das Recht auf Wählbarkeit bei den Kommunalwahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament in dem Mitgliedstaat, in dem sie ansässig sind, gewährt wird<sup>7</sup>. Das Kriterium der Staatsangehörigkeit kann außerdem Probleme mit sich bringen, wenn ein Staat den Personen die Bürgerschaft verweigert, die seit mehreren Generationen ansässig sind, in dem er sich z. B. auf sprachliche Überlegungen beruft. Außerdem müssen Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit nach der Europäischen Konvention über die Staatsangehörigkeit<sup>8</sup> über die gleichen Rechte bei Wahlen verfügen wie

---

<sup>2</sup>Artikel 3: *Recht auf freie Wahlen*: “Die Hohen Vertragsschließenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“

<sup>3</sup>Hinsichtlich der Rechtsgesamtheit siehe z. B. EuGh für Menschenrechte Nr.9267/81, Urteil Mathieu-Mohin und Clerfayt gegen Belgien vom 2. März 1997, Serie A Nr. 113, S. 23 ; Urteil Gitonas e.a. gegen Griechenland vom 1. Juli 1997, Nr. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 und 27755/95, Sammlung der Urteile und Entscheidungen 1997-IV, S. 1233 ; hinsichtlich der Gleichheit siehe z. B. das obengenannte Urteil Mathieu-Mohin und Clerfayt, S. 23.

<sup>4</sup>EuGh für Menschenrechte, Nr. 24833/94, Urteil Matthews gegen Großbritannien vom 18. Februar 1999, Sammlung der Urteile und Entscheidungen 1999-I, Punkt 64.

<sup>5</sup>Siehe z. B. Deutsches Grundgesetz Art. 38.1; Verfassung von Spanien Art. 68.1 und 69.2; Verfassung von Rumänien Artikel. 59.1.

<sup>6</sup>STE 144.

<sup>7</sup>Vertrag zur Gründung der EU Artikel 19.

<sup>8</sup>STE 166 Artikel 17.

andere Inländer<sup>9</sup>.

c. Zum dritten kann die Bedingung des Wohnsitzes sowohl für die Wahlberechtigung als auch für die Wählbarkeit vorgeschrieben werden<sup>10</sup>; unter dem Wohnsitz wird der ständige Aufenthaltsort verstanden. Für die Kommunal- und die Regionalwahlen ist die geforderte Bedingung einer bestimmten Aufenthaltsdauer durchaus mit dem Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts vereinbar, wenn diese Dauer nicht einige Monate überschreitet; eine längere Frist kann nur zum Schutz nationaler Minderheiten zugelassen werden<sup>11</sup>. Dagegen gewähren einige Staaten das Wahlrecht, ja sogar das Recht auf Wählbarkeit für ihre Staatsangehörigen, die im Ausland wohnen. Diese Praxis kann in bestimmten Situationen zu Missbrauch führen, wenn die Staatsangehörigkeit z. B. auf einer ethnischen Grundlage erteilt wird. Es ist denkbar, eine Registrierung an dem Ort vorzusehen, an dem der Wähler seinen zweiten Wohnsitz hat, wenn dies sein ständiger Wohnsitz ist und z. B. dort kommunale Steuern gezahlt werden; der Wähler darf dann natürlich nicht zusätzlich am Ort des ersten Wohnsitzes eingetragen sein..

Die Freizügigkeit der Bürger im Innern des Landes und das Recht, zu jeder Zeit einzureisen, sind Grundrechte, die für echte demokratische Wahlen notwendig sind<sup>12</sup>. Wenn im Ausnahmefall Personen gegen ihren Willen an einen anderen Ort gebracht werden, sollte ihnen zeitlich begrenzt die Möglichkeit gegeben werden, als Ansässige ihres früheren Aufenthaltsortes angesehen zu werden.

d. Schließlich können bestimmte Klauseln für den Ausschluss von den politischen Rechten vorgesehen werden. Sie müssen jedoch den gewöhnlichen Bedingungen für die Einschränkung der Grundrechte entsprechen, d. h. sie müssen insbesondere<sup>13</sup>

- im Gesetz vorgesehen sein;
- den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen;
- durch eine Entmündigung im Zusammenhang mit der geistigen Gesundheit oder durch strafrechtliche Verurteilungen wegen schweren Vergehens begründet sein.

Darüber hinaus muss der Ausschluss von den politischen Rechten durch ein Gericht in einer besonderen Entscheidung ausgesprochen werden. Im Fall einer Entmündigung im Zusammenhang mit der geistigen Gesundheit kann sich eine derartige besondere Entscheidung auf die Entmündigung beziehen und *ipso jure* die Aberkennung der Bürgerrechte mit sich bringen.

Der Ausschluss von der Wählbarkeit kann weniger strengen Bedingungen unterliegen als der Ausschluss vom Wahlrecht, denn es geht um die Ausübung einer öffentlichen Funktion und es kann durchaus legitim sein, Personen davon fernzuhalten, deren Tätigkeit in dieser Aufgabe einem entscheidenden öffentlichen Interesse entgegensteht.

---

<sup>9</sup>Der EuGh für Menschenrechte geht weiter: *Eur. Komm. für Menschenrechte Nr.28858/95, Entscheidung vom 25.11.96, Gantchev gegen Bulgarien, D.R. 87 S. 130.*

<sup>10</sup>Siehe an letzter Stelle *EuGh für Menschenrechte Nr. 31981/96, Entscheidung vom 7.9.99, Hilbe gegen. Liechtenstein.*

<sup>11</sup>Vgl. *Eur. Komm. für Menschenrechte Nr. 23450/94, Entscheidung vom 15.9.97, Polacco und Garofalo gegen Italien (zu Trient - Südtirol).*

<sup>12</sup>Siehe Kap. II.1

<sup>13</sup>Vgl. z. B. *EuGh für Menschenrechte Nr. 26772/95, Urteil Labita gegen Italien vom 6. April 2002 Punkte 201 ff.*

## 1.2. Wählerverzeichnisse

7. Die richtige Führung der *Wählerverzeichnisse* ist ein wesentliches Element für die Garantie des allgemeinen Wahlrechts. Es ist jedoch zulässig, dass der Wähler nicht von Amts wegen eingetragen wird sondern nur auf seinen Wunsch hin. In der Praxis wird häufig festgestellt, dass die Wählerverzeichnisse unrichtig sind, was dann zu Streitfällen führt. Die Ausarbeitung der Verzeichnisse wird erschwert durch die Tatsache, dass Verwaltungen wenig Übung darin haben, durch Bevölkerungsbewegungen und das geringe Interesse der Mehrheit der Bürger, die Wählerverzeichnisse zu überprüfen, wenn sie ihnen zur Verfügung gestellt werden. Bestimmte Bedingungen müssen erfüllt sein, damit die Listen zuverlässig sind:

- i. Es sind ständige Wählerverzeichnisse erforderlich.
- ii. Regelmäßige Aktualisierungen, die mindestens einmal im Jahr stattfinden, sind erforderlich, und zwar in der Weise, dass die Kommunal- bzw. Stadtverwaltung sich daran gewöhnt, jedes Jahr zur gleichen Zeit verschiedene Aufgaben im Zusammenhang mit der Aktualisierung durchzuführen. Wenn die Eintragung der Wähler nicht automatisch erfolgt, hat sie während einer relativ langen Zeitdauer möglich zu sein.
- iii. Die Wählerverzeichnisse müssen veröffentlicht werden. Die endgültige Aktualisierung muss an eine übergeordnete Verwaltung unter der Kontrolle des neutralen Gremiums übermittelt werden, das für die Anwendung des Wahlrechts zuständig ist.
- iv. Es muss ein Verwaltungsverfahren – das einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt – oder ein gerichtliches Verfahren geben, das es dem nicht registrierten Wähler ermöglicht, sich eintragen zu lassen. In einigen Ländern kann die Eintragung in das zusätzliche Verzeichnis z. B. bis 15 Tage vor der Wahl oder direkt am Tag der Wahl erfolgen. Diese Möglichkeit deutet auf einen sehr liberalen Geist hin, beinhaltet aber auch, dass ein Gericht am Tag der Wahl zusammentreten muss, um zu entscheiden, und entspricht nicht den Erfordernissen der Organisation, auf denen die Demokratien beruhen. In jedem Fall aber muss die Möglichkeit ausgeschlossen werden, dass jedes Wahllokal Wähler am Tag der Wahl eintragen kann.
- v. Ungenauigkeiten in den Wählerverzeichnissen gibt es darüber hinaus sowohl durch nicht ordnungsgemäße Eintragungen als auch durch nicht erfolgte Eintragungen bestimmter Wähler. Eine analoges Verfahren zu dem im vorhergehenden Absatz genannten Verfahren sollte es den Wählern ermöglichen, falsche Eintragungen korrigieren zu lassen. Die Berechtigung, eine derartige Berichtigung zu beantragen, kann lediglich den Wählern des entsprechenden Wahlkreises oder des entsprechenden Wahllokals vorbehalten sein.
- vi. Durch Anwendung eines zusätzlichen Verzeichnisses können auch die Personen zur Wahl gehen, die ihren Wohnort gewechselt oder das gesetzliche Wahlalter nach der endgültigen Veröffentlichung des Verzeichnisses erreicht haben.

