

DISKUSSIONSPAPIER ZUR REFORM ÖSTERREICHISCHER WAHLPROZESSE

wahlbeobachtung.org

Wien, am 10. Oktober 2016

Wahlbeobachtung.org ist eine unparteiische zivilgesellschaftliche Initiative zur Verbesserung des österreichischen Wahlprozesses und politischen Systems. Dieses Diskussionspapier wurde von einer Arbeitsgemeinschaft international tätiger Wahlexperten und Wahlbeobachter verfasst und steht keiner Institution, Partei oder Behörde nahe. Die Meinungen und Empfehlungen resultieren zum Teil aus bestehenden OSZE/ODIHR Berichten sowie der professionellen Erkenntnis der Verfasser. Der Inhalt dieses Diskussionspapiers kann frei verwendet werden, die Autoren bitten aber um Zitation und entsprechende Referenzhinweise.

www.wahlbeobachtung.org

wahlbeobachtung@gmail.com

Paul Grohma
Michael Lidauer
Armin Rabitsch

tel: 0676 / 700 93 95
tel: 0650 / 980 35 94
tel: 0664 / 926 35 63

email: pgrohma@gmail.com
email: michael.lidauer@gmail.com
email: armin.rabitsch@gmail.com

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Zusammenfassung.....	5
Executive Summary.....	7
1. Einleitung.....	9
2. Wahlgesetzgebung und Wahlsystem	10
2.1. Wahlgesetzgebung	10
2.2. Wahlsystem.....	12
2.3. Aktuelle Debatten und Potential für Reformen.....	13
3. Wahladministration	14
3.1. Wahlbehörden.....	14
3.2. Wahlkosten.....	15
4. Wählerregistrierung	16
4.1. Wahlberechtigung	16
4.2. Erfassung der Wahlberechtigten.....	16
5. Registrierung von Parteien und Kandidaten	17
6. Wahlkampf und Wahlkampffinanzierung.....	18
6.1. Wahlkampf	18
6.2. Wahlkampffinanzierung	18
7. Wahltag, Briefwahl und fliegende Wahlbehörden.....	20
7.1 Briefwahl.....	20
7.2. Besondere Wahlbehörden (fliegende Wahlbehörden)	22
7.3. Wahltag und Veröffentlichung von Wahlergebnissen.....	22
8. Medien und Wahlberichterstattung	23
8.1. Rechtslage.....	23
8.2. Organe der Medienaufsicht	24
9. Beschwerden und Einsprüche	25
9.1. Rechtslage.....	25
9.2. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs 2016	26
10. Politische Bildung und Wählerinformation.....	27
11. Wahlbeobachtung.....	28
12. Empfehlungen zum Wahlprozess	30
ANNEX	33
ANNEX 1 - Referenzen.....	33
ANNEX 2 – Liste der Gesprächspartner	35
ANNEX 3 – OSZE/ODIHR Empfehlungen 2010 und 2013	36
ANNEX 4 – Graphik: Wahlsystem Österreich 2016.....	38

Abkürzungsverzeichnis

CoE	Council of Europe
EAM	Election Assessment Mission
EET	Election Expert Team
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EOM	Election Observation Mission
GRECO	Group of States against Corruption
KommAustria	Kommunikationsbehörde Austria
NAM	Needs Assessment Mission
NRWO	Nationalrats-Wahlordnung
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UPTS	Unabhängiger Parteien-Transparenz-Senat
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VN	Vereinte Nationen

Zusammenfassung

Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs zur Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl hat Probleme im österreichischen Wahlprozess zu Tage gebracht, die schon länger einer Lösung bedürfen. Im Zuge der Verschiebung der Stichwahlen haben Wähler das Vertrauen in nationale Behörden verloren. Ab Januar 2017 soll eine Reformgruppe der Parlamentsparteien zusammen treten, um Wahlrechtsreformen auszuarbeiten, die über die Bundespräsidentenwahl hinaus gehen.

Unsere unparteiische, zivilgesellschaftliche Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter und -experten mit internationaler Wahlerfahrung hat das Ziel, konstruktiv zur Verbesserung des österreichischen Wahlsystems beizutragen. Mit diesem Diskussionspapier will wahlbeobachtung.org dazu beitragen, das Vertrauen in den österreichischen Wahlprozess und dessen Integrität wieder zu stärken und das Hinterfragen des Wahlprozesses als Chance für künftige weitreichendere Reformen verstanden wissen.

Im Zuge angedachter Reformen der Wahlgesetzgebung könnte eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und Harmonisierung der Wahlgesetzgebung auf Bundes- wie auch auf Landesebene in Erwägung gezogen werden. Es ist wichtig, dass künftige Wahlrechtsreformen auch entsprechende OSZE/ODIHR Empfehlungen umsetzen und den internationalen Verpflichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE sowie des Europarats / der Venedig Kommission entsprechen.

Wahlprozessreformen sollten möglichst inklusiv und konsultativ sein und neben der Bundeswahlbehörde, den Parlamentsparteien und der Wahlabteilung im Ministerium für Inneres auch andere Vertretungskörper, unabhängige Experten und zivilgesellschaftliche Gruppen miteinbeziehen.

Das Wahlsystem sollte ein Spiegel der Gesellschaft sein und sich wie diese auch verändern, um den Prinzipien der Verfassung und den darin verankerten Grundrechten zu entsprechen. Für die Einführung eines zentralen Wählerregisters scheint es bereits einen breiten parlamentarischen Konsens zu geben. Maßnahmen zur besseren Förderung von Frauen im Parlament könnten noch überlegt werden, etwa gekoppelt an positive Anreize in der Parteienförderung. Die Verteilung und Berechnung der Direktmandate gemäß der Bevölkerungsstärke von Regionalwahlkreisen wäre im Sinne der Chancengleichheit speziell für kleinere Parteien und unabhängige Kandidaten zu überdenken.

Die steigende Nutzung der Briefwahl im In- und Ausland ebenso wie Unsicherheitsfaktoren bei besonderen Wahlkommissionen (fliegenden Behörden) verlangen nach mehr Sicherheit und Transparenz im Umgang mit Wahlkarten. Diese sollten bereits am Wahltag in den einzelnen Wahlsprengeln ausgezählt werden, um genaue und rasche Ergebnisse zu erhalten. Um allen Wählern und an der Wahldurchführung Beteiligten bundesweit gleiche Bedingungen zu bieten sollten gleichzeitige Öffnungs- und Auszählungszeiten in allen Wahllokalen eingeführt werden.

Um das System der Wahlbeisitzer zu gewährleisten und zu stärken, sollten die Kriterien für Wahlbeisitzer weiter geöffnet werden. Es könnte erwogen werden, eine Mischform einzuführen, die sowohl Vertreter politischer Parteien als auch Vertreter der Zivilgesellschaft mit einbezieht. Dies könnte auch als Maßnahme dienen, das Interesse von Bürgern (vor allem junger Menschen) an der Teilnahme am politischen Prozess abseits von Parteizugehörigkeit zu stärken. Die Bestellung von Beisitzern in Wahlbehörden von Wahlsprengeln sollte durch eine gerechte, einheitliche Entschädigung, kohärente Trainingscurricula und entsprechende Rechtssicherheit verbessert werden.

Um allen Parteien die gleichen Chancen einzuräumen und ein verständliches, umfassendes Regelwerk für den politischen Wettbewerb zu gewährleisten, sollten Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung vertieft werden. Dies könnte wirksamere Sanktionen, sowie eine frühere Offenlegung der Einkünfte und Ausgaben während und unmittelbar nach dem Wahlkampf beinhalten. Es wäre auch denkbar, dem Rechnungshof und dem Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat weitere Befugnisse einzuräumen, um Parteien- und Wahlkampffinanzierung eingehender zu prüfen und effektiv zu sanktionieren, so wie von GRECO gefordert.

Die österreichischen Medien üben ihre Selbstverpflichtung zu fairer Wahlberichterstattung zumeist vorbildlich aus. Die Zuständigkeiten und rechtlichen Grundlagen für den Umgang mit sozialen Medien in Bezug auf die Verkündung von Wahlresultaten, Wählerbeeinflussung und angemessene Sprache (hate speech) sollten geklärt werden. Parteiakademien, Schulen, private und öffentliche Bildungseinrichtungen, zivilgesellschaftliche Vereine sowie die Wahlabteilung des Bundesministeriums für Inneres könnten verstärkt Wählerinformation anbieten.

In Österreich gibt es noch keinen Präzedenzfall für die Mobilisierung nationaler Wahlbeobachter, da solche in der Wahlgesetzgebung noch nicht vorgesehen sind. Dies widerspricht internationalen Standards, denen sich die Republik Österreich im Rahmen internationaler und regionaler Vereinbarungen verpflichtet hat.

Executive Summary

The Constitutional Court decision to repeat the presidential runoff election reveals problems in the Austrian election process, which need to be addressed. Voters have partly lost confidence in national authorities with the cancellation and then postponement of the run-off election. As a reaction, political parties in parliament plan to work on electoral reforms that go beyond the presidential election, starting in January 2017.

The questioning of the electoral process bears opportunities for broader future reforms. Austrian election observers and experts with international electoral experience have formed a non-partisan, impartial working group, wahlbeobachtung.org (German for election observation) with the objective of contributing constructively to the improvement of the Austrian electoral system and processes. With this discussion paper and its recommendations, wahlbeobachtung.org intends to assist in further strengthening the confidence and integrity of the Austrian election processes.

In the course of planned reforms, a simplification, standardization and harmonization of the electoral legislation on federal and state level could be taken into consideration. It is important that future electoral law reforms also address OSCE/ODIHR recommendations and implement Austria's international obligations in the framework of the United Nations, the OSCE, and the Council of Europe/ Venice Commission.

Electoral process reforms should be as inclusive and consultative as possible, and include the Federal Election Board (FEB), the political parties in parliament, the electoral division at the Ministry of Home Affairs. It could also involve other representative bodies, independent experts and civil society groups.

An electoral system should be a mirror of society and could address societal changes to meet constitutional principles and the fundamental rights enshrined in the Constitution. A broad parliamentary consensus for the introduction of a central voter register seems already to exist. Measures to improve the promotion of women in parliament could still be considered and could be linked to positive incentives in political party funding. The distribution and calculation of directly elected seats in accordance with the population strength of regional constituencies could be considered specifically in relation to the equal rights for smaller political parties and independent candidates.