## 1.3. Aufstellung der Kandidaten

8. Die Forderung nach einer bestimmten Zahl von Unterschriften für die Aufstellung eines Kandidaten steht dem Prinzip des allgemeinen Wahlrechts grundsätzlich nicht entgegen. In der Praxis stellt sich heraus, dass alle Parteien, außer den Phantomgruppierungen, recht leicht die

geforderte Zahl der Unterschriften erhalten, wenn nicht die einschlägigen Regelungen angewendet werden, mit denen die Aufstellung von Kandidaten verhindert werden soll. Damit derartige Manipulationen vermieden werden, ist es ratsamer, dass das Gesetz nicht die Unterschriften von mehr als 1 % der Wähler fordert<sup>14</sup>. Für das Verfahren zur Überprüfung der Unterschriften sind klare Regeln vorgeschrieben insbesondere in Bezug auf die zuständigen Behörden und die Fristen, und es sollte sich eher auf alle Unterschriften als nur auf eine Stichprobe beziehen<sup>15</sup>; wenn bei der Überprüfung jedoch festgestellt werden kann, dass mit Sicherheit eine ausreichende Zahl an Unterschriften erreicht wurde, kann auf die Überprüfung der restlichen Unterschriften verzichtet werden. In allen Fällen muss die Erklärung über die Zulässigkeit der Kandidaturen zu Beginn des Wahlkampfes abgeschlossen sein, denn verspätete Zulassungen führen zu Ungleichheiten zwischen Parteien und Kandidaten, was die Möglichkeit betrifft, den Wahlkampf durchzuführen.

9. Ein weiteres Verfahren besteht darin, eine Kautionszahlung zu verlangen, die nur zurückgezahlt wird, wenn der Kandidat oder die Partei mehr als einen bestimmten Prozentsatz an Stimmen erlangt hat. Dieses Verfahren scheint effizienter zu sein als das Sammeln von Unterschriften. Jedoch dürfen die Höhe der Kautionszahlung und die für die Rückzahlung geforderte Stimmenzahl nicht übermäßig sein.

## **2. Das gleiche Wahlrecht**

10. Die Gleichheit der Wahlen beinhaltet verschiedene Aspekte. Einige beziehen sich auf die Gleichheit des Wahlrechts, einem gemeinsamen Wert in Europa, andere gehen noch weiter und können nicht als eine Überlieferung einer allgemeinen Norm angesehen werden. Die Grundsätze, die in jedem Fall beachtet werden müssen, sind die Gleichheit des Stimmengewichts, die Gleichheit der Wählerstärke bei der Wahlkreiseinteilung und die Gleichheit der Chancen. Dagegen kann eine Gleichheit der Ergebnisse durch die proportionale Vertretung der Parteien oder der Geschlechter z. B. nicht vorgeschrieben werden.

### **2.1. Gleichheit des Stimmengewichts**

11. Die Gleichheit des Stimmengewichts beinhaltet, dass jeder Wähler normalerweise das Recht auf nur eine Stimme hat. Die Mehrfachstimme, die häufig als Unregelmäßigkeit in den neuen Demokratien festgestellt wird, ist selbstverständlich ausgeschlossen - sowohl dann, wenn sie dazu führt, dass der Wähler mehrere Male am gleichen Ort wählt, als auch dann, wenn er gleichzeitig an mehreren verschiedenen Orten wählen kann, z. B. an seinem derzeitigen Aufenthaltsort und an seinem früheren Wohnort.

12. In bestimmten Wahlsystemen hat der Wähler jedoch mehr als eine Stimme. In einem System, das ein Panaschieren ermöglicht, kann z. B. eine Stimme pro zu versorgendem Sitz abgegeben werden; es kann ebenfalls sein, dass eine Stimme in einem Wahlkreis von geringer Größe und eine andere Stimme in einem größeren Wahlkreis geltend gemacht wird, wie dies häufig in den Systemen vorgesehen ist, die ein Einpersonenmehrheitssystem mit proportionaler Vertretung auf nationaler oder regionaler Ebene verbinden<sup>16</sup>. In diesem Fall bedeutet die Gleichheit des Stimmengewichts, dass jeder Wähler die gleiche Anzahl an Stimmen besitzt.

---

<sup>14</sup>CDL (99) 66 S. 9.

<sup>15</sup>CDL-INF (2000) 17, S. 4-5 ; CDL (99) 67 S. 7-8.

<sup>16</sup>Siehe z. B. Verfassung von Albanien Art. 64, Bundeswahlgesetz Art. 1.

## 2.2. Gleichheit der Wählerstärke bei der Wahlkreiseinteilung

13. Die Gleichheit der Wählerstärke bedeutet, dass die Aufteilung des Staatsgebiets (da die Wahl nicht in einem Einheitswahlkreis stattfindet) so organisiert sein muss, dass die Sitze der *ersten Kammern*, die das Volk vertreten, in gleicher Weise zwischen diesen Wahlkreisen nach einem bestimmten Aufteilungskriterium aufgeteilt sind, wie der Zahl der Einwohner des Wahlkreises, der Zahl der dort wohnenden Staatsangehörigen (einschließlich der Minderjährigen), der Zahl der eingetragenen Wähler oder möglicherweise der Zahl der Stimmberechtigten. Eine angemessene Kombination aus diesen Einteilungskriterien ist denkbar. Die gleichen Regeln gelten für die Wahlen auf regionaler und kommunaler Ebene. Wenn dieser Grundsatz nicht eingehalten wird, liegt Wahlgeometrie vor. Es handelt sich um aktive Wahlgeometrie, wenn die Aufteilung der Sitze von der ersten Anwendung an zu Ungleichheiten in der Vertretung führt; sie ist passiv, wenn die Ungleichheit daraus entstanden ist, dass die Wahlkreiseinteilung des Staatsgebiets während einer langen Zeitdauer nicht verändert wird. Darüber hinaus kann es eine andere Art der Manipulation, das sogenannte gerrymandering, in den Systemen geben, die nicht genau proportional sind, insbesondere in den Systemen mit Mehrheitswahl; es besteht darin, dass die Wahlkreise künstlich zu Gunsten einer bestimmten Partei eingeteilt werden.

14. Bei der Wahlkreiseinteilung können auch geographische Kriterien und Verwaltungsgrenzen oder sogar historische Grenzen in Betracht gezogen werden, die sich häufig aus der Geographie ergeben.

15. Die zulässige Höchstabweichung vom Einteilungskriterium hängt von der jeweiligen Situation ab; der Abstand sollte nicht 10 % und auf keinen Fall 15 % übersteigen außer unter besonderen Umständen (schwach bevölkerte Verwaltungseinheit, aber auf der gleichen Ebene wie andere Einheiten, die durch mindestens einen Abgeordneten vertreten sind, Vorhandensein einer konzentrierten nationalen Minderheit)<sup>17</sup>.

16. Um eine passive Wahlgeometrie zu vermeiden, sollte mindestens alle zehn Jahre eine neue Einteilung stattfinden vorzugsweise außerhalb der Wahlzeiten, wodurch die Gefahr von politischen Manipulationen eingegrenzt wird<sup>18</sup>.

17. Bei Mehrpersonenwahlkreisen kann Wahlgeometrie leicht vermieden werden, indem den Wahlkreisen entsprechend dem Einteilungskriterium die Sitze gleichmäßig zugeteilt werden. Die Wahlkreise sollten somit Verwaltungseinheiten entsprechen und eine Neueinteilung ist nicht wünschenswert. Wenn ein Einpersonenwahlsystem angewendet wird, bedeutet jede neue Aufteilung der Sitze eine Neueinteilung der Wahlkreise. Die politischen Auswirkungen der Wahlkreiseinteilung sind von großer Bedeutung und es ist daher sehr wichtig, dass die Einteilung nicht parteiisch ist und nationale Minderheiten nicht benachteiligt. Die alten Demokratien gehen dieses Problem sehr unterschiedlich an und arbeiten an weniger unterschiedlichen Grundlagen. Die neuen Demokratien sollten einfache Kriterien anwenden und einfache Verfahren umsetzen. Die beste Lösung würde darin bestehen, zunächst die Frage einem Ausschuss vorzulegen, der in der Mehrheit unabhängige Mitglieder und vorzugsweise einen Geographen, einen Soziologen, eine ausgewogene Vertretung der Parteien und gegebenenfalls Vertreter der nationalen Minderheiten umfasst. Anschließend würde das

---

<sup>17</sup>Siehe CDL (98) 45 S. 3; CDL (99) 5J S. 8; CDL (2000) 2 S. 5; CDL-AD (2002) 9 Absatz. 22.

<sup>18</sup>CDL-AD (2002) 9 Absatz. 23.



Parlament bei seiner Entscheidung die Vorschläge dieses Ausschusses zugrunde legen, wobei eine Berufung möglich ist.

### 2.3. Chancengleichheit

18. Zwischen den Parteien und den Kandidaten muss eine Gleichheit der Chancen gewährleistet sein, was für den Staat bedeutet, dass er sich ihnen gegenüber unparteiisch verhält und auf sie das gleiche Recht in gleicher Weise anwendet. Insbesondere gilt die Anforderung der *Neutralität* für den *Wahlkampf* und die *Berichterstattung* durch die Medien, insbesondere der öffentlichen Medien, sowie für die *öffentliche Finanzierung* der Parteien und des Wahlkampfes. Die Gleichheit kann daher sowohl als „strikte“ Gleichheit als auch als „proportionale“ Gleichheit verstanden werden. Die „strikte“ Gleichheit bedeutet, dass die Parteien ohne Berücksichtigung ihrer derzeitigen Größe im Parlament oder in der Wählerschaft behandelt werden. Die Gleichheit hat hinsichtlich der Nutzung der Infrastrukturen zu Werbezwecken (z. B. für Plakatwerbung, die Postdienste und ähnliche Dienste, für Demonstrationen, die Bereitstellung von öffentlichen Versammlungsräumen) zu gelten. Die „proportionale“ Gleichheit bedeutet, dass die Parteien je nach ihrer Stimmenzahl behandelt werden. Die (strikte oder proportionale) Gleichheit der Chancen bezieht sich insbesondere auf die Sprechzeit in Hörfunk und Fernsehen, die öffentlichen Subventionen und andere Formen der Unterstützung. Bestimmte Unterstützungsmaßnahmen können teilweise einer strikten Gleichheit und teilweise einer proportionalen Gleichheit unterliegen.

19. Das wesentliche Ziel besteht darin, dass die wichtigsten politischen Kräfte in den großen Medien des Landes zu Gehör kommen und dass alle politischen Kräfte Versammlungen veranstalten können, auch auf öffentlichen Plätzen, Unterlagen verteilen können und über ein Recht auf Plakatwerbung verfügen. Zur Wahrung der Meinungsfreiheit müssen all diese Rechte klar geregelt sein und ihre Nichteinhaltung sowohl durch die Behörden als auch durch die Teilnehmer am Wahlkampf ist in angemessener Weise unter Strafe zu stellen. Rasche Beschwerdewege müssen es ermöglichen, dass diese Verletzungen vor den Wahlen vermieden werden. Die Unfähigkeit der Medien, neutrale Informationen über den Wahlkampf und die Kandidaten zu liefern, ist eines der häufigsten Probleme bei Wahlen. Der wichtigste Punkt besteht jedoch darin, für jedes Land eine Aufstellung über die Medien anzufertigen und darauf zu achten, dass die Kandidaten oder Parteien die ausreichend ausgewogene Sprechzeit und Werbezeit, auch beim staatlichen Hörfunk und Fernsehen, erhalten.

20. Zur Wahrung der Meinungsfreiheit sollte das Gesetz vorsehen, dass die privaten audiovisuellen Medien den verschiedenen Teilnehmern an den Wahlen im Hinblick auf den Wahlkampf und die Werbung einen Mindestzugang sicherstellen.

21. Auf die Frage der Finanzierung und insbesondere der Notwendigkeit ihrer Transparenz wird später noch einmal eingegangen<sup>19</sup>. Auch die Ausgaben der Parteien können begrenzt werden, insbesondere im Bereich der Werbung, damit die Chancengleichheit garantiert wird.

### 2.4. Gleichheit und nationale Minderheiten

22. Entsprechend den anerkannten Grundsätzen des internationalen Rechts muss das Wahlrecht die Gleichheit gegenüber Personen gewährleisten, die nationalen Minderheiten ange-

---

<sup>19</sup> Siehe Kapitel II.3.5.

hören, was insbesondere das Verbot jeder Diskriminierung ihnen gegenüber bedeutet<sup>20</sup>. Insbesondere müssen die Parteien der nationalen Minderheiten zugelassen werden<sup>21</sup>. Die Wahlkreiseinteilung oder die Regelungen zu der für die Gültigkeit der Wahl erforderlichen Mindestbeteiligung dürfen nicht dazu führen, dass die Präsenz von Personen, die Minderheiten angehören, im gewählten Organ erschwert wird.

23. Bestimmte Maßnahmen, die eine Mindestvertretung der nationalen Minderheiten sicherstellen, indem ihnen entweder reservierte Sitze garantiert werden<sup>22</sup> oder indem eine Ausnahme von den normalen Regeln für die Zuweisung von Sitzen gemacht wird z. B. durch Abschaffung der erforderlichen Mindestbeteiligung für die Parteien der nationalen Minderheiten<sup>23</sup>, widersprechen dem Gleichheitsgrundsatz nicht. Es kann ebenfalls vorgesehen werden, dass Personen, die nationalen Minderheiten angehören, das Recht haben, sowohl für die allgemeinen Listen zu wählen als auch für die Listen der nationalen Minderheiten. Die Kandidaten und die Wähler dürfen jedoch nicht gezwungen werden, ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit angeben zu müssen<sup>24,25</sup>.

## 2.5. Gleichheit und Gleichstellung der Geschlechter

24. Wenn eine entsprechende Grundlage in der Verfassung vorhanden ist<sup>26</sup>, sind Regeln denkbar, die ein gewisses Gleichgewicht beider Geschlechter in den gewählten Organen oder sogar eine paritätische Vertretung garantieren. Gibt es keine derartige Verfassungsgrundlage, können diese Bestimmungen als im Widerspruch zum Gleichheitsgrundsatz und zur Versammlungsfreiheit stehend angesehen werden.

25. Die Tragweite dieser Regeln hängt im Übrigen vom Wahlsystem ab. In einem System mit unabänderbaren Listen ist die Parität vorgeschrieben, wenn die Zahl der Männer und Frauen, die gewählt werden können, gleich ist. Wenn dagegen das Vorzugswahlrecht oder das Panaschieren möglich sind, ist es nicht sicher, dass der Wähler Kandidaten beider Geschlechter auswählt, und es liegt im Gegenteil eine unausgewogene Zusammensetzung des gewählten Organs vor, die vom Wähler gewollt ist.

## 3. Das freie Wahlrecht

26. Das freie Wahlrecht ist durch zwei Aspekte gekennzeichnet, die freie Bildung des Wählerwillens und die freie Äußerung dieses Willens, also durch den freien Charakter des Wahlverfahrens und die Echtheit der verkündeten Ergebnisse.

### 3.1. Die freie Bildung des Wählerwillens

a. *Die freie Bildung des Wählerwillens* überschneidet sich zum einen mit der Chancengleichheit. Sie bedeutet, dass der Staat und die Behörden im Allgemeinen ihre Neutralitätsaufgabe

---

<sup>20</sup> Rahmenkonvention über den Schutz nationaler Minderheiten Artikel. 4.1 (STE 157).

<sup>21</sup> Zum Parteienverbot und analogen Maßnahmen siehe CDL-INF (2000) 1.

<sup>22</sup> Wie in Slowenien und Kroatien.

<sup>23</sup> Wie in Polen und Deutschland. Das rumänische Recht sieht sogar die Vertretung der Organisationen von Minderheiten vor, die eine Stimmenzahl von 5 % der durchschnittlichen Zahl der im gesamten Land für gültig erklärten Stimmen für die Wahl eines Abgeordneten erlangt haben.

<sup>24</sup> Rahmenkonvention über den Schutz nationaler Minderheiten Artikel 3.

<sup>25</sup> Zum Wahlrecht und zu nationalen Minderheiten siehe CDL-INF (2000) 4.

<sup>26</sup> Siehe z. B. Französische Verfassung Artikel 3.2; siehe Urteil vom 18. November 1982, Sammlung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts 1982 S. 66 ff.

insbesondere in Bezug auf die Nutzung der Massenmedien, die Plakatwerbung, das Demonstrationsrecht oder die Finanzierung der Parteien und der Kandidaten achten.

b. Die Behörden haben auch bestimmte positive Pflichten. Sie müssen die aufgestellten Kandidaten regelmäßig den Bürgern zur Abstimmung vorlegen. Die Einreichung bestimmter Kandidaturen kann nur in Ausnahmefällen untersagt werden, wenn ein entscheidendes öffentliches Interesse dies erfordert. Die Behörden müssen den Wähler in die Lage versetzen, die Verzeichnisse und die zur Wahl stehenden Kandidaten zu kennen, z. B. durch eine angemessene Plakatierung. Diese Informationen müssen auch in den Sprachen der nationalen Minderheiten zugänglich sein, zumindest wenn sie einen bestimmten Anteil an der Bevölkerung darstellen..

Die freie Bildung des Wählerwillens kann auch durch das Einschreiten von Einzelnen verletzt werden insbesondere durch den Kauf von Stimmen; der Staat ist verpflichtet, dies zu vermeiden oder wirksam zu unterdrücken.

c. Damit die Regeln zur freien Willensbildung des Wählers Wirkung erzielen, müssen Verletzungen der vorher genannten Regeln bestraft werden..

### 3.2. Die freie Äußerung des Wählerwillens und Bekämpfung von Wahlbetrug

#### 3.2.1. Allgemeines

27. Die *freie Äußerung* des Wählerwillens bedeutet in erster Linie, dass das gesetzlich vorgesehene Wahlverfahren eingehalten wird. Der Wähler hat in der Praxis seine Stimme für die Listen oder die eingetragenen Kandidaten abzugeben, was insbesondere bedeutet, dass ihm Stimmzettel mit den Namen der Kandidaten zur Verfügung stehen und diese in eine Urne geworfen werden. Der Staat hat die für die Wahlhandlungen erforderlichen Räume zur Verfügung zu stellen. Der Wähler darf keinen Drohungen oder Zwängen ausgesetzt werden, die ihn daran hindern, sein Wahlrecht auszuüben oder so auszuüben, wie er es möchte, ganz gleich, ob dies von Seiten der Behörden oder von Privaten erfolgt; der Staat hat die Verpflichtung, derartigen Praktiken zuvorzukommen und sie unter Strafe zu stellen.

28. Darüber hinaus hat der Wähler das Recht auf die Echtheit der verkündeten Ergebnisse, der Staat hat jeden möglichen Betrug zu bestrafen.

#### 3.2.2. Die Wahlverfahren

29. Die Wahlverfahren spielen eine vorherrschende Rolle im gesamten Wahlverfahren, denn gerade während der Stimmabgabe ist ein möglicher Betrug am wahrscheinlichsten.

30. Die Umsetzung der demokratischen Praktiken erfordert in einigen Staaten eine radikale Änderung der Mentalität. Es liegt an den Behörden, eine derartige Änderung zu fördern und Maßnahmen zu treffen, um bestimmten Reflexen oder Gewohnheiten, die einen negativen Einfluss auf die Wahlen haben, ein Ende zu setzen. Wie bei der „Familienwahl“<sup>27</sup> finden die meisten dieser Unregelmäßigkeiten während der Wahlhandlung statt.

31. All diese Beobachtungen führen zu folgender Schlussfolgerung: *das Wahlverfahren muss*

---

<sup>27</sup> Siehe Kapitel 1.4.