The increasing use of absentee ballots in country and abroad, as well as uncertainties regarding mobile polling stations, call for more security and transparency in dealing with postal ballots. Postal ballots should be counted already in polling stations on Election Day instead of the day after, to quickly obtain accurate results. Polling stations could have simultaneous opening and counting times to offer equal conditions to all voters and to avoid the circulation of early results.

To maintain and strengthen the system of polling station boards, the criteria for their selection should be further opened. It could be considered to introduce a hybrid system, which involves both representatives of political parties and representatives of civil society. This could also serve as a measure to increase the interest of citizens (especially young people) to participate in the political process aside of membership in political parties. The appointment of polling station board members could also be improved by a fair, uniform compensation, coherent training curricula, and appropriate legal certainty.

The transparency and accountability in election campaign and party financing should be strengthened in order to provide equal opportunities to all political parties and candidates and to ensure a level campaign playing field. This could include more effective sanctions as well as an earlier disclosure of revenues and expenses during and immediately after the election period. As suggested by the Group of States against Corruption (GRECO), it would also be conceivable to equip the Court of Auditors and the Independent Party Transparency Senate with more powers to check incoming party and campaign financing in depth and to sanction effectively.

The Austrian media practice their commitment to fair election coverage mostly in a self-regulatory manner. The responsibilities and legal bases for dealing with social media in relation to the announcement of election results, voter influence and appropriate language (hate speech) could be clarified. Political party academies, schools, other private and public educational institutions, civil society associations and the election department of the Ministry of the Interior could offer more voter education, especially for first time voters.

There is no precedent for the mobilization of domestic election observers in Austria. While election observation by candidate representatives and the OSCE is permitted, the law does still not allow citizen observation, which is at odds with OSCE commitments.

Despite the lack of a legal framework for citizen election observation, all political parties in parliament and electoral authorities gave time to wahlbeobachtung.org to share their views. The recommendations provided with this discussion paper have been shared with the relevant national stakeholders in October 2016. Wahlbeobachtung.org will stand ready for future discussions and expert opinions in the course of upcoming election reform processes.

1. Einleitung

Die vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) verfügte Wiederholung der Bundespräsidentenwahlen 2016 stellt einen Präzedenzfall dar, für dessen Eintreten und Umsetzung es bislang nur bedingt rechtliche Vorgaben gibt. Aus dieser Situation entstehen Kontroversen, die politische Entscheidungsträger zur Schaffung neuer rechtlicher Bedingungen führen, um die verschobene Stichwahl regelkonform abzuhalten. In der Folge haben diese Debatten das Potential, zu weiterführenden Wahlrechts- und Wahlprozessreformen über die aktuellen Bundespräsidentenwahlen hinaus beizutragen. Eine Reformgruppe der Parlamentsparteien soll im Januar 2017 zusammentreten. Parlamentarische Stimmen haben bereits Bedarf an Wahlbeobachtung angemeldet, und die OSZE wurde erneut zur Wahlbeobachtung in Österreich eingeladen.

In Österreich gibt es noch keinen Präzedenzfall für die Mobilisierung nationaler Wahlbeobachter, da solche in der Wahlgesetzgebung noch nicht vorgesehen sind. Dies widerspricht internationalen Standards, zu denen sich die Republik Österreich im Rahmen internationaler und regionaler Vereinbarungen verpflichtet hat. Bereits vor der Nationalratswahl 2013 hat sich eine Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter¹ und -experten mit internationaler Wahlerfahrung gebildet. Ziel der unabhängigen, unparteiischen, zivilgesellschaftlichen Plattform wahlbeobachtung.org ist es, durch Empfehlungen Abweichungen von internationalen und regionalen Verpflichtungen aufzuzeigen und konstruktiv zur Verbesserung der österreichischen Wahlprozesse beizutragen. Dieses Ziel setzt Forderungen der OSZE und des Europäischen Parlaments zur Nachsorge von Wahlbeobachtungs-Empfehlungen um.

Das vorliegende Diskussionspapier will Schwachstellen aufzeigen, die bislang nicht ausreichend adressiert wurden oder durch den Wandel gesellschaftspolitischer Bedingungen, zum Beispiel in der Abhaltung der Briefwahl, entstanden sind. Damit soll es konstruktiv dazu beitragen, das Vertrauen in den österreichischen Wahlprozess und dessen Integrität wieder zu stärken. Das Diskussionspapier basiert auf der Analyse relevanter Gesetzestexte, nationaler Judikatur und Praktiken im internationalen Vergleich sowie auf Experteninterviews, die im September 2016 in Wien durchgeführt wurden, und bezieht Empfehlungen von OSZE/ODIHR Missionen in Österreich mit ein. Die Empfehlungen beziehen sich mehrheitlich auf Bundespräsidenten- und Nationalratswahlen.² Wie für internationale Wahlbeobachtungsmissionen stellen internationale und regionale Verpflichtungen Österreichs auch für das vorliegende Diskussionspapier die Untersuchungsbasis dar, so etwa der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (Zivilpakt/ UN ICCPR), das Kopenhagen Dokument der OSZE, sowie der „Code of Good Practice in Electoral Matters“ der Venedig Kommission des Europarats.

Den Autoren wurde im Zuge ihrer Recherchen und Expertengespräche in Wien mit großer Offenheit begegnet. Wir danken allen Vertretern von politischen Parteien, den Vertretern der Bundeswahlbehörde und der Wahlabteilung im Ministerium für Inneres, sowie den zahlreichen Vertretern von Institutionen und Experten, die sich Zeit genommen und großes Interesse für die Anliegen von wahlbeobachtung.org gezeigt haben. Eine Liste von Personen und Institutionen findet sich im Annex.

¹ In der Folge wird aus Gründen der Lesbarkeit keine gendersensitive Schreibweise verwendet; Beobachter, Wähler, Kandidaten etc. bezieht immer auch Beobachterinnen, Wählerinnen, Kandidatinnen etc. mit ein.

² Europawahlen, Landtagswahlen, Kommunalwahlen und andere Wahlen (zB. Wahlen der Hochschülerschaft) werden nicht explizit adressiert, aber in relevanten Passagen erwähnt.

2. Wahlgesetzgebung und Wahlsystem

Die Republik Österreich hat die wichtigsten internationalen und regionalen Verträge und Vereinbarungen, die Richtlinien für die Abhaltung demokratischer Wahlen enthalten, ratifiziert.^{3 4} Diese Vorgaben wurden weitgehend in der österreichischen Wahlgesetzgebung umgesetzt, aber einige OSZE/ODIHR Empfehlungen zur Verbesserung österreichischer Wahlen wurden noch nicht adressiert oder noch nicht zur Gänze inkludiert.

2.1. Wahlgesetzgebung

Die österreichische Wahlgesetzgebung für Wahlen auf Bundesebene beruht auf den folgenden Gesetzestexten:⁵

- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)
- Nationalrats-Wahlordnung (NRWO) 1992
- Bundespräsidentenwahlgesetz 1971
- Europawahlordnung 1996
- Wählerevidenzgesetz 1973
- Volksbegehrengesetz von 1973
- Volksabstimmungsgesetz 1972
- Volksbefragungsgesetz 1989
- Bundesgesetz über die Führung ständiger Evidenzen der Wahl- und Stimmberechtigten bei Wahlen zum Europäischen Parlament (Europa-Wählerevidenzgesetz) 1996
- Bundesgesetz über die Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen (Europäische Bürgerinitiative-Gesetz) 2012

Auch auf die folgenden Gesetze kann im Zusammenhang mit Wahlprozessen Bezug genommen werden:

- Verfassungsgerichtshofgesetz 1953
- Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985
- Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz) 2012
- Parteien-Förderungsgesetz 2012
- Bundesgesetz über die Presse und andere Publizistische Medien (Mediengesetz) 1981
- Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik (Publizistikförderungsgesetz) 1984
- Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF Gesetz) 1984
- Bundesgesetz über audiovisuelle Mediendienste 2001
- Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz (Medientransparenzgesetz) 2012
- Privatradiogesetz 2011

³ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Zivilpakt der Vereinten Nationen, die VN Anti-Rassismus-Konvention, die VN Frauenrechtskonvention, das VN Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau und die VN-Konvention gegen Korruption; das Kopenhagen-Dokument der OSZE; weiters die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und nicht-bindende Vereinbarungen des Europarates. Ein wichtiges Referenzdokument ist der „Code of Good Practice in Electoral Matters“ der Venedig-Kommission des Europarats (vgl. http://www.wahlbeobachtung.org/?page_id=73).

⁴ Eine Ausnahme dazu stellt die VN Wanderarbeiterkonvention dar, die Vorgaben für die politischen Rechte von Arbeitsmigranten enthält, aber nicht von den üblichen „Empfängerländern“ unterzeichnet wurde.

⁵ Für dieses Diskussionspapier werden die aktualisierten Fassungen der Gesetzestexte wie vom Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramts zum Stand 13. September 2016 publiziert verwendet (siehe <https://www.ris.bka.gv.at>).

Bundesgesetz zum Schutz personenbezogener Daten 1999

Das Bundes-Verfassungsgesetz stellt die Basis für Wahlen in Österreich dar. Das für die anstehende Wahl einschlägige Bundespräsidentenwahlgesetz bezieht sich an vielen Stellen auf die Nationalrats-Wahlordnung. Die gesetzliche Regelung von Landtagswahlen obliegt den jeweiligen Ländern. Änderungen zur herrschenden Gesetzgebung obliegen dem Nationalrat. Darüber hinaus erstellt die Wahlbehörde Erlässe und Leitfäden, die den technischen Ablauf der Wahlen regeln.

Die Rechtslage österreichischer Wahlen wurde in den letzten Jahren mehrmals geändert, basierend auf von der österreichischen Regierung beschlossenen Reformen, welche zum Teil OSZE/ODIHR Empfehlungen umsetzten.⁶ Wichtige Änderungen betrafen die Einführung internationaler Wahlbeobachtung seitens der OSZE (2007), das Senken des Wahlalters auf 16 Jahre (2010), die Abschaffung der „Habsburger-Ausnahme“ im Bundespräsidentenwahlgesetz (2011), Neuerungen zur Parteienförderung und -finanzierung (2012), sowie die Ausweitung und Änderung zur Wahlkartenwahl.

Die Empfehlungen von OSZE/ODIHR werden im österreichischen Parlament aber nur bedingt aufgegriffen. Nicht alle OSZE/ODIHR Empfehlungen wurden vollständig umgesetzt: vor allem solche, welche die Zusammensetzung der Wahlbehörden und deren Transparenz, eine Vereinfachung der Kandidatenregistrierung, die Wahlkampffinanzierung, die Einschränkungen zu Beschwerden und Einsprüchen sowie die rechtlichen Hürden für nationale Wahlbeobachter betreffen wurden nur begrenzt aufgegriffen.⁷

Empfehlungen:

Wahlrechtsreformen sollten entsprechende OSZE/ODIHR Empfehlungen umsetzen.