*einfach sein. Es wird daher empfohlen, die in den nachfolgenden Absätzen genannten Kriterien zu beachten.*

32. Wenn die verschiedenen politischen Meinungen innerhalb des Wahllokals in ausgewogener Weise vertreten sind, kann davon ausgegangen werden, dass ein materieller Betrug schwierig ist; daher sollten zwei wichtige Parameter angewendet werden, mit denen die Richtigkeit der Abstimmung beurteilt werden kann; so muss die Zahl der Wähler, die an der Abstimmung teilgenommen haben, mit der Zahl der in die Urne eingeworfenen Stimmzettel verglichen werden. Der erste Parameter kann durch die Zahl der im Wählerverzeichnis angegebenen Unterschriften bestimmt werden. Da die menschliche Natur ist, wie sie ist (und unabhängig von jeglichem Willen zum Betrug), ist es schwierig, eine genaue Gleichheit zwischen diesen beiden Parametern zu erzielen; eine zusätzliche Kontrolle wie die Kontrolle der Abschnitte von nummerierten Stimmzetteln oder auch ein Vergleich zwischen der Gesamtzahl der vorgefundenen Stimmzettel, der für ungültig erklärten Stimmzettel und der nicht verwendeten Stimmzettel mit der Zahl der dem Wahllokal zur Verfügung gestellten Stimmzettel, kann einen Richtwert darstellen, doch braucht man sich keine Illusionen zu machen, was ein genaues Übereinstimmen der verschiedenen Parameter betrifft. Werden zu viele Parameter angewendet, besteht eher die Gefahr, dass die Unterschiede in den Gesamtzahlen und schließlich echte Unregelmäßigkeiten nicht ernst genommen werden. Besser ist eine strenge Kontrolle der beiden Parameter als eine lasche und somit ineffiziente Kontrolle einer großen Zahl von Variablen.

33. Die nicht verwendeten Stimmzettel müssen ständig im Wahllokal verbleiben und dürfen nicht in einem anderen Raum hinterlegt oder verwahrt werden. Von der Öffnung des Wahllokals an müssen alle noch nicht verwendeten Stimmzettel sichtbar hingelegt werden, z. B. auf dem Tisch des Wahlvorstehers. Kein Stimmzettel darf in einem Schrank oder in einem anderen Raum gelagert werden.

34. Die Stimmzettel dürfen nicht in dem Moment unterzeichnet oder gestempelt werden, in dem sie dem Wähler übergeben werden, denn die mit der Unterzeichnung oder Stempelung beauftragte Person könnte darauf einen Vermerk anbringen, der die Identifizierung des Wählers bei der Auszählung der Stimmen ermöglicht, was gegen das Wahlgeheimnis verstößt.

35. Von dem Zeitpunkt an, an dem der Wähler seinen Stimmzettel entgegennimmt, darf niemand ihn mehr berühren.

36. Es ist wichtig, dass unter den Mitgliedern des Wahllokals mehrere Parteien vertreten sind und dass die von den Kandidaten benannten Beobachter den Wahlen beiwohnen.

37. In allen Fällen muss die Abstimmung in einem Wahllokal möglich sein; andere Modalitäten der Abstimmung sind jedoch unter bestimmten Bedingungen zulässig, wie nachstehend angegeben ist.

#### 3.2.2.1. Briefwahl oder Stimmabgabe durch Vertreter unter bestimmten Bedingungen

38. In den westlichen Ländern ist es häufig möglich, per Briefwahl und per Stimmabgabe durch Vertreter zu wählen, obwohl die Modalitäten sich von einem Land zum anderen sehr unterscheiden. So kann die Briefwahl in einem Land sehr verbreitet und in einem anderen wegen der Gefahr des Wahlbetrugs verboten sein. Sie darf nur zugelassen werden, wenn der

Postdienst sicher - d.h. vor vorsätzlichen Manipulationen geschützt – und zuverlässig ist in dem Sinne, dass er korrekt arbeitet. Die Stimmabgabe durch Vertreter kann nur zugelassen werden, wenn sie sehr strengen Regelungen unterliegt, ebenfalls um Betrug zu vermeiden; die Zahl der Vertretungsvollmachten in den Händen eines Wählers muss begrenzt sein.

39. Diese Praktiken dürfen nicht gefördert werden, wenn noch Organisationsprobleme der Postdienste zu den Schwierigkeiten hinzukommen, die diese Art der Stimmabgabe bereits mit sich bringt, insbesondere die wachsende Gefahr der „Familienabstimmung“. Die Briefwahl kann jedoch mit einigen Vorsichtsmaßnahmen angewendet werden, damit es Personen im Krankenhaus, Inhaftierten, Personen mit eingeschränkter Beweglichkeit und Wählern, die im Ausland wohnen, ermöglicht wird, ihre Stimme abzugeben, soweit die Gefahr von Betrug und Einschüchterung ausgeschlossen sind. Mit dieser Lösung brauchen die Urnen nicht transportiert zu werden, was Probleme und die Gefahr des Betrugs mit sich bringt. Die Abstimmung per Briefwahl würde nach einem besonderen Verfahren einige Tage vor der Wahl stattfinden.

40. Die Nutzung einer mobilen Urne ist in der Tat nicht wünschenswert aufgrund der großen Betrugsgefahren, die diese Möglichkeit mit sich bringt. Wenn sie dennoch gewählt wird, muss die Nutzung strengen Bedingungen unterliegen, damit Betrug vermieden wird, insbesondere indem an der mobilen Urne mehrere Mitglieder des Wahlausschusses des Wahllokals anwesend sind, die unterschiedliche politische Richtungen vertreten.

#### 3.2.2.2. Stimmabgabe von Soldaten

41. Wenn Soldaten nicht die Möglichkeit haben, am Tag der Wahl nach Hause zurückzukehren, ist es wünschenswert, dass sie in den Wahllokalen in der Nähe ihrer Kaserne eingetragen sind. Das jeweilige Kommando vor Ort teilt die Angaben der anwesenden Soldaten den Gemeindeverwaltungen mit, die die Eintragung in die Wählerverzeichnisse vornehmen. Von dieser Regelung kann eine Ausnahme gemacht werden, wenn die Kaserne zu weit vom nächsten Wahllokal entfernt ist. Innerhalb der Militäreinheiten sollten besondere Ausschüsse zur Überwachung der Zeit vor der Wahl gebildet werden, damit vermieden wird, dass die Vorgesetzten politische Entscheidungen vorschreiben oder verordnen.

#### 3.2.2.3. Mechanische und elektronische Stimmabgabe

42. Mehrere Länder nutzen bereits Techniken zur mechanischen oder elektronischen Abstimmung oder sind dabei, sie einzuführen. Diese Techniken haben einen sichtlichen Vorteil, wenn mehrere Wahlen gleichzeitig stattfinden, selbst wenn einige Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden müssen, damit die Betrugsgefahren eingeschränkt werden, dies kann insbesondere dadurch geschehen, dass der Wähler die Möglichkeit hat, sofort die Eingabe seiner Stimme zu kontrollieren. Natürlich muss sichergestellt werden, dass die Stimmzettel so gestaltet sind, dass jede Verwechslung vermieden wird. Um Überprüfungen und Neuzählungen im Fall einer Beschwerde zu ermöglichen, kann auch vorgesehen werden, dass das Gerät automatisch einen Stimmzettel ausdruckt, der die abgegebene Stimme angibt und der automatisch in einen geschlossenen Kasten befördert wird, damit er vor Blicken geschützt ist. Alle angewendeten Mittel müssen die Vertraulichkeit der Stimmabgabe sicherstellen.

43. Die elektronische Abstimmung muss sicher und zuverlässig sein. Sie ist sicher, wenn das System gezielten Attacken standhalten kann; es ist zuverlässig, wenn es auch bei Schwächen

in der Hardware oder der Software von selbst funktioniert. Darüber hinaus hat der Wähler eine Bestätigung seiner Stimmabgabe zu erhalten und er muss die Stimme wenn nötig unter Berücksichtigung des Wahlgeheimnisses korrigieren können.

44. Außerdem muss die Transparenz des Systems garantiert werden in dem Sinne, dass eine Überprüfung des korrekten Betriebs möglich sein muss.

#### 3.2.2.4. Die Auszählung

45. Es erscheint ratsamer, die Wählerstimmen direkt in den Wahllokalen auszuzählen als in speziellen Wahlzentren. Die Mitglieder der Wahllokale sind durchaus in der Lage, die Auszählung vorzunehmen, und auf diese Weise wird vermieden, dass die Urnen und die dazugehörigen Unterlagen transportiert werden müssen, was die Gefahr eines Austausches eingrenzt.

46. Die Auszählung der Stimmen muss transparent sein. Es ist zulässig, dass die beim Wahllokal eingetragenen Wähler ihr beiwohnen; die Anwesenheit von nationalen oder internationalen Beobachtern muss zugelassen werden. Es müssen Protokolle in ausreichender Menge erstellt werden, damit jeweils eine Kopie an jeden von ihnen ausgegeben werden kann; eine Ausfertigung muss unmittelbar ausgehängt, eine andere im Wahllokal verwahrt und eine weitere an den Ausschuss oder das übergeordnete zuständige Gremium weitergeleitet werden.

47. In den Durchführungsvorschriften müssen einige praktische Vorsichtsmaßnahmen angegeben werden. Beispielsweise sind die Protokolle mit Kugelschreiber und nicht mit Bleistift zu erstellen, denn was mit Bleistift geschrieben wurde, kann wegradiert werden.

48. In der Praxis hängt die für die Stimmenauszählung erforderliche Zeit von der Effizienz des Wahlvorstehers im Wahllokal ab. Die Zeit kann von einem Wahllokal zum anderen beträchtlich variieren. Daher hat die Gesetzgebung oder die im Ausbildungsheft für die Mitglieder des Wahllokals angegebene Durchführungsvorschrift ein einfaches und bewährtes Verfahren vorzusehen.

49. Es ist zu vermeiden, dass eine zu große Zahl an Stimmzetteln für nichtig oder ungültig erklärt wird. Im Zweifelsfall muss man sich bemühen herauszufinden, welche Absicht der Wähler verfolgte.

#### 3.2.2.5. Die Übermittlung der Ergebnisse

50. Es gibt zwei Arten von Ergebnissen, die vorläufigen Ergebnisse und die endgültigen Ergebnisse (vor Ausschöpfung aller vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten). Die Medien und das gesamte Land erwarten mit Ungeduld die ersten vorläufigen Ergebnisse. Die Geschwindigkeit, mit der diese vorläufigen Ergebnisse veröffentlicht werden, hängt vom Kommunikationssystem des betreffenden Landes ab. Die Ergebnisse eines Wahllokals können an den Wahlkreis z. B. vom Wahlvorsteher des Wahllokals zusammen mit zwei Mitgliedern des Wahllokals übermittelt werden, die die Parteien der Opposition vertreten, manchmal auch unter Aufsicht der Sicherheitskräfte, die die Protokolle, die Urne usw. befördern.

51. Mit welcher Genauigkeit das Wahlverfahren und die Stimmenauszählung auch durchgeführt wurden, die Übermittlung der Ergebnisse ist von wesentlicher Bedeutung,

obwohl sie häufig vernachlässigt wird. Die Übermittlung hat daher in transparenter Weise zu erfolgen. Die Übermittlung der Ergebnisse des Wahlkreises an den übergeordneten Wahlausschuss und an den zentralen Wahlausschuss – oder an andere übergeordnete zuständige Organe – kann per Fax erfolgen. In diesem Fall wird das Protokoll gescannt und die Ergebnisse werden so ausgehängt wie sie eingehen. Sie können über das Fernsehen verbreitet werden, doch kann gerade ein Übermaß an Transparenz gefährlich sein, wenn die öffentliche Meinung nicht gewohnt ist, Teilinformationen zu erhalten. Die ersten Ergebnisse gehen nämlich gewöhnlich aus den Städten ein, wo sich das Wahlergebnis im Allgemeinen vom Ergebnis der ländlichen Gebiete unterscheidet. Die Öffentlichkeit muss daher deutlich darüber informiert werden, dass das Endergebnis sich sehr von den vorläufigen Ergebnissen unterscheiden kann und dass sogar eine gesamte Umkehr der Tendenz möglich ist, ohne dass eine Manipulation vorliegt.

#### **4. Die geheime Wahl**

52. Das Wahlgeheimnis ist ein Aspekt der Wahlfreiheit, das darauf abzielt, dem Wähler jeglichen Druck zu nehmen, der sich daraus ergeben könnte, dass Dritte seine Entscheidung kennen. Das Wahlgeheimnis ist daher in allen Abschnitten des Wahlverfahrens und insbesondere während des eigentlichen Wahlgangs und der Auszählung vorgeschrieben. Es handelt sich nicht nur um ein Recht sondern auch um eine Pflicht des Wählers, der mit der Ungültigkeit seines Stimmzettels bestraft wird, wenn dessen Inhalt preisgegeben wird<sup>28</sup>.

53. Die Abstimmung muss einzeln erfolgen. Eine Familienabstimmung – die es einem der Familienmitglieder erlaubt, die Stimmabgabe der anderen zu kontrollieren – entspricht nicht dem Wahlgeheimnis; es handelt sich um eine häufig festgestellte Verletzung des Wahlrechts. Jede andere Form der Kontrolle eines Wählers über die Stimmabgabe eines anderen muss ebenfalls untersagt werden, vorbehaltlich des Stimmabgabe per Vertretung, für die strenge Voraussetzungen gelten<sup>29</sup>.

54. Da zudem die Enthaltung eine politische Entscheidung darstellen kann, sollte die Liste der Abstimmenden nicht veröffentlicht werden.

55. Wie bei der Verletzung der anderen Aspekte der Wahlfreiheit, ist die Verletzung des Wahlgeheimnisses unter Strafe zu stellen..

#### **5. Die direkte Wahl**

56. Die direkte Wahl zu einer der Kammern des nationalen Parlaments durch das Volk ist ein Element des europäischen Verfassungserbes auf dem gesamten Kontinent. Außer bei besonderen Regelungen, die für die mögliche andere Kammer gelten, sollte die direkte Wahl die anderen gesetzgebenden Organe betreffen, für die das Zusatzprotokoll zur europäischen Menschenrechtskonvention Artikel 3 gilt, wie es bei den Parlamenten der Bundesländer der Fall ist<sup>30</sup>. Die kommunale Selbstverwaltung, ein wesentliches Element der Demokratie, ist auch nicht ohne auf lokaler Ebene gewählte Organe denkbar<sup>31</sup>. Die kommunalen Parlamente

---

<sup>28</sup>CDL (2000) 2 S. 9.

<sup>29</sup> Siehe Kapitel I.3.2.2.1.

<sup>30</sup> Vgl. EuGh für Menschenrechte Nr. 9267/81, Urteil Mathieu-Mohin und Clerfayt gegen Belgien vom 2. März 1997, Reihe A Nr.113, S. 23 ; Eur. Komm für Menschenrechte Nr. 27311/95, 11.9.97, Timke gegen Deutschland, D.R. 82, S. 15 ; Nr. 7008/75, 12.7.76, X. gegen Österreich, D.R. 6, S. 120.

<sup>31</sup>Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung Artikel 3(STE 122).

werden hier als Organe verstanden, die im Prinzip die Beschlussfassungsorgane unterhalb der nationalen Ebene umfassen<sup>32</sup>. Dagegen fällt die direkte Wahl des Staatspräsidenten, obwohl dies häufig vorkommt, unter die Verfassungsentscheidung jedes Staates.

## **6. Regelmäßigkeit der Wahlen**

57. Sowohl der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>33</sup> als auch das Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention<sup>34</sup> sehen den wiederkehrenden Charakter der Wahlen vor. Die Legislativwahlen finden im Allgemeinen im Abstand von vier oder fünf Jahren statt; ein längeres Mandat kann für die Präsidentenwahlen vorgesehen werden, doch eine siebenjährige Amtszeit sollte nicht überschritten werden.

## **II. Bedingungen für die Umsetzung der Grundsätze**

58. Die Grundsätze des europäischen Wahlerbes können nur garantiert werden, wenn bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sind.

- Die erste Bedingung, die von allgemeiner Art ist, ist die Wahrung der *Grundrechte* des Menschen und insbesondere der Meinungsfreiheit und der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, ohne die eine echte Demokratie nicht denkbar ist;
- Zum zweiten muss das Wahlrecht eine gewisse Stabilität genießen, damit es nicht zum Gegenstand parteilicher Manipulationen wird;
- Schließlich und vor allem müssen einige Verfahrensgarantien insbesondere hinsichtlich der Organisation des Wahlgangs erfüllt werden.

59. Darüber hinaus erfolgt die Wahl nicht im Abstrakten sondern innerhalb eines gegebenen Wahlsystems und eines gegebenen Parteiensystems. Im zweiten Teil werden einige Überlegungen dazu und insbesondere zu den Beziehungen zwischen Wahlsystem und Parteiensystem angestellt.

### **1. Die Wahrung der Grundrechte**

60. Die Durchführung von demokratischen Wahlen und daher das Vorhandensein der Demokratie selbst sind nicht möglich ohne die Wahrung der *Menschenrechte* und insbesondere der Meinungs- und Pressefreiheit sowie der Versammlungs- und Vereinsfreiheit zu politischen Zwecken, auch durch die Gründung von politischen Parteien. Die Wahrung dieser Freiheiten ist insbesondere während des Wahlkampfes unerlässlich. *Einschränkungen* dieser Grundrechte müssen der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen und allgemein die Voraussetzung einer gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismäßigkeit erfüllen.

61. Die nationalen Gesetzgebungen enthalten häufig Normen, die die Meinungsfreiheit einschränken und die bei restriktiver Auslegung strenggenommen zulässig sein könnten, doch in den Staaten ohne eine liberale und demokratische Tradition besteht die Gefahr, dass sie zu Mißbrauch führen. Diese Normen zielen angeblich darauf ab, dem Mißbrauch der

---

<sup>32</sup>Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung Artikel 13.

<sup>33</sup> Artikel 25 b.

<sup>34</sup> Artikel 3.



Meinungsfreiheit zuvorzukommen und z. B. die Ehre der Kandidaten und der Behörden oder sogar die Verfassung zu schützen. In Wirklichkeit können sie dazu führen, dass kritische Äußerungen gegenüber den Behörden oder Äußerungen, die auf eine Verfassungsänderung abzielen, zensiert werden, während gerade dies den Kern der demokratischen Debatte selbst darstellt. So entspricht ein Wahlgesetz nicht den europäischen Standards, wenn es untersagt, dass Wahlkampfunterlagen Begriffe enthalten, die im Zusammenhang mit offiziellen Persönlichkeiten und anderen Kandidaten beleidigend oder diffamierend sind, wenn es die Strafverfolgung bei einer Verbreitung von falschen Informationen, die einen Kandidaten diffamieren, ermöglicht und die Kandidaten für bestimmte Gesetzesübertretungen verantwortlich macht, die von ihren Parteianhängern begangen wurden. Die Verpflichtung, das Wahlkampfmaterial den Wahlausschüssen vorzulegen unter Angabe der Organisation, die deren Herstellung angeordnet hat und die es hergestellt hat, der Zahl der Exemplare und des Datums der Veröffentlichung ist eine Form der Zensur, die nicht zugelassen werden kann, vor allem wenn die Wahlausschüsse Maßnahmen gegen die Veröffentlichungen treffen würden, die im Widerspruch zum Gesetz stehen oder falsch sind. Dies gilt um so mehr, als die Normen, die den Missbrauch der Massenmedien während des Wahlkampfs untersagen, sehr vage sind.