Im Zuge angedachter Reformen der Wahlgesetzgebung könnte eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und Harmonisierung der Wahlgesetzgebung auf Bundes- wie auch auf Landesebene in Erwägung gezogen werden.

Wahlprozessreformen sollten möglichst inklusiv und konsultativ sein und neben der Bundeswahlbehörde, den Parlamentsparteien und der Wahlabteilung im Ministerium für Inneres auch andere Vertretungskörper, unabhängige Experten und zivilgesellschaftliche Gruppen mit einbeziehen.

In der Vergangenheit hat der VfGH mehrere wahlrechtsrelevante Erkenntnisse verfasst. Im Jahr 2011 wurde die Verordnung zum E-Voting bei der ÖH-Wahl als gesetzeswidrig aufgehoben. Dem VfGH zufolge wurde nicht ausreichend präzise geregelt, in welcher Weise, mit welchen Mitteln und anhand welcher Kriterien die Wahlkommission überprüfen konnte, ob das eingesetzte System fehlerlos funktioniert hat. Dieses VfGH Erkenntnis betraf zwar die Wahl der Hochschülerschaft 2009, doch wurde es weithin auch für andere Wahlen als eine Entscheidung mit richtungsweisender Bedeutung angesehen.⁸

⁶ Für Berichte mit Empfehlungen von OSZE/ODIHR Missionen in Österreich siehe:

http://www.wahlbeobachtung.org/?page_id=120.

⁷ Eine Zusammenfassung der OSZE/ODIHR Empfehlungen zum österreichischen Wahlprozess ist im Annex.

Siehe auch <http://www.wahlbeobachtung.org/wp-content/uploads/2016/09/Empfehlungen-zum-österreichischen-Wahlprozess-040916.pdf>

⁸ <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh->

[site/attachments/7/6/0/CH0004/CMS1327398585374/presseinformation_21.dezember11.pdf](https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/7/6/0/CH0004/CMS1327398585374/presseinformation_21.dezember11.pdf)

2.2. Wahlsystem

Österreich ist eine föderale Republik mit einem direkt vom Volk gewählten Bundespräsidenten und einem Zweikammer-Parlament, das aus dem direkt gewählten 183-köpfigen Nationalrat und dem von den neun Landtagen indirekt bestellten 61-köpfigen Bundesrat besteht.

Der österreichische Bundespräsident wird direkt auf sechs Jahre gewählt, wobei das Erreichen von mehr als der Hälfte aller gültigen Stimmen erforderlich ist. Es sind maximal zwei Amtszeiten vorgesehen. Kandidieren mehr als zwei Bewerber, und erlangt von diesen keiner eine solche Mehrheit, so findet vier Wochen nach dem ersten Wahlgang ein zweiter Wahlgang (Stichwahl) statt, bei dem die beiden stimmenstärksten Bewerber gegeneinander antreten. Das Mindestalter des Bundespräsidenten ist mit 35 Jahren festgesetzt. Als einzig direkt gewählter Politiker auf Bundesebene hat der Bundespräsident umfassende verfassungsrechtliche Kompetenzen, welche in der bisherigen Praxis aber kaum ausgeschöpft wurden.⁹

Für Nationalratswahlen wird das Bundesgebiet, den Bundesländern entsprechend in 9 Landeswahlkreise, und diese in insgesamt 39 Regionalwahlkreise eingeteilt. Die Nationalratswahlen basieren auf einem Verhältniswahlrecht mit Kandidatenlisten und Vorzugsstimmen: In einem dreistufigen Ermittlungsverfahren (Regionalwahlkreis, Landeswahlkreis, Bund; im Ersten Ermittlungsverfahren *sui generis*, im Zweiten Ermittlungsverfahren durch *Hare* und im Dritten durch das *d'Hondtsche* Höchstzahlverfahren) werden die zu vergebenden 183 Mandate bundesweit proportional verteilt. Jeder Regionalwahlkreis erhält zwischen ein und neun Sitzen, je nach Bevölkerungsgröße gemäß der jüngsten Volkszählung.

Zugangsbeschränkung für die Erlangung eines Mandats im Nationalrat ist für jede wahlwerbende Gruppe die Überschreitung einer Vier-Prozent-Klausel sofern die betreffende Gruppe nicht im ersten Ermittlungsverfahren ein Direktmandat erzielt hat. Der Nationalrat wird für eine Legislaturperiode von fünf Jahren gewählt. Das Mindestalter für alle Wahlen auf Bundesebene ist mit 16 Jahren festgesetzt. Die österreichische Staatsbürgerschaft stellt eine Grundvoraussetzung für die Wahlteilnahme dar.

Von den 183 Abgeordneten des Nationalrats sind derzeit 56 Frauen (30,6%) und von den 61 Mitgliedern des Bundesrats sind derzeit 19 Frauen (31,15%).¹⁰ Der gesetzliche Rahmen sieht trotz Einwänden von OSZE/ODIHR keine spezifischen Maßnahmen zur Förderung weiblicher Kandidaten vor. Mehrere Parlamentsparteien haben jedoch freiwillige Quoten für ihre Listen eingeführt.

Empfehlung: Maßnahmen zur besseren Förderung von Frauen im Parlament könnten überlegt werden, etwa gekoppelt an positive Anreize in der Parteienförderung.

Vorzugsstimmen

In Österreich werden grundsätzlich Parteilisten gewählt. Jede Partei nimmt eine Reihung ihrer Kandidaten vor. Je weiter vorne in der Liste eine Person gereiht ist, desto wahrscheinlicher ist ihr Einzug in den Nationalrat. Bei Nationalratswahlen können Wähler durch eine ausreichende Anzahl an Vorzugsstimmen die Vorreihung eines Bewerbers auf der bundesweiten Liste bewirken. Vorzugsstimmen können nur an Bewerber der vom Wähler gewählten Gruppe vergeben werden. Wenn ein Wahlwerber eine genügend große Anzahl an Vorzugsstimmen erhalten hat, erhält er unabhängig vom Listenplatz einen Sitz im Nationalrat. Um eine Vorreihung zu erreichen müssen Kandidaten 14 Prozent der auf die eigene wahlwerbende Gruppe entfallenden gültigen Stimme im Regionalwahlkreis, oder 10 Prozent im Landeswahlwahlkreis, oder 7 Prozent auf Bundesebene

⁹ Siehe: <http://www.bundespraesident.at/aufgaben/aufgaben-und-rechte/kompetenz-im-detail/>

¹⁰ https://www.parlament.gv.at/SERV/STAT/PERSSTAT/FRAUENANTEIL/frauenanteil_NR.shtml

erhalten.¹¹ Obwohl die gesetzlich verankerten Vorzugsstimmen einen stärker betonten Persönlichkeitswahlkampf zur Grundidee haben, wird in der Praxis selten ein Vorzugsstimmenwahlkampf von in der Parteiliste weiter hinten gereihten Kandidaten geführt.¹² Eine tatsächliche Vorreihung aufgrund von Vorzugsstimmen gibt es sehr selten, zuletzt bei der EU Wahl 2009.¹³

Empfehlung: Das System der Vorzugsstimmen sollte effektivere Chancen für Kandidaten auf nachgereihten Listenplätzen schaffen, von wahlwerbenden Parteien stärker forciert sowie für den Wähler transparenter und besser verständlich gestaltet werden.

Direktmandat

Eine Mandatsvergabe ist auf Regionalwahlkreisebene unabhängig von der Vier-Prozent-Klausel möglich. Ein Mandat, das auf diese Weise erreicht wird, wird als Direktmandat bezeichnet. Erreicht eine wahlwerbende Gruppe bei der Nationalratswahl ein Direktmandat, wird sie unabhängig von bundesweit erreichten Stimmen im zweiten und dritten Ermittlungsverfahren berücksichtigt.

Laut NRWO müssen Kandidaten auf Regional- oder Landeswahlkreisebene Ihren Haupt- oder Nebenwohnsitz nicht im Wahlkreis haben. Die Dominanz politischer Parteien und die momentane Rechtslage erlaubt unabhängigen Kandidaten keine faire Chance auf Einzug in den Nationalrat. Die NRWO und das Parteienfinanzierungsgesetz gehen nicht auf Rechte unabhängiger Kandidaten ein. Zwar könnte theoretisch versucht werden, einen Landeswahlvorschlag mit nur einem Regionalwahlvorschlag und nur einem Kandidaten einzubringen, doch hängt es vom Regionalwahlkreis ab, ob und welche Chancen bestehen. Im Regionalwahlkreis Graz und Umgebung mit 9 Mandaten benötigt eine wahlwerbende Liste nur knapp mehr als 11 Prozent zur Erreichung eines Direktmandats, während im Regionalwahlkreis Osttirol mit nur einem 1 Mandat über 86 Prozent der Stimmen notwendig sind, um das Direktmandat zu erreichen.

Empfehlung: Die Verteilung und Berechnung der Direktmandate gemäß der Bevölkerungsstärke von Regionalwahlkreisen wäre im Sinne der Chancengleichheit speziell für kleinere Parteien und unabhängige Kandidaten zu überdenken.

2.3. Aktuelle Debatten und Potential für Reformen

Die vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) verfügte Wiederholung der Bundespräsidentenwahlen 2016 stellt einen Präzedenzfall dar, für dessen Eintreten und Umsetzung es bislang nur bedingt rechtliche Vorgaben gibt. Aus dieser Situation entstehen Kontroversen, die politische Entscheidungsträger zur Schaffung neuer rechtlicher Bedingungen führen um die verschobene Stichwahl regelkonform abzuhalten. In der Folge tragen diese Debatten auch das Potential für weiterführende Wahlrechts- und Wahlprozessreformen über die aktuellen Bundespräsidentenwahlen hinaus. Eine Reformgruppe der Parlamentsparteien soll im Januar 2017 zusammen treten. Die rechtlichen und technischen Aspekte der Reformdebatten im Anschluss an das Erkenntnis des VfGH und die Verschiebung der Wiederholung der zweiten Runde aufgrund schadhafter Wahlkarten werden in den folgenden Kapiteln ausgeführt.

¹¹ Eine Senkung der Prozenhürden ist im derzeitigen Koalitionsübereinkommen bereits vorgesehen, wurde aber noch nicht gesetzlich umgesetzt.