62. Ein weiteres sehr wichtiges Grundrecht in einer Demokratie ist die Freizügigkeit innerhalb eines Landes sowie das Recht für die Inländer, zu jeder Zeit in ihr Land zurückzukehren.

## **2. Normebenen und Stabilität des Wahlrechts**

63. Die Stabilität des Rechts ist ein wichtiges Element für die Glaubwürdigkeit des Wahlprozesses und selbst von wesentlicher Bedeutung für die Konsolidierung der Demokratie<sup>35</sup>. Denn wenn sich die Regeln häufig ändern, kann der Wähler desorientiert sein und sie nicht mehr verstehen, insbesondere wenn sie sehr kompliziert sind; er kann vor allem zu Recht oder zu Unrecht denken, dass das Wahlrecht ein Instrument ist, das diejenigen, die die Macht ausüben, zu ihren Gunsten manipulieren, und dass die Stimme des Wählers daher nicht das Element ist, das über das Ergebnis der Abstimmung entscheidet.

64. Die Stabilität muss in der Praxis nicht so sehr in Bezug auf die Grundprinzipien garantiert werden, deren formale Infragestellung schwer denkbar ist, sondern in Bezug auf bestimmte genauere Regeln des Wahlrechts, insbesondere in Bezug auf das Wahlrecht im eigentlichen Sinne, die Zusammensetzung der Wahlausschüsse und die Einteilung der Wahlkreise. Diese drei Elemente erscheinen häufig – zu Recht oder zu Unrecht – als die entscheidenden Faktoren für das Ergebnis der Abstimmung und es sollten nicht nur Manipulationen zu Gunsten der Partei, die an der Macht ist, sondern auch nur der Anschein selbst von Manipulationen vermieden werden.

65. Was vermieden werden sollte, ist nicht so sehr die Änderung des Wahlmodus, denn er kann immer noch verbessert werden; es geht eher um eine ständige Wiederholung oder um Änderungen kurz vor der Wahl (weniger als ein Jahr). Selbst wenn gar nicht der Wille zur Manipulation vorliegt, erscheint sie als solche im Zusammenhang mit konjunkturellen parteilichen Interessen.

---

<sup>35</sup>Zur Bedeutung der Glaubwürdigkeit des Wahlverfahrens siehe z. B. CDL (99) 67, S. 11; zur erforderlichen Stabilität des Rechts, CDL (99) 41, S. 1.

66. Eines der Mittel zur Vermeidung von Manipulationen besteht darin, in der Verfassung oder in einem dem gewöhnlichen Gesetz übergeordneten Text die empfindlichsten Elemente festzulegen (Wahlssystem im eigentlichen Sinne, Zusammensetzung der Wahlausschüsse, Wahlkreise oder Regeln zur Wahlkreiseinteilung). Eine andere weniger strenge Lösung besteht darin, in der Verfassung vorzusehen, dass bei einer Änderung des Wahlgesetzes das alte Gesetz bei der nächsten Wahl noch in Kraft bleibt – zumindest wenn sie im kommenden Jahr stattfindet - und dass das neue Wahlgesetz erst für die darauf folgenden Wahlen gilt..

67. Ansonsten sollte das Wahlrecht grundsätzlich einen gesetzgebenden Charakter haben. Durchführungsvorschriften, insbesondere technische und Einzelvorschriften, können jedoch die Eigenschaft von Verordnungen haben.

### **3. Verfahrensgarantien**

#### **3.1. Die Organisation der Wahl durch ein unparteiisches Organ**

68. Nur Transparenz, Neutralität und Unabhängigkeit gegenüber jeder politischen Manipulation gewährleisten eine gute Organisation des Wahlprozesses von der Zeit vor den Wahl bis zur vollendeten Ausarbeitung der Ergebnisse.

69. In den Staaten, in denen es seit langem traditionsgemäß eine Unabhängigkeit der Verwaltung gegenüber der politischen Macht gibt, wendet der öffentliche Dienst das Wahlrecht unabhängig vom Druck der politischen Macht an. Daher ist es Brauch, der auch zulässig ist, dass die Wahlvorgänge von der Verwaltung organisiert und dass sie insbesondere durch das Innenministerium überwacht werden.

70. Wo die Erfahrung mit pluralistischen Wahlen dagegen noch eher gering ist, besteht eine zu große Gefahr, dass die Regierung, die an der Macht ist, die Verwaltung beeinflusst, damit sie in dem der Regierung genehmen Sinne handelt. Dies gilt übrigens nicht nur für die zentrale Macht sondern auch für die Regierungen auf kommunaler Ebene, auch wenn sie von der nationalen Opposition geführt werden.

71. Die Gründung von *unabhängigen und neutralen Wahlausschüssen*, und zwar von der nationalen Ebene bis zur Ebene des Wahllokals, ist unerlässlich, damit reguläre Wahlen gewährleistet werden oder zumindest damit nicht schwere Verdächtigungen wegen Unregelmäßigkeiten auf dem Wahlprozess lasten.

72. In den Berichten des Büros der Versammlung über die Wahlbeobachtung wurden in einigen Mitgliedstaaten die folgenden Unzulänglichkeiten bezüglich der Wahlausschüsse festgestellt: Mangel an Transparenz bei den Tätigkeiten des zentralen Wahlausschusses, unterschiedliche Interpretation des Zählverfahrens; politisch polarisierte Verwaltung der Wahl; Meinungsverschiedenheiten wegen der Benennung der Mitglieder des zentralen Wahlausschusses, Benennung der Mitglieder dieses Ausschusses durch eine staatliche Einrichtung; vorherrschende Position der regierenden Partei in der Verwaltung der Wahlen.

73. Ein zentraler Wahlausschuss muss ständig in Form einer Verwaltungsstruktur vorhanden sein, die die Aufgabe hat, die Verbindung zu den lokalen Behörden und den anderen untergeordneten Ausschüssen aufrechtzuerhalten z. B. im Hinblick auf das Erstellen und das ständige Aktualisieren der Wählerverzeichnisse.

74. Die Zusammensetzung eines zentralen Wahlausschusses kann Anlass zur Diskussion geben und zu einem Politikum bei der Ausarbeitung eines Wahlgesetzes werden. Die Einhaltung der folgenden Leitlinien sollte soweit wie möglich die Neutralität und die Kompetenz des Ausschusses sicherstellen.

75. Im Allgemeinen sollte der Ausschuss folgende Mitglieder umfassen:

- einen Richter: falls ein gerichtliches Organ damit beauftragt ist, die Wahlen zu verwalten, muss dessen Unabhängigkeit durch die Transparenz des Verfahrens sichergestellt werden; die benannten Richter dürfen nicht von den aufgestellten Kandidaten abhängig sein;
- Delegierte der Parteien, die bereits im Parlament vertreten sind oder die zumindest einen bestimmten Prozentsatz der Stimmen erhalten haben. Die Parteien müssen in gleicher Weise im zentralen Wahlausschuss vertreten sein; unter Gleichheit kann eine strikte oder proportionale Gleichheit verstanden werden, d. h. es kann der relative Wahlumfang der Parteien berücksichtigt werden<sup>36</sup>. Darüber hinaus müssen die Delegierten der Parteien über Kompetenzen im Bereich der Wahlen verfügen und es muss ihnen untersagt sein, Wahlkampf zu führen:

76. Darüber hinaus kann der zentrale Wahlausschuss folgendes umfassen:

- Vertreter der nationalen Minderheiten: deren Anwesenheit ist wünschenswert, wenn die nationale Minderheit einen gewissen Umfang in dem betreffenden Staatsgebiet besitzt;
- einen Vertreter des Innenministeriums. Die Anwesenheit eines Vertreters des Innenministeriums innerhalb des Ausschusses ist jedoch nicht immer wünschenswert aus Gründen, die mit der Geschichte des Landes zusammenhängen. Im Laufe ihrer Wahlbeobachtungsmission erklärte sich die Versammlung wiederholt besorgt über die Übertragung von Verantwortlichkeiten, die zuvor den mehrparteilichen Wahlausschüssen von Rechts wegen zugeteilt waren, an eine der Exekutive unterstehenden Einrichtung. Dennoch ist die Zusammenarbeit zwischen dem zentralen Wahlausschuss und dem Innenministerium möglich, schon aus praktischen Gründen wegen des Transports und der Lagerung der Stimmzettel und anderer Materialien. Ansonsten darf die Exekutive die Zusammensetzung der Wahlausschüsse nicht beeinflussen<sup>37</sup>.

77. Allgemein muss die Abberufung von Mitgliedern des Wahlausschusses durch die Organe, die sie benannt haben, vermieden werden, denn dadurch wird deren Unabhängigkeit in Frage gestellt. Im Gegensatz zu einer Abberufung aus freiem Ermessen ist eine Abberufung wegen eines Disziplinarfehlers oder sogar wegen Inkompetenz zulässig, doch die Gründe für eine Abberufung müssen deutlich und restriktiv im Gesetz angegeben sein (der vage Verweis auf „Tätigkeiten, die den Ausschuss diskreditieren“ ist zum Beispiel nicht zulässig).

78. In den alten Demokratien, in denen es keine Wahlausschüsse gibt, sondern in denen ein anderes unparteiisches Organ für die Wahlen zuständig ist, haben die Parteien die Arbeit dieses Organs zu überwachen.

79. Die Zusammensetzung des zentralen Wahlausschusses ist sicherlich von Bedeutung,

---

<sup>36</sup> Siehe Kapitel. I.2.3.

<sup>37</sup> Vgl. CDL-AD (2002) 7 Absatz. 5, 7 ss, 54.

jedoch nicht mehr als dessen eigentliche Arbeit. Die Geschäftsordnung muss genau sein, denn die Wahlleiter neigen im Allgemeinen dazu, die Mitglieder sprechen zu lassen und diese lassen sich dies nicht nehmen. Die Geschäftsordnung sollte eine Tagesordnung und eine begrenzte Sprechzeit für jedes Mitglied vorsehen, z. B. eine Viertelstunde; sonst können nicht enden wollende Diskussionen die wesentlichen Punkte verschleiern.

80. Es gibt viele Arten der Beschlussfassung. Es ist wünschenswert, dass Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden (zum Beispiel mit 2/3-Mehrheit), so dass die Diskussion zwischen einer Mehrheit und mindestens einer Partei der Minderheit angeregt wird. Es ist ratsamer, einen Konsens zu erzielen.

81. Die Sitzungen des zentralen Wahlausschusses müssen für alle offen sein, die Medien eingeschlossen (auch daher muss die Redezeit begrenzt sein). Computerräume, Telefonleitungen, Fax und Scanner dürfen besichtigt werden..

82. Die anderen Ausschüsse auf regionaler oder Wahlkreisebene müssen analog zum zentralen Wahlausschuss zusammengesetzt sein. Im Fall einer Einpersonenwahl spielen die Kreiswahlausschüsse eine wichtige Rolle, denn sie bestimmen bei den Legislativwahlen den Gewinner. Die regionalen Wahlausschüsse spielen eine nicht weniger wichtige Rolle bei der Übermittlung der Ergebnisse an den zentralen Wahlausschuss.

83. Für die Durchführung einer Wahl ist geeignetes Personal erforderlich, das mit speziellen Kompetenzen ausgestattet ist<sup>38</sup>. Die Mitglieder des zentralen Wahlausschusses sollten Juristen, Politologen, Mathematiker oder andere Personen sein, die sich mit Wahlfragen gut auskennen.

84. Die Mitglieder der Wahlausschüsse auf allen Ebenen der Wahlverwaltung müssen eine standardisierte Ausbildung absolvieren. Diese Ausbildung muss offen sein für die von den Parteien benannten Mitglieder der Ausschüsse. In mehreren Fällen wurde festgestellt, dass kein ausgebildetes und qualifiziertes Personal vorhanden war.

85. Das Wahlgesetz muss einen Artikel umfassen, der vorschreibt, dass die Behörden (auf allen Ebenen) die Aufgabe haben, den Wünschen und Bedürfnissen des Wahlausschusses nachzukommen. Anweisungen können an verschiedene Ministerien erteilt werden, an andere Organe des öffentlichen Diensts, an die Bürgermeister und an das Gemeindepersonal, damit sie die Wahlverwaltung unterstützen, indem sie Verwaltungstätigkeiten und logistische Tätigkeiten zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl übernehmen. Sie können die Erstellung und Verteilung der Wählerverzeichnisse, der Stimmzettel, der Urnen, der amtlichen Stempel und jedes anderen Materials übernehmen und die erforderlichen Maßnahmen zur Lagerung, zur Verteilung und zum Zweck der Sicherheit treffen.

### 3.2. Beobachtung der Wahlen

86. Die Beobachtung von Wahlen spielt eine wichtige Rolle und ermöglicht die Feststellung, ob der Wahlprozess innerhalb der Regeln abgelaufen ist oder nicht.

87. Drei Arten von Beobachtern lassen sich unterscheiden, die parteilichen nationalen Beobachter, die nicht parteilichen nationalen Beobachter und die internationalen Beobachter

---

<sup>38</sup>*Voir par exemple CDL (98) 10, p. 5.*

(nicht parteiisch). In der Realität ergibt sich die Unterscheidung zwischen den beiden ersten Kategorien nicht immer von selbst. Daher ist es ratsamer, dass die Beobachtung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene so offen wie möglich ist.

88. Die Beobachtung betrifft nicht nur den Tag der Wahl selbst, sondern es soll im Gegenteil auch festgestellt werden, ob Unregelmäßigkeiten sowohl vor der Wahl (z. B. durch eine inkorrekte Führung der Wählerverzeichnisse, Behinderungen bei der Registrierung der Kandidaten, Einschränkungen der Meinungsfreiheit, Verletzungen der Vorschriften über den Zugang der Medien oder über die öffentliche Finanzierung des Wahlkampfes), während der Wahl (z. B. auf die Wähler ausgeübter Druck, Mehrfachwahl, Verletzung des Wahlgeheimnisses usw.) oder nach der Wahl (insbesondere während der Auszählung und der Verkündung der Ergebnisse) aufgetreten sind. Die Beobachtung muss sich insbesondere auf die Einhaltung der Neutralitätsaufgabe der Behörden beziehen.

89. Die internationale Beobachtung ist dort notwendig, wo keine Tradition einer unabhängigen Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit von Wahlen vorhanden ist.

90. Allgemein muss den nationalen wie den internationalen Beobachtern die Möglichkeit gegeben werden, alle anwesenden Personen zu befragen, ihre Beobachtungen festzuhalten und ihrer Organisation Bericht zu erstatten; sie müssen sich jedoch jedes Kommentars enthalten..

91. Das Gesetz muss sehr deutlich die Orte angeben, an denen die Beobachter nicht zugelassen sind, damit ihre Tätigkeit nicht übermäßig behindert wird. So könnte ein Gesetz, das den Beobachtern erlaubt, sich nur an die Orte zu begeben, an denen die Wahl (oder die Stimmabgabe) stattfindet, von einigen Wahllokalen als ungerechtfertigt restriktiv ausgelegt werden<sup>39</sup>.

### 3.3. Vorhandensein eines effizienten Beschwerdesystems

92. Damit die Regeln des Wahlrechts nicht umsonst sind, muss es möglich sein, sich wegen ihrer Nichteinhaltung an ein Beschwerdegremium zu wenden. Dies gilt insbesondere für das Ergebnis der Wahl, dessen Anfechtung dazu führen kann, dass Unregelmäßigkeiten im Wahlverfahren geltend gemacht werden; dies gilt auch für Vorgänge vor der Wahl insbesondere was das Stimmrecht, die Wählerlisten und die Wählbarkeit, die Gültigkeit der Kandidaturen, die Einhaltung der Wahlkampfregeln und den Zugang der Medien oder die Finanzierung der Parteien betrifft.

93. Zwei Lösungen können in Betracht gezogen werden.

- Beschwerden werden vor gewöhnlichen, besonderen oder Verfassungsgerichten behandelt.
- Die zuständigen Instanzen sind die Wahlausschüsse. Dieses System bietet echte Vorteile, da diese Ausschüsse sehr spezialisiert sind und sich übrigens daher in Wahlfragen besser auskennen als die Gerichte. Es ist jedoch wünschenswert, als Vorsichtsmaßnahme eine Art der gerichtlichen Kontrolle einzusetzen. Daher ist die erste Beschwerdestufe der übergeordnete Wahlausschuss und die zweite Stufe das zuständige Gericht..

94. Die Beschwerde vor dem Parlament, als Richter für seine eigene Wahl, ist manchmal

---

<sup>39</sup> Zur Wahlbeobachtung siehe das Benutzerhandbuch für Wahlbeobachter, Europarat 1996.

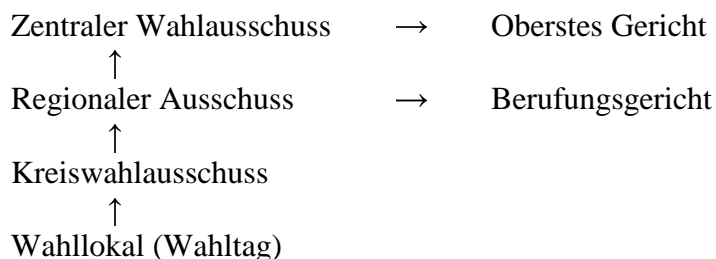
vorgesehen, kann jedoch die Gefahr politischer Entscheidungen mit sich bringen. Dies ist in erster Instanz dort zulässig, wo dieses Verfahren seit langem bekannt ist, aber eine gerichtliche Beschwerde muss daher möglich sein.

95. Das Beschwerdeverfahren sollte so kurz wie möglich sein, auf jeden Fall im Hinblick auf die vor der Wahl zu treffenden Entscheidungen. Zwei Dinge sind in diesem Punkt zu vermeiden, zum einen, dass das Beschwerdeverfahren den Wahlprozess aufhält; zum anderen dass wegen der Unmöglichkeit einer aufschiebender Wirkung die Entscheidungen über die Beschwerde, die vorher getroffen werden konnten, nach den Wahlen getroffen werden. Darüber hinaus dürfen Entscheidungen über Wahlergebnisse nicht auf sich warten lassen, vor allem wenn das politische Klima gespannt ist. Dies bedeutet, dass sowohl die Beschwerdefristen sehr kurz sein müssen und dass die Beschwerdeinstanz gehalten ist, so bald wie möglich zu entscheiden. Die Fristen müssen jedoch ausreichend lang sein, um eine Beschwerde zu ermöglichen, damit die Ausübung des Rechts auf Verteidigung und eine durchdachte Entscheidung gewährleistet werden können. Eine Frist von drei bis fünf Tagen in erster Instanz (sowohl für die Beschwerde als auch für das Urteil) erscheint vernünftig bei Entscheidungen, die vor den Wahlen zu treffen sind. Es ist jedoch zulässig, dass die höheren Instanzen (Oberstes Gericht, Verfassungsgericht) etwas mehr Zeit benötigen, um ein Urteil zu fällen.