¹² Eine etwaige Veränderung des bestehenden Verhältniswahlrechts zugunsten eines Mehrheitswahlrechts oder eines „deutschen Modells“ (gemischtes Wahlsystem mit geteilten Stimmen und Überhangmandaten) steht in Österreich nicht mehrheitsfähig zur Debatte. Mehrere Initiativen haben in der Vergangenheit vorgeschlagen, eine „persönlichkeitsorientierte Verhältniswahl“ einzuführen, wobei etwa 100 Direktmandate (bestehend aus Parteienvertretern und anderen wahlwerbenden Gruppen) auf Regionalebene ermittelt und die verbleibenden 83 Mandate wie bisher proportional auf Landes- und Bundesebene vergeben würden. Mit diesem Vorschlag würden die Vorzugsstimmen von der Listengebundenheit befreit.

¹³ Beispielsweise Josef Cap NR-Wahl 1983, Andreas Mölzer EU-Wahl 2004, Othmar Karas EU-Wahl 2009.

3. Wahladministration

3.1. Wahlbehörden

Die Leitung und die Durchführung von Wahlen kommt in Österreich eigenen Behörden, den Wahlbehörden zu. Wahlbehörden gibt es auf fünf Ebenen, beginnend mit den Wahlbehörden in den Wahllokalen in jedem der etwa 11.000 Wahlsprengel. Weiter gibt es Wahlbehörden auf Gemeinde- (2.100), Bezirks- (117), Länder- (9) sowie auf Bundesebene, mit der Bundeswahlbehörde als höchstem Wahlorgan. Wahlbehörden sind Kollegialorgane, in denen die Parteien ihrer Stärke nach vertreten sind, gemessen am Ergebnis der jeweils zurückliegenden Nationalratswahl, wobei die Verantwortung der operativen Durchführung von Wahlen hauptsächlich bei den Gemeinden liegt. Insgesamt sind in den Gemeinden zwischen 60.000 und 70.000 Personen an der Wahldurchführung beteiligt. Die Wahlbehörden werden anlässlich jeder Nationalratswahl neu gebildet und administrieren während der darauf folgenden Legislaturperiode alle Wahlen (Nationalratswahlen, [Bundespräsidentenwahlen](#), [Europawahlen](#)) sowie Volksabstimmungen und Volksbefragungen.

Die Hauptverantwortung der Wahldurchführung am Wahltag obliegt den Bürgermeistern (in Wien den magistratischen Bezirksämtern) als den zuständigen Wahlleitern in ihren jeweiligen Gemeinden und den temporären Wahlbehörden in den Wahlsprengeln. Meist ernennen die Bürgermeister einen Gemeindebediensteten als Wahlsprengelvorsitzenden, doch in größeren Gemeinden (Statutarstädten) können dies auch unabhängige Bürger sein.

Wahlbeisitzer

Das Wahlsprengelkolleg hat drei von politischen Parteien nominierte Beisitzer und Ersatzbeisitzer. Parteien nominieren je nach Stärke gemessen am lokalen Ergebnis der letzten Nationalratswahl. Jene Parteien, die nicht vertreten sind, können Wahlzeugen benennen, um dem Wahlprozess in den Wahllokalen beizuwohnen. Die Namen der Mitglieder der Wahlbehörden sind ortsüblich bekannt zu machen. Beisitzer und Ersatzbeisitzer haben vor Antritt ihres Amtes ihre Unparteilichkeit und die gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten gegenüber dem Wahlvorsitzenden mit Handschlag zu geloben. Die Sprengelwahlbehörden sind beschlussfähig, wenn der Vorsitzende oder sein Stellvertreter und wenigstens zwei Beisitzer anwesend sind. Grundsätzlich sind der Sprengelvorsitz und -beisitz ehrenamtlich. Vergütung oder Entgeltung sind je nach Gemeinde unterschiedlich – ein Umstand, der bundesweit zu unterschiedlichen Arbeitsbedingungen von Wahlbeisitzern führt. Insgesamt kommen etwa 50.000 Wahlbeisitzer zum Einsatz.

Zusätzlich zu den unvorhergesehenen Kosten durch die Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl 2016 haben einzelne Gemeinden Bedenken angemeldet, für die Wahlwiederholung keine ausreichende Zahl an Wahlbeisitzern zu finden. Es wurde berichtet, dass diese aus Furcht vor rechtlichen Konsequenzen im Falle etwaiger Abweichungen nicht mehr für die Position zur Verfügung stehen könnten. Da es sich bei der Stichwahlwiederholung um einen Teil derselben Wahl handelt, sind die Wahlbeisitzer jedoch weiterhin an ihr Amt gebunden. Es ist noch unklar, ob Verletzungen der Wahlordnung aus dem zweiten Durchgang strafrechtliche Konsequenzen für manche Wahlbeisitzer haben können.

Empfehlungen:

Um das System der Wahlbeisitzer weiterhin zu gewährleisten und zu stärken, sollten die Kriterien für Wahlbeisitzer weiter geöffnet werden. Es könnte erwogen werden, eine Mischform einzuführen, die sowohl Vertreter politischer Parteien als auch Vertreter der Zivilgesellschaft (z.B. Studierende, Jungwähler, ...) mit einbezieht. Dies könnte auch als Maßnahme dienen, das Interesse an der Teilnahme von Bürgern (vor allem junger Menschen) am politischen Prozess abseits von Parteizugehörigkeit zu stärken.

Die Bestellung von Beisitzern in Wahlsprengeln sollte durch eine gerechte, einheitliche Entschädigung, kohärente Trainingscurricula und entsprechende Rechtssicherheit verbessert werden.

Bundeswahlbehörde

Die Bundeswahlbehörde ist das höchste Wahlorgan und besteht aus dem Bundesminister für Inneres als Vorsitzendem und Bundeswahlleiter sowie aus siebzehn Beisitzern, darunter zwei Beisitzer aus dem richterlichen Dienst- oder Ruhestand. Die übrigen fünfzehn Beisitzer werden von den im Nationalrat vertretenen Parteien nominiert. Die Bundeswahlbehörde hat die Oberaufsicht über alle anderen Wahlbehörden und kann rechtswidrige Entscheidungen nachgeordneter Wahlbehörden aufheben oder abändern. Die Wahlabteilung im Bundesministerium für Inneres unterstützt den Vorsitzenden der Bundeswahlbehörde, verfasst Leitfäden sowie Trainingsmaterial und unterhält ein Rechenzentrum zur korrekten Erfassung aller Wahlergebnisse. Sitzungen der Bundeswahlbehörde oder deren Sitzungsprotokolle sind nicht öffentlich zugänglich.

Empfehlungen:

Es sollte erwogen werden, Versammlungen der Wahlbehörden und deren Beschlüsse öffentlicher zu gestalten.

Aufbauend auf eine OSZE Empfehlung von 2010 könnte in Erwägung gezogen werden, die Mitgliedschaft von gewählten Funktionären in Wahlbehörden einzuschränken und unabhängige Experten über das Richteramt hinaus mit einzubeziehen, um die Unparteilichkeit der Wahlverwaltung zu stärken.

3.2. Wahlkosten

Laut Nationalrats-Wahlordnung werden den Wahlbehörden die notwendigen Hilfskräfte und Hilfsmittel aus dem Stand des Amtes zugewiesen, dem der Wahlleiter vorsteht oder von dessen Vorstand er bestellt wird. Die damit verbundenen Kosten sind von der Gebietskörperschaft zu tragen, die für den Aufwand des betreffenden Amtes aufzukommen hat. Im Bundespräsidentenwahlgesetz wird dies nicht spezifiziert.

Die mit der Durchführung von Wahlen verbundenen Kosten sind von den Gemeinden zu tragen. Der Bund hat hierfür an die Gemeinden jedoch eine Pauschalentschädigung zu zahlen, die für Nationalratswahlen und Bundespräsidentenwahlen unterschiedlich berechnet wird: Bei NR-Wahlen erhalten die Gemeinden je Wähler eine Pauschalentschädigung in der Höhe von 0,75 Euro. Bei BP-Wahlen erhalten die Gemeinden je Wähler eine Pauschalentschädigung von 0,67 Euro und im Falle einer Stichwahl für beide Wahlgänge 0,92 Euro. Der Gemeindebund spricht von einer durchschnittlichen Entschädigung in der Höhe von 0,85 Euro pro Wähler, wobei die Durchschnittskosten pro regulärem Wähler bei 1 Euro liegen, für Wahlkartenwählern, insbesondere Auslandsösterreicher, mit bis zu 5 Euro aber ungleich höher sind.

Sowohl bei BP- als auch bei NR-Wahlen begleicht der Bund die Kosten für die postalische Übermittlung von Wahlkarten an die Bezirkswahlbehörden. Die Kosten der Herstellung des amtlichen Stimmzettels und der Stimmzettel-Schablone liegen ebenso beim Bund. Zur Orientierung: Die Gesamtkosten der Durchführung der Nationalratswahl 2013 betragen rund 13 Millionen Euro. Bis zu 5 Millionen Euro, die der Bund zu tragen hatte, setzten sich aus den Druckkosten für die Stimmzettel (rund 200.000 Euro) und dem Kostenersatz an die Gemeinden zusammen; auf die Gemeinden entfielen also etwa Kosten in der Höhe von 8 Millionen Euro. Laut Bundesministerium für Inneres belief sich eine Gesamtkostenschätzung für Drucksorten, die Portokosten sowie die flächendeckende Samstag-Entleerung der Postkästen für die ursprünglich geplante Wiederholung des zweiten Wahlgangs am 2. Oktober 2016 auf etwa 2,2 Millionen Euro. In diesem Betrag sind jene Kosten nicht

inkludiert, die im Bereich der Gemeinden anfallen. Laut Gemeindebund liegen die Wahlgesamtkosten für 2. Oktober und 4. Dezember zwischen 12 und 15 Millionen Euro. Der Innenminister hat angekündigt, die für die Gemeinden zusätzlich erwachsenden Kosten zu erstatten.

Die Kostenverteilung wird von der Wahlabteilung im Bundesministerium für Inneres als 40 zu 60 Prozent zwischen Bund und Gemeinden angegeben. Eine genaue Auflistung der Gesamtkosten pro Wahlgang konnte nicht angeführt werden. Voraussetzung für etwaige Kostenersparnisse im Wahlprozess wäre eine transparente Kostenaufstellung aller Ausgaben.

Empfehlungen:

Die zuständigen Behörden sollten eine genaue Auflistung und Offenlegung aller Wahlkosten anstreben.

Mit der Einführung eines zentralen Wählerregisters (siehe unten) könnten Kosten gegebenenfalls von den Gemeinden zum Bund umgeschichtet werden, beispielsweise durch zentral organisierte Benachrichtigungen an alle Wähler und wahlberechtigte Auslandsösterreicher.

4. Wählerregistrierung

4.1. Wahlberechtigung

Für Bundespräsidentenwahlen, Nationalratswahlen und Europawahlen sind alle Männer und Frauen wahlberechtigt, welche die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen und am Tag der Wahl das 16. Lebensjahr vollendet haben. Gerichte können im Einzelfall verurteilten Kriminellen das Wahlrecht im Zusammenhang mit einer eingegrenzten Zahl von Vergehen temporär aberkennen. Auch Menschen mit geistiger Behinderung, die einen Sachwalter haben, sind wahlberechtigt.

In Österreich leben schätzungsweise 1,2 Millionen Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, die eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung besitzen aber bei Nationalrats- und Bundespräsidentenwahlen kein Wahlrecht besitzen. Jene, die keine EU Staatsbürgerschaft haben, sind auch von Lokalwahlen ausgeschlossen. OSZE/ODIHR und Venedig Kommission sprechen sich dafür aus, das Wahlrecht für Lokalwahlen auch Personen zu gewähren, welche seit längerer Zeit im Land leben jedoch keine Staatsbürger sind.¹⁴

4.2. Erfassung der Wahlberechtigten

Österreich hat zwar ein zentrales Melderegister jedoch noch kein zentrales Wählerregister. Der parlamentarische Verfassungsausschuss befasst sich mit der möglichen Umsetzung eines zentralen Wählerregisters sowie der Stärkung der direkten Demokratie, wie im Rahmen einer Parlamentarischen Enquete-Kommission vereinbart.¹⁵

Wahlberechtigte sind in Österreich in der für sie zuständigen Gemeinde in fortlaufend geführten Wählerevidenzen erfasst. Dabei ist zwischen der nationalen Wählerevidenz und der Europa-Wählerevidenz zu unterscheiden. Anlässlich jeder Wahl wird auf Basis der (Europa-)Wählerevidenz das aktuelle (Europa-)Wählerverzeichnis erstellt. Österreichische Staatsbürger mit Hauptwohnsitz in

¹⁴ Vgl. Code of Good Practice on Electoral Matters der Venedig Kommission 2002, Artikel 1.1.b.ii: *“It would be advisable for foreigners to be allowed to vote in local elections after a certain period of residence.”* ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e))

¹⁵ Der Hauptausschuss des Parlaments beschloss am 23. September 2014 einstimmig die Einsetzung einer Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie in Österreich. Dem Beschluss liegt ein Antrag aller sechs parlamentarischen Klubs zugrunde. Die Enquete-Kommission beschäftigte sich mit der Aufwertung direktdemokratischer Instrumente (siehe <https://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/PARLENQU/PEKDEMO/>).

Österreich werden automatisch in der (Europa-)Wählerevidenz der für sie zuständigen Gemeinde geführt. Sie müssen dafür grundsätzlich keinen Antrag stellen. Bei Bedarf kann in die (Europa-)Wählerevidenz Einsicht genommen und ein Berichtigungsantrag gestellt werden.¹⁶ Jeder Wahlberechtigte ist in das Wahlverzeichnis des Ortes (der Gemeinde, des Wahlsprengels) einzutragen, in dem am Stichtag sein Hauptwohnsitz liegt. Im Ausland lebende Wahlberechtigte müssen einen Antrag auf Erfassung in der (Europa-)Wählerevidenz stellen. Der Ort ihrer Eintragung richtet sich nach dem letzten eigenen Hauptwohnsitz oder dem ihrer Eltern. Eintragungen behalten für zehn Jahre ihre Gültigkeit und müssen dann erneuert werden.¹⁷

Am 21. Tag nach dem Stichtag ist das Wählerverzeichnis in einem allgemein zugänglichen Amtsraum durch einen Zeitraum von zehn Tagen zur öffentlichen Einsicht aufzulegen. Änderungen der Wählerverzeichnisse dürfen ab diesem Zeitpunkt nur mehr aufgrund des Berichtigungs- und Beschwerdeverfahrens vorgenommen werden. Politische Parteien haben das Recht, Kopien der Wählerverzeichnisse gegen Kostenersatz zu beziehen. Jeder Staatsbürger kann gegen die Wählerevidenz schriftlich oder mündlich einen Berichtigungsantrag stellen. Der Antragsteller kann die Aufnahme einer zu erfassenden Person in die Wählerevidenz oder die Streichung einer nicht zu erfassenden Person aus der Wählerevidenz begehren.

Vor Auflegung des Wählerverzeichnisses haben die Bezirkswahlbehörden die Zahl der wahlberechtigten Personen im Stimmbezirk der Landeswahlbehörde und diese für den Bereich des Bundeslandes der Bundeswahlbehörde bekanntzugeben. Zur Bundespräsidentenwahl 2016 waren 6.382.507 Bürger wahlberechtigt, etwa 40.000 davon im Ausland.

Für die Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl 2016 wurden vom Nationalrat auf Empfehlung des Innenministers eine Aktualisierung der Wählerverzeichnisse und ein neuer Stichtag (27. September 2016) zur Erstellung der Wählerevidenzlisten beschlossen. Dies entspricht nicht der bislang bestehenden Rechtslage, auf Basis derer die gleichen Wählerlisten wie für die erste Runde herangezogen werden sollen.¹⁸ Aufgrund des langen Zeitraums seit dem ersten Wahldurchgang hat das Parlament jedoch beschlossen, die Wählerevidenz zu aktualisieren.

Empfehlung: Für die Einführung eines zentralen Wählerregisters scheint es einen breiten parlamentarischen Konsens zu geben. Es wird empfohlen, die Einführung des zentralen Wählerregisters zeitnah umzusetzen.

5. Registrierung von Parteien und Kandidaten

Um einen Wahlwerber zur Bundespräsidentenwahl zu nominieren, müssen Wahlwerber oder deren Vertreter bei der Bundeswahlbehörde eine Zahlung in Höhe von 3.600 Euro leisten und einen von mindestens 6.000 Wahlberechtigten unterstützten Antrag einreichen. Um einen Bewerber zu unterstützen, müssen die Wahlberechtigten persönlich am Magistrats- oder Gemeindeamt erscheinen und nach Aufnahme ihrer Personalien eine Unterstützungserklärung für den Anwerber unterfertigen. Dies dient zwar der Vermeidung von Mehrfach-Unterstützungen, wurde aber von der OSZE/ODIHR kritisiert, weil es aus zwei Gründen mögliche Unterstützer von einer Teilnahme fernhielte. Erstens sei diese Praxis „übermäßig bürokratisch und beschwerlich“ und zweitens wäre es

¹⁶ <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320340.html>

¹⁷ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/auslandsoesterr/files/Ausfuellanleitung.pdf

¹⁸ Die Nationalrats-Wahlordnung sieht die Möglichkeit eines neuen Stichtags vor, das Bundespräsidentenwahlgesetz jedoch nicht. Dazu aus NRWO Artikel 116 (2): „Ein Stichtag ist nur dann zu bestimmen, wenn aufgrund der Aufhebung des Wahlverfahrens bei der Wahlwiederholung die Wahlbehörden neu zu bestellen oder die Wählerverzeichnisse neu anzulegen oder aufzulegen sind.“

nachvollziehbar, welcher Wähler welchen Kandidaten unterstütze und gewährleiste somit nicht die nötige Anonymität.

Empfehlung: Mit der Einführung des zentralen Wählerregisters sollte ermöglicht werden, Unterstützungs-erklärungen für die Nominierung einer Liste oder eines Kandidaten auch außerhalb der Heimatgemeinde abzugeben.

Für die Kandidatur einer wahlwerbenden Liste bei einer Nationalratswahl bedarf es einer Zahlung in Höhe von 435 Euro und der Einbringung (zumindest) eines Landeswahlvorschlags. Jeder Landeswahlvorschlag bedarf der Unterschrift von drei Abgeordneten zum Nationalrat oder andernfalls einer je nach Bundesland verschiedenen Zahl an Unterstützungserklärungen (im Original¹⁹ und bestätigt von Magistrats-/Gemeindeamt).²⁰ Für eine bundesweite Kandidatur ist die Einbringung von neun Wahlvorschlägen erforderlich mit der Unterstützung von 27 Abgeordneten oder insgesamt 2.600 Unterstützungserklärungen. Ein Wahlvorschlag zur Nationalratswahl enthält zumindest eine Landesparteiliste sowie allenfalls so viele Regionalparteilisten, wie der Landeswahlkreis Regionalwahlkreise aufweist.

6. Wahlkampf und Wahlkampffinanzierung

6.1. Wahlkampf

Der Wahlkampf ist auf Bundesebene rechtlich weitgehend unreguliert; es gibt keine Vorgaben zur Wahlkampfdauer und wenige Einschränkungen zu Wahlkampfmethoden. Die Nationalrats-Wahlordnung sieht vor, dass Wahlwerbung in Wahllokalen und deren Umgebung am Wahltag verboten ist; das Bundespräsidentenwahlgesetz enthält kein solches Verbot, auch wenn dessen Einhaltung gängige Praxis ist. In der ersten Runde der Bundespräsidentenwahl 2016 gab es ein Fairnessabkommen zwischen vier Kandidaten, um den Verlauf des Wahlkampfs informell zu regulieren. Der Kandidat der FPÖ hat daran nicht teilgenommen. Für die Stichwahl konnte kein Fairnessabkommen geschlossen werden. Im Zuge der Verschiebung der Stichwahlwiederholung von 2. Oktober auf 4. Dezember haben sich die Teams der Kandidaten geeinigt, den Hauptwahlkampf bis fünf Wochen vor dem Wahltag auszusetzen.²¹

6.2. Wahlkampffinanzierung

Der OSZE/ODIHR Bericht anlässlich der Bundespräsidentenwahlen 2010 hat die zu diesem Zeitpunkt weitgehend unregulierte und intransparente Wahlkampffinanzierung kritisiert. Diese Kritikpunkte wurden seither teilweise im Parteiengesetz, im Parteien-Förderungsgesetz, in der Nationalrats-Wahlordnung und im Bundespräsidentenwahlgesetz adressiert.

Wahlwerber werden nicht direkt durch öffentliche Gelder unterstützt²², können aber durch Parteigelder gefördert werden. Dies stellt einen Nachteil für unabhängige Bewerber dar. Es gibt keine Obergrenze für Wahlspenden. Spenden, die eine Höhe von 50.000 Euro übersteigen, sowie

¹⁹ 2013 wurde in zwei Bundesländern die Registrierung einer Liste mit der Begründung verweigert, dass sie ihre Auflistung der Unterstützungsunterschriften per Fax und nicht im Original übermittelt habe.

²⁰ Die Mindestzahl an benötigten Unterstützungsunterschriften pro Bundesland ist 100 (Burgenland und Vorarlberg), 200 (Kärnten, Salzburg und Tirol), 400 (Oberösterreich und Steiermark) und 500 (Niederösterreich und Wien).

²¹ Eine qualitative Bewertung des Wahlkampfs, die den Besuch von Wahlkampfveranstaltungen und eine Analyse der verwendeten Sprache inkludiert, ist Teil regulärer Wahlbeobachtungsmissionen, kann aber in das vorliegende Diskussionspapier nicht aufgenommen werden. Aus diesem Grund werden die Ausführungen hier weitgehend auf Basis der bestehenden Rechtslage gemacht. In der Zukunft wäre eine Beobachtung des Wahlkampfs insbesondere in sozialen Medien relevant.

²² Wahlkampfkostenrückerstattungen existieren auf Bundesebene nur noch für Europawahlen.

Zuwendungen von politischen Parteien sind bis spätestens eine Woche vor dem Wahltag offenzulegen. Die Gesamtausgaben für den Wahlkampf sind dem Rechnungshof spätestens drei Monate nach dem Wahltag, die Rechenschaftsberichte der Parteienfinanzierung aber erst im Folgejahr zu übermitteln.

Der Rechnungshof ist eine reine Prüfinstitution und kann keine Sanktionen verhängen. Die Parlamentsklubs werden nicht in die Rechenschaftspflicht der Parteien einbezogen und stellen somit einen „blinden Fleck“ in der Parteien- und Wahlkampffinanzierung dar. Für den Fall, dass kein Rechenschaftsbericht erstellt wird, sind keine Sanktionen vorgesehen. Für Kleinstparteien ist die Umsetzung der Rechenschaftspflicht – unter Hinzuziehung von zwei unabhängigen Wirtschaftsprüfern – potentiell zu kostspielig. Von Experten wurde vorgeschlagen, die Rechenschaftspflicht für nicht-etablierte Akteure stark zu vereinfachen und in der Folge alle politischen Parteien, welche die Rechenschaftspflicht nicht erfüllen, von der Liste der angemeldeten Parteien zu streichen.²³

Der Rechnungshof hat die Annahme unzulässiger Spenden dem Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat (UPTS; angesiedelt im Bundeskanzleramt) zu übermitteln. Der UPTS kann betreffs verwaltungsrechtlicher Strafbarkeit auch direkt adressiert werden, von dieser Möglichkeit wird allerdings nicht effektiv Gebrauch gemacht.²⁴

Für die Nationalratswahl 2013 haben sich die Parteien erstmals auf eine Maximalausgabe geeinigt. Es dürfen nicht mehr als 7 Millionen Euro pro Partei für den Wahlkampf ausgegeben werden. Zu den Wahlkampfkosten zählen neben den hohen Kosten für Plakate, Inserate und Werbeschaltungen auch die Ausgaben für zusätzliches Personal, für Wahlveranstaltungen sowie für Wahlkampfgeschenke und für Direktwerbung. Analog zu den NR-Wahlen 2013 dürfen Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten maximal 7 Millionen Euro für Wahlwerbung aufwenden. Die OSZE/ODIHR Bedarfserhebungsmission im Vorfeld der Bundespräsidentenwahlen 2016 hat angemerkt, dass der Betrag unangemessen hoch sei und in einen ungleichen Wettbewerb münden könnte.

Die 7-Millionen-Obergrenze betrifft die Wahlwerbung für alle Wahlen in Österreich. Obwohl der Betrag von manchen Wahlwerbern für das Amt des Bundespräsidenten als zu hoch erachtet wird, wurde der OSZE/ODIHR Mission im Vorfeld der Nationalratswahlen 2013 gegenüber angemerkt, dass die tatsächlichen Kosten für einen effektiven Nationalratswahlkampf diesen Betrag bei weitem übersteigen würden – und damit zu einer Umgehung der rechtlich festgelegten Obergrenze zwingen. Gleichzeitig stellen die 7 Millionen keine effektive Obergrenze für Landtagswahlen oder Lokalwahlen dar. Wahlwerbungsausgaben sollten aus diesem Grund je nach Wahl spezifisch rechtlich geregelt werden.

Da sich die Beschränkung der Ausgaben für Wahlwerbung laut Bundespräsidentenwahlgesetz nur auf den Zeitraum zwischen dem Stichtag der Wahl und dem Wahltag (des für den Wahlwerber letzten Wahlgangs) bezieht, ist noch unklar, welche Bürden die Verschiebung der Wiederholung des zweiten Wahlgangs 2016 für die Kandidaten darstellt. Ebenso ist noch unklar, ob die wahlwerbenden Gruppen/ Kandidaten eine Entschädigung für die mit der Wiederholung und Verschiebung der Stichwahl entstandenen Kosten einklagen werden.

Der Rechnungshof, die Kammer der Wirtschaftstreuhänder und Wahlrechtsexperten haben darauf hingewiesen, dass eine Gesetzeslücke besteht, da bei Verstößen gegen die Maximalausgabe im Wahlkampf keine wirksamen Sanktionen vorgesehen sind, von Umgehungsmöglichkeiten Gebrauch

²³ Sickinger (26.11. 2015): <https://nzz.at/republik/nachhilfe-fuer-den-gesetzgeber-das-parteiengesetz-muss-nachgebessert-werden>

²⁴ Sickinger (12.11.2015): <https://nzz.at/republik/dienst-nach-vorschrift-fuehrt-die-parteientransparenz-ad-absurdum>

gemacht wird und eine Aufzeichnung von Wahlkampfkosten nicht verpflichtend ist. Es wurde auch festgestellt, dass die Rechtslage zur Wahlkampffinanzierung weiter spezifiziert werden könnte, um bisherige OSZE/ODIHR Empfehlungen ebenso umzusetzen wie Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarats, insbesondere was die Aufnahme von Krediten, die Annahme von Spenden von Drittparteien, den Zeitrahmen zur Veröffentlichung der Wahlkampffinanzierung, eine Stärkung der Rollen des Rechnungshofes und des UPTS sowie angemessene Sanktionen für Regelverletzungen betrifft.²⁵

Empfehlungen:

Insgesamt sollten Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung vertieft und wirksamere Sanktionen für Überschreitungen etabliert werden; dies sollte eine frühere Offenlegung der Einkünfte und Ausgaben (inklusive Spenden) während und unmittelbar nach dem Wahlkampf beinhalten.

Der Rechnungshof und der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat sollten weitere Befugnisse erhalten, Parteien- und Wahlkampffinanzierung eingehend zu prüfen und wirksam zu sanktionieren. Eine Alternative dazu wäre die Schaffung einer neuen, unabhängigen, mit Ermittlungs- und Sanktionskompetenzen ausgestatteten Behörde.

Um unabhängigen Kandidaten für die Bundespräsidentschaft eine gleiche Chance einzuräumen und von Parteien unterstützten Kandidaten gleichzustellen, könnte die Einführung eines Prämiensystems für erlangte Stimmen überlegt werden.

Es wird empfohlen, die 7-Millionen-Euro-Obergrenze für Wahlkampfausgaben an den jeweiligen Wahlkampf anzupassen und für die Bundespräsidentschaftswahl zu senken.

7. Wahntag, Briefwahl und fliegende Wahlbehörden

7.1 Briefwahl

Die Beantragung einer Wahlkarte ermöglicht Wählern, die am Wahntag ortsabwesend sind Flexibilität bei der Stimmabgabe. Bettlägerige Wähler können von besonderen Wahlbehörden (siehe unten) zu Hause besucht werden. Auch Häftlinge können vor besonderen Wahlbehörden wählen, sofern sie das Wahlrecht besitzen. Sowohl in Österreich als auch im Ausland soll die Wahlkarte dazu verwendet werden können um persönlich, unbeobachtet und unbeeinflusst an einem beliebig gewählten Ort die Stimme abzugeben und an die zuständige Wahlbehörde weiterzuleiten.

Durch die relativ kurzen Fristen werden Wahlkarten etwa erst drei Wochen vor dem Wahntag versandt. Gemeinden berichten, dass Wahlkarten von Auslandsösterreichern bisweilen erst nach dem Wahntag einlangen. Laut Bundeswahlbehörde entspricht die Wahlkarte den Kriterien einer Internationalen Geschäftsantwort-Sendung (IBRS – International Business Reply Service) und müsste somit von jeder Postgeschäftsstelle im Ausland entgeltfrei angenommen werden. Wähler im Ausland berichten aber teilweise von Problemen bei der Wahlkartenaufgabe und wissen derzeit nicht, ob Ihre Wahlkarte tatsächlich rechtzeitig einlangt und mitgezählt wird.

Empfehlung: Die Weiterentwicklung von sicheren alternativen Wahlmechanismen könnte vor allem für Wähler im Ausland angedacht werden, um, effizientes und kostengünstiges Wählen zu gewährleisten.

²⁵ Siehe insbesondere GRECO (2014), Dritte Evaluierungsrunde, Umsetzungsbericht zu Österreich, „Kriminalisierung (CETS 173 und 191, GPC 2)“ und „Transparenz der Parteienfinanzierung“ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)26_Austria_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)26_Austria_DE.pdf)

Zur Bundespräsidentenstichwahl 2016 wurden fast 900.000 (genau 885.437) Wahlkarten ausgestellt. Das entspricht beinahe 14 Prozent der 6.382.507 Wahlberechtigten. Die Bundeswahlbehörde registriert ein deutlich gestiegenes Interesse an Wahlkarten – für den zweiten Wahlgang wurden um 38 Prozent mehr Anträge gestellt als für den ersten (641.975). Zur Nationalratswahl 2013 wurde noch an knapp über 10 Prozent (668.658) der Wahlberechtigten eine Wahlkarte ausgestellt. Es handelt sich also um einen Trend, der im Steigen begriffen ist und nicht zuletzt deshalb besonderer Aufmerksamkeit bedarf.

Mit dem Erkenntnis zur Bundespräsidentenwahl 2016 ist der VfGH ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Möglichkeit der Briefwahl, deren Beanstandung einen Teil der Anfechtung ausmachte, nicht verfassungswidrig ist und weiter bestehen kann.²⁶ Die Wiederholung der Wahl nur für Briefwähler oder nur in einzelnen Bezirken komme nicht in Betracht, da Wahlkartenstimmen im Verlauf der Auszählungsverfahren mit anderen Stimmen vermischt würden: *„Wenn Verfehlungen ein Ausmaß erreichen, dass sie auf das Wahlergebnis von Einfluss sein konnten, ist dabei unerheblich, ob Manipulationen tatsächlich stattgefunden haben. (...) Die Rechtswidrigkeiten bei der Durchführung der Briefwahl machen eine gesamte Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl notwendig.“* (VfGH Pressemitteilung vom 1. Juli 2016)

Obwohl der VfGH noch einen weiteren Grund für die Aufhebung anführte, wäre eine Wiederholung der Briefwahl in den betroffenen 14 Wahlbezirken für jene Wähler, deren Briefwahlstimme in diesen Bezirken gezählt wurde, theoretisch möglich gewesen. Auf Basis der bestehenden Judikatur wurde nie zuvor eine Wahl im gesamten Bundesgebiet aufgehoben. Die Protokolle der eingelangten Briefwahlstimmen in den betroffenen Bezirken hätten als Wählerregister für eine Wahlwiederholung dienen können. Das Argument der Vermischung von Wahlkartenstimmen mit anderen Stimmen der betreffenden Wahlbezirke, wie vom VfGH in der Begründung angeführt, ist nicht vollständig nachvollziehbar.

Aufgrund von schadhafte Kuverts von Briefwahlkarten wurde vom Nationalrat am 21. September eine Verschiebung der Bundespräsidentenstichwahlwiederholung beschlossen. Der gesetzliche Rahmen erlaubte es Wahlbehörden nicht, vor dem Wahltag bereits benutzte Wahlunterlagen mit Ersatzwahlkarten oder korrekten Kuverts auszutauschen. Wahlbehörden ist es auch nicht gestattet verlorene Briefwahlunterlagen vor der Wahl zu ersetzen.

Empfehlung: Eine Novellierung des Wahlrechts sollte überlegt werden, um Behörden zu gestatten, bei Einhaltung angemessener Sicherheitsregelungen verlorene oder ungültig gewordene Wahlkarten vor der Wahl zu ersetzen.

Laut gesetzlicher Regelung werden Wahlkarten an die zuständige Bezirkswahlbehörde retourniert. Dort werden die Wahlkarten am Tag nach der Wahl ab 9 Uhr ausgezählt. Durch die gestiegene Zahl von Briefwählern führt dies teilweise zu über 10.000 auszählenden Wahlkarten pro Bezirkswahlbehörde. Dadurch lässt sich eine Briefwahlstimme auch nicht mehr einer Gemeinde oder einem Wahlsprengel zuordnen. Die Briefwahlergebnisse werden getrennt ausgewiesen.

Empfehlung: Briefwahlstimmen sollten bereits am Wahltag zusammen mit den Stimmen der Wahlsprengel im Wahlsprengel ausgezählt werden, um eine Unterteilung von Ergebnissen in Briefwähler/Nicht-Briefwähler zu vermeiden und um eine zeitgerechte Verlautbarung vorläufiger Endergebnisse zu gewährleisten.

²⁶ Eine Konfliktpartei, die FPÖ, möchte den Gebrauch von Wahlkarten wie vor 2007 auf Auslandsösterreicher beschränken.

7.2. Besondere Wahlbehörden (fliegende Wahlbehörden)

Unter besonderen Wahlbehörden werden die mobilen (fliegenden) Wahlbehörden zusammengefasst, die es Wählern mit eingeschränkter Mobilität ermöglichen ihre Stimme abzugeben. Mittels Wahlkarten können Wahlberechtigte in Krankenhäusern, Pflegeheimen und Haftanstalten bzw. bettlägerige Menschen an ihrem Hauptwohnsitz ihr Stimmrecht wahrnehmen. Auch andere Wahlkartenbesitzer, die sich in diesen Anstalten aufhalten (z.B. Pflegepersonal), dürfen ihre Stimmen bei diesen Wahlbehörden abgeben.

Menschen, die blind, schwer sehbehindert, gelähmt oder des Gebrauchs der Hände in der Weise unfähig sind, dass Ihnen das Ausfüllen des amtlichen Stimmzettels ohne fremde Hilfe nicht zugemutet werden kann, dürfen eine Person auswählen, die ihnen bei der Wahlhandlung behilflich ist. Für Menschen mit Sehbehinderung werden in jedem Wahlsprengel auch Wahlschablonen zur Verfügung gestellt, die beim Ankreuzen des Stimmzettels helfen.

Menschen mit geistiger Behinderung, die einen Sachwalter haben, kann bei der Stimmabgabe assistiert werden. Der Wähler muss allerdings in der Lage sein, die Begleitperson gegenüber dem Wahlleiter zu bestätigen.²⁷ Außerdem darf die besondere Wahlbehörde Wahlkartenstimmen entgegennehmen, die bei anderen anwesenden Personen (Angehörige, Pflege- und Aufsichtspersonal) abgegeben wurden.

Bei der Anfechtung der Stichwahl vor dem VfGH²⁸ wurde hinsichtlich der besonderen Wahlbehörden bemängelt, dass es zu Problemen bei der geheimen und persönlichen Ausfüllung der Wahlkarten sowie bei der Erfassung und Aufbewahrung der Briefwahlkarten vor der Auszählung kommen könne. In seinem Erkenntnis erklärt der VfGH die diesbezüglichen Anfechtungen für unbegründet. Die Regelungen für fliegende Wahlbehörden seien verfassungskonform und waren nicht relevant für die Stattgabe der Anfechtung.

Der OSZE/ODIHR Bericht 2013 erwähnt ebenfalls die Existenz der besonderen Wahlbehörden, sieht jedoch keinen Anlass zu Kritik. Der OSZE/ODIHR Bericht von 2010 empfiehlt jedoch die Kontrollmechanismen am Wahltag zu verbessern, um die allgemeine Integrität der Abstimmung zu schützen. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass jeder Wahlberechtigte direkt vor der (fliegenden) Wahlbehörde wählt, und abgegebene Stimmen nicht vorübergehend von Pflegepersonal verwahrt werden dürfen.

Empfehlung: Wahlberechtigte sollten direkt vor der (fliegenden) Wahlbehörde wählen. Die Verwahrung von Wahlkarten durch Pflegepersonal sollte eingeschränkt werden. Die Kontrollmechanismen bei fliegenden Wahlbehörden könnten, z.B. durch verstärkte Anwesenheit von Zeugen, verbessert werden.

7.3. Wahltag und Veröffentlichung von Wahlergebnissen

Österreich hatte bisher ein starkes demokratisches Selbstverständnis, welches u.a. auf hohem Vertrauen in die korrekte Wahldurchführung basierte. Sensible Wahlunterlagen wie Stimmzettel, Ergebnisprotokolle und Wahlurnen werden in Österreich nicht durch besondere Sicherheitsmaßnahmen geschützt. OSZE-Beobachter regten bereits 2010 an, die Kontrollmechanismen am Wahltag zu verstärken, um die allgemeine Integrität der Abstimmung zu schützen.

²⁷ Diese Rechtslage erfüllt die unter der VN Behindertenrechts-Konvention eingegangenen Verpflichtungen.

²⁸ Aber auch schon 2010: siehe Link Medien Berichterstattung Grüne

Empfehlung: Vertrauensbildende Maßnahmen wie Sicherheitsmerkmale für Wahlkarten und Ergebnisformulare, Ergebniskuverts mit Originalitätsverschluss und versiegelte Wahlurnen könnten erwogen werden.

Alle Wahllokale in Österreich schließen am Wahltag spätestens um 17 Uhr. Eine frühere Schließung der Wahllokale, insbesondere in kleineren Landgemeinden, ist möglich und obliegt den Gemeinden.

Zusätzlich zu Unregelmäßigkeiten in der Administration der Briefwahl hat der VfGH festgestellt, dass eine Weitergabe von Auszählungsergebnissen durch staatliche Stellen (an ORF, APA, andere Medien oder Forschungsstellen) vor Wahlschluss den Grundsatz der Freiheit der Wahl verletze, da die Publikation von Teilergebnissen den noch andauernden Wahlprozess beeinflussen könnte. Obwohl dies eine langjährige Praxis war, muss laut VfGH auch aus diesem Grund die Stichwahl wiederholt werden. Die Weitergabe von partiellen Wahlergebnissen vor Wahlschluss darf nicht mehr stattfinden. Die Auszählung von Wahlergebnissen findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.

Empfehlung: Es könnte in Erwägung gezogen werden, die Wahlzeit für ganz Österreich einheitlich zu regeln und eine homogene Schließungszeit und Auszählungszeitraum für Wahlsprengel zu schaffen, um Wählern die gleiche Möglichkeit der Wahlausübung zu gewährleisten und die Weitergabe vorzeitiger Teilwahlergebnisse zu vermeiden.

Nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten ist vorzusehen, dass in jeder Gemeinde, in Wien in jedem Bezirk, zumindest ein für Körperbehinderte barrierefrei erreichbares Wahllokal besteht. Für blinde und schwer sehbehinderte Wählerinnen oder Wähler sind nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten geeignete Leitsysteme (Geländer, Bodenmarkierungen usw.) vorzusehen.

Im Rahmen aktueller Wahlreformdebatten wird auch die Einführung eines zusätzlichen, vorgezogenen Wahltages diskutiert, der in der Steiermark und im Burgenland für Landtags- respektive Gemeinderatswahlen bereits existiert und von Wählern angenommen wird.

Empfehlung : Um das Vertrauen und die Transparenz des Wahlprozesses weiter zu stärken könnte das Auszählverfahren in den Wahlsprengeln für alle Wähler geöffnet werden, um sie am Prozess teilnehmen zu lassen.

8. Medien und Wahlberichterstattung

8.1. Rechtslage

Die Aktivitäten von Rundfunk- und Printmedien werden hauptsächlich durch das Mediengesetz, das ORF Gesetz, das Privatradiogesetz sowie das Privatfernsehgesetz geregelt. Keines der oben genannten Bundesgesetze enthält jedoch spezifische Bestimmungen hinsichtlich der Medienberichterstattung über Wahlen oder hinsichtlich des Zugangs politischer Parteien und Kandidaten zu den Medien. Stattdessen regulieren die Medien in diesem Bereich sich selbst. Wahlberichterstattung sowohl durch öffentliche wie auch private Medien muss die grundlegenden Prinzipien der österreichischen Gesetzgebung über die freie Meinungsäußerung, objektive Berichterstattung, Respekt für die Meinungsvielfalt und Unabhängigkeit von Journalisten und für den Journalistenberuf respektieren.²⁹

In ihrem Bericht zur Bundespräsidentenwahl 2010 hielt die OSZE/ODIHR EAM fest, dass allgemeine Zufriedenheit über die vorhandenen selbstregulierenden Mechanismen, den journalistischen

²⁹ Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission zur Präsidentschaftswahl 2010, S.12

Verhaltenskodex und die professionellen Standards herrsche. All dies wurde als ausreichend betrachtet, um faire und ausgewogene Nachrichten und politische Berichterstattung während des Wahlzeitraums sicherzustellen. Kritischer äußerte sich die OSZE/ODIHR EAM damals wie auch 2013 zur Monopolisierung der Medienlandschaft in Österreich durch den Konzern Mediaprint, welcher die Mehrheit aller österreichischen Printmedien veröffentlicht(e). Zugleich vermerkte sie, dass trotz der Einführung des Kartellgesetzes sowie Änderungen des Wettbewerbsgesetzes im Jahr 2006 einige Gesprächspartner der EAM ihre Sorge hinsichtlich der Konzentration von Medieneigentum im Printsektor zum Ausdruck gebracht hätten.

Der Presserat wies auf den zunehmenden Markteinfluss von Social Media- und Internet Unternehmen hin, welcher die österreichische Medienvielfalt gefährde und insbesondere Printmedien starkem finanziellen Druck aussetze. Es wurde festgestellt, dass Verstöße gegen Artikel 26 des Mediengesetzes zur verpflichtenden Kennzeichnung von bezahlter Wahlwerbung in Printmedien vorkommen, aber nicht gerichtlich geahndet werden. Die Ausgaben von Regierungsparteien für bezahlte Anzeigen in Printmedien außerhalb des Wahlkampfes liegen weit über den Obergrenzen der Wahlkampffinanzierung (vgl. 6.2).

Rolle der Medien bei der Wahlanfechtung und im VfGH-Erkenntnis 2016

Die Aufhebung der Stichwahl durch den VfGH wurde unter anderem dadurch begründet, dass die „Veröffentlichung von Informationen über (Gesamt-)Ergebnisse vor Wahlschluss (sogenannte „Rohdaten“), wie insbesondere die Weitergabe an circa 20 ausgewählte Empfänger (vor allem Medien und Forschungsinstitute), gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl verstoße“.³⁰

Die Bundeswahlbehörde entgegnete, dass die österreichische Rechtsordnung bezüglich der vorzeitigen Veröffentlichung von Wahlergebnisdaten keinerlei Regelungen oder Sanktionen vorsehe. Man bediene sich – angesichts des Nicht-Vorhandenseins gesetzlicher Regelungen – seit langer Zeit einer Vorgangsweise, die bei jeder Wahl von neuem in der Sitzung der Bundeswahlbehörde festgelegt wird. Üblich sei, dass Ergebnisdaten ab etwa 13.00 Uhr durch das Bundesministerium für Inneres an Medien weitergegeben werden, wenn die verantwortlichen Medienvertreter dem BMI in den Tagen zuvor in einer Medienerklärung schriftlich zugesichert haben, Daten nicht vor 17.00 Uhr zu veröffentlichen.

Als Reaktion auf das Erkenntnis des VfGH erließ die Bundeswahlbehörde einen neuen Leitfaden zur Wiederholung des zweiten Wahlgangs am 2. Oktober 2016, in dem eine Neuregulierung bezüglich des Umgangs mit Medien zu finden ist. Demnach ist eine Medienpräsenz im Wahllokal nicht vorgesehen. Eine Berichterstattung über vorläufige Ergebnisse direkt an die Bundeswahlbehörde hat zu unterbleiben und die amtliche Bekanntgabe von vorläufigen Ergebnissen ist erst nach der Schließung des letzten Wahllokals in Österreich (Wahlschluss 17.00 Uhr) möglich.

8.2. Organe der Medienaufsicht

Zur Überprüfung der Wahlberichterstattung auf rechtliche und ethische Verfehlungen seitens der Medien sind folgende Behörden/Institutionen involviert: die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria), das Bundesverwaltungsgericht, der Österreichische Presserat sowie die Medienbeobachtung des BMI.

Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) ist dem Bundeskanzleramt zugeordnet und ist die österreichische Regulierungsbehörde für elektronische Audiomedien und elektronische audiovisuelle Medien. Seit 1. Oktober 2010 ist die KommAustria mit der umfassenden Rechtsaufsicht über den Österreichischen Rundfunk und dessen Tochtergesellschaften, sowie über private Anbieter audiovisueller Mediendienste im Internet betraut. Sie ist somit erste Instanz bei Rechtsverstößen von Medien im Zuge der Berichterstattung zu Wahlen in Österreich. Die KommAustria führt kein aktives

³⁰ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs W I 6/2016-125; S.530

Monitoring der Berichterstattung sowie keine Veröffentlichung von Ergebnissen durch, sondern reagiert auf Beschwerden und Einsprüche von Parteien, die sich durch die mediale Berichterstattung geschädigt oder benachteiligt fühlen. Das Bundesverwaltungsgericht ist die Berufungs- und Beschwerdeinstanz gegen Entscheidungen der KommAustria. Dieses löste am 1.1.2014 den Bundeskommunikationssenat als zweite Instanz ab.

Der Österreichische Presserat ist ein Verein, dessen Träger die wichtigsten Journalisten- und Verlegerverbände Österreichs sind. Er versteht sich als moderne Selbstregulierungseinrichtung im Pressebereich, die der redaktionellen Qualitätssicherung sowie der Gewährleistung der Pressefreiheit dient. Grundlage für Entscheidungen des Presserates bildet ein Ehrenkodex, der Regeln für gutes und verantwortungsvolles journalistisches Handeln enthält und eine ethische Richtschnur für Medienschaffende ist. Die Anerkennung der Schiedsgerichtsbarkeit des Presserats erfolgt auf freiwilliger Basis und wurde – mit Ausnahme der auflagenstärksten österreichischen Tageszeitung „Krone“ sowie der Tageszeitungen "Heute" und "Österreich" – von den gängigsten Printmedien in ganz Österreich bestätigt.

Die Medienbeobachtung des Bundesministeriums für Inneres führt während des Wahltages eine umfangreiche Beobachtung der öffentlichen Medien und neuerdings auch sozialer Netzwerke durch. Sie hat bei der Durchführung der Stichwahl festgestellt, dass die Vorgaben des Bundesministeriums für Inneres strikt eingehalten wurden und dass festgestellte vorzeitige Veröffentlichungen stets durch Massenmedien bzw. durch soziale Netzwerke wie Twitter und Facebook erfolgten, die selbst keinen Zugriff auf die Daten des Bundesministeriums für Inneres hatten.

Empfehlung : Die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten für den Umgang mit sozialen Medien in Bezug auf vorzeitige Verkündung von Wahlergebnissen, Wählerbeeinflussung und angemessene Sprache (hate speech) sollten geklärt werden.

9. Beschwerden und Einsprüche³¹

9.1. Rechtslage

Beschwerden und Einsprüche im Wahlprozess werden durch die Wahlgesetzgebung, das Verfassungsgerichtshofgesetz und das Verwaltungsgerichtshofgesetz geregelt. Vor der Verkündung der endgültigen Wahlergebnisse ist es nur möglich, Beschwerden zur Wählerregistrierung, aber nicht zu anderen Elementen des Wahlprozesses einzureichen. Gegenüber der OSZE Expertenmission 2013 wurde betont, dass die Anhörung von Beschwerden nach dem endgültigen Abschluss der Wahlergebnisse im Sinne der Effizienz des Wahlprozesses präferiert würde. Die kurze Zeit vor dem Wahltag ermögliche keine effiziente inhaltliche Prüfung von Beschwerden.

Wahlbeschwerden können erst während der vier Wochen nach der Veröffentlichung der endgültigen Wahlergebnisse vor den Verfassungsgerichtshof – und nur an diesen – gebracht werden. Wahlanfechtungen können von einer am Wahlkampf beteiligten Partei oder von einer Person, die vermeintlich unrechtmäßig von einer Kandidatur ausgeschlossen wurde, nicht aber von einzelnen Wählern eingereicht werden.

Ein Einspruch wird laut Bundesverfassungs-Gesetz (Artikel 141) nur zugelassen, wenn er hinreichend begründet ist und der Antragsteller belegt, dass der angebliche Verstoß das Ergebnis hätte beeinflussen können. Eine individuelle Prüfung individueller Beschwerden von Wahlberechtigten nicht stattfinden, es sei denn das Wahlergebnis wurde durch die Verletzung beeinflusst. Dies schafft

³¹ Dieses Kapitel lehnt sich an die gleichnamigen Kapitel der OSZE/ODIHR Mission von 2010, 2013 und 2016 an.

eine Situation, in der einzelne Wahlberechtigte zwar nachweisen könnten, dass Wahlrechte verletzt wurden, effektive Abhilfe aber zugleich verweigert wird.

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes sind endgültig; es gibt keine Berufungsmöglichkeit. Im Falle einer erfolgreichen Klage ist die einzig verfügbare Abhilfe des Verfassungsgerichtshofes, das Wahlergebnis teilweise oder ganz zu annullieren, in welchem Falle innerhalb von 100 Tagen nach der Entscheidung Neuwahlen durchzuführen sind.

Das derzeitige System für Beschwerden und Einsprüche schränkt die Chance auf persönliche Rechtssicherheit und effektive Abhilfe gegen fehlerhafte Entscheidungen oder Handlungen der Verwaltung ein, da nur Parteien und Kandidaten klageberechtigt sind. Dies steht im Widerspruch zu den OSZE-Verpflichtungen und internationaler guter Wahlpraxis bezüglich zeitgerechter und effektiver Rechtsbehelfe für Einsprüche und Berufungen. Der fehlende Mechanismus für die Behandlung von Beschwerden (betreffs der Wählerregistrierung) vor dem Abschluss der Wahlergebnisse gewährleistet nicht, dass eine Konfliktbeilegung innerhalb eines dem Wahlprozess angemessenen Zeitraums stattfinden kann.

Empfehlung : Die Behandlung von und Entscheidung über Einsprüche während der Wahlzeit sowie die Berufung an einem Gericht vor den Wahlen könnten