96. Außerdem muss das Verfahren einfach sein. Die Bereitstellung von speziellen Formblättern für die Wähler, die eine Beschwerde einlegen möchten, trägt zur Vereinfachung des Verfahrens bei<sup>40</sup>. Jeglicher Formalismus muss ausgeschlossen werden zur Vermeidung von Unzulässigkeitsentscheidungen, insbesondere in den politisch heiklen Angelegenheiten.

97. Ferner ist es absolut notwendig, dass die Maßnahmen hinsichtlich der Beschwerden und insbesondere der Zuständigkeit und Verantwortung der verschiedenen Instanzen deutlich im Gesetz geregelt sind, um jeden positiven oder negativen Kompetenzkonflikt zu vermeiden. Weder die Antragsteller noch die Behörden dürfen die Beschwerdeinstanz wählen können. Die Gefahr eines Fehlurteils ist in der Tat sehr groß, wenn es möglich ist, alternativ vor Gericht oder bei den Wahlausschüssen Beschwerde einzulegen oder wenn die Kompetenzen zwischen mehreren Gerichten z. B. den ordentlichen Gerichten und dem Verfassungsgericht nicht klar abgegrenzt sind..

*Beispiel:*



98. Streitfälle im Zusammenhang mit den Wählerverzeichnissen, die zum Beispiel in die Zuständigkeit der lokalen Verwaltung fallen, die von den Wahlausschüssen kontrolliert wird oder mit ihnen zusammenarbeitet, können von den Gerichten in erster Instanz behandelt werden.

---

<sup>40</sup>CDL (98) 45, S. 11.

99. Die Befugnis zur Beschwerde muss sehr weitgehend sein. Eine Beschwerde hat für jeden Wähler des Wahlkreises und für jeden Kandidaten möglich zu sein, der sich in diesem Wahlkreis zur Wahl stellt. Eine angemessene Mindestanzahl kann jedoch für Beschwerden von Wählern hinsichtlich der Ergebnisse der Wahlen vorgeschrieben werden.

100. Das Verfahren muss einen gerichtlichen Charakter haben in dem Sinne, dass das Recht der Kläger auf ein kontradiktorisches Verfahren gewahrt wird..

101. Die *Befugnisse* der Beschwerdeinstanz sind ebenfalls wichtig. Sie muss die Möglichkeit haben, die Wahl zu annullieren, wenn eine Unregelmäßigkeit das Ergebnis beeinflussen, d.h. die Verteilung der Sitze verändern konnte. Dieser allgemeine Grundsatz muss verfeinert werden in dem Sinne, dass sich die zur Annullierung führende Streitigkeit nicht unbedingt auf das gesamte Staatsgebiet oder sogar auf den gesamten Wahlkreis beziehen muss; im Gegenteil muss die Annullierung für jedes Wahllokal möglich sein. Dadurch werden gleichzeitig zwei Extremsituationen vermieden, und zwar die Annullierung der gesamten Wahl, obwohl die Unregelmäßigkeiten nur in einem geographisch begrenzten Bereich aufgetreten sind; die Verweigerung, die Wahl zu annullieren, wenn das geographische Ausmaß der Unregelmäßigkeiten nicht ausreichend ist. Die Annullierung der Wahl muss zu einer Neuwahl in dem Gebiet führen, in dem die Wahl annulliert wurde.

102. Wenn die übergeordneten Wahlausschüsse Beschwerdeinstanzen sind, müssen sie von Amts wegen in der Lage sein, die Entscheidungen der übergeordneten Wahlausschüsse zu berichtigen oder zu annullieren.

103. Einige Punkte sind noch näher anzugeben.

### 3.4. Die Organisation und die Tätigkeit der Wahllokale

104. Von der Organisation und der Tätigkeit der Wahllokale hängen die Qualität des Wahlsystems und der Auszählung sowie die Einhaltung der Wahlverfahren ab. Die Berichte des Büros der Versammlung über die Wahlbeobachtung in verschiedenen Ländern geben eine Reihe von Unregelmäßigkeiten auf logistischer Ebene an. So wurden große Unterschiede zwischen den Wahllokalen der verschiedenen Regionen ein und desselben Staates festgestellt.

105. Die Beobachtung durch die Versammlung ergab in mehreren Fällen ebenfalls technische Unregelmäßigkeiten wie schlecht verschlossene Urnen oder Urnen mit falschen Angaben, komplizierte Stimmzettel, nicht versiegelte Urnen, ungeeignete Stimmzettel oder Urnen, schlechte Nutzung der Urnen, unzureichende Identifizierung der Stimmberechtigten oder Nichtvorhandensein von lokalen Beobachtern.

106. All diese Unregelmäßigkeiten und Unzulänglichkeiten, zu denen noch politische Propaganda innerhalb der Wahllokale sowie Bedrängungen durch die Polizei hinzukommen, können die Gültigkeit des Wahlverfahrens schwer beeinträchtigen, ja sogar der Integrität schaden.

### 3.5. Die Finanzierung

107. Die Regelung der Finanzierung der Parteien und des Wahlkampfes ist ebenfalls ein wichtiges Element für den regulären Ablauf des Wahlprozesses.

108. In erster Linie muss die finanzielle *Transparenz* garantiert sein. Sie ist erforderlich unabhängig von der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Staates.

109. Die *Transparenz* muss auf zwei Ebenen erfolgen. Die erste betrifft die Wahlkampfbeiträge, die in einer speziellen und sorgfältig geführten Abrechnung aufzuführen sind. Eine wesentliche Überschreitung der Normen oder ein Unterschiedsbetrag im Verhältnis zu den im Gesetz angegebenen Höchstgrenzen für die Ausgaben können Anlass zu einer Annullierung einer Wahl geben. Bei der zweiten Ebene geht es darum, die Finanzsituation des Gewählten vor und nach seinem Mandat zu untersuchen. Eine Kommission für die finanzielle *Transparenz* sieht sich die Steuererklärungen der Abgeordneten an. Diese sind vertraulich, doch die Unterlagen können gegebenenfalls an die Staatsanwaltschaft übermittelt werden.

110. In den Einheitsstaaten müssen die Kosten der kommunalen Behörden für den Ablauf der nationalen Wahl, für die Bezahlung der Mitglieder der Wahlausschüsse, den Druck der Stimmzettel usw. grundsätzlich vom zentralen Staat übernommen werden.

111. Wir erinnern daran, dass im Bereich der öffentlichen Finanzierung der Parteien oder beim Wahlkampf der Grundsatz der Chancengleichheit beachtet werden sollte („strikte“ Gleichheit oder „proportionale“ Gleichheit)<sup>41</sup>. In jedem Fall hat die öffentliche Finanzierung alle im Parlament vertretenen Parteien zu betreffen. Um jedoch die Chancengleichheit der verschiedenen politischen Kräfte sicherzustellen, könnte die öffentliche Finanzierung ebenfalls auf die politischen Formationen ausgeweitet werden, die einen bedeutenden Teil der Wählerschaft vertreten und Kandidaten zur Wahl aufstellen. Voraussetzung für die Finanzierung der Parteien durch öffentliche Mittel muss eine Kontrolle der Parteienbuchhaltung durch spezielle öffentliche Organe sein (z. B. durch den Rechnungshof). Die Staaten sollten eine Politik der finanziellen *Transparenz* der Parteien fördern, denen eine öffentliche Finanzierung zugute kommt<sup>42</sup>.

### 3.6. Sicherheit

112. Jedes Wahlgesetz hat das Einschreiten der Sicherheitskräfte im Fall eines Zwischenfalls vorzusehen. Gegebenenfalls muss der Wahlvorsteher (oder seine Vertreter) jegliche Befugnis haben, die Polizei zu rufen. Wichtig ist, dass dieses Recht nicht auf alle Mitglieder des Ausschusses des Wahllokals ausgeweitet wird, denn bei einer derartigen Situation ist eine schnelle Entscheidung ohne Diskussion erforderlich.

113. In einigen Staaten ist die Anwesenheit von Polizisten in den Wahllokalen eine Tradition, die laut den Beobachtungsberichten nicht unbedingt zu Unruhe oder zum Druck auf die Wähler führt. Es ist anzumerken, dass die Anwesenheit der Polizei in den Wahllokalen durch die Wahlgesetze einiger westlicher Staaten vorgesehen ist, auch wenn sich die Praxis mit der Zeit geändert hat.

---

<sup>41</sup> Vgl. Kapitel I.2.3.

<sup>42</sup> Zur Parteienfinanzierung siehe CDL-INF (2001) 8.



## **Schlussfolgerung**

114. Die Einhaltung der fünf Grundsätze des europäischen Wahlerbes (allgemeines, gleiches, freies, geheimes und direktes Wahlrecht) macht das Wesen der Demokratie aus. Innerhalb dieses Rahmens kann die Demokratie in ihren verschiedenen Formen zum Ausdruck gebracht werden, jedoch innerhalb bestimmter Grenzen. Diese Grenzen hängen zunächst von der gegebenen Auslegung der Grundsätze ab; der vorliegende Text gibt die Minimalregeln an, die zu befolgen sind, damit diese Grundsätze eingehalten werden. Zum anderen ist es nicht damit getan, dass das Wahlrecht im engeren Sinne Regeln enthält, die dem europäischen Wahlerbe entsprechen, sondern diese Regeln sind im Kontext zu betrachten, denn die Glaubwürdigkeit des Wahlprozesses muss gewährleistet werden. Zunächst sind die Grundrechte zu wahren. Anschließend muss die Stabilität der Regeln den Verdacht auf Manipulation ausräumen. Schließlich muss der gesamte Rahmen der Wahl zulassen, dass die verkündeten Regeln auch effektiv angewendet werden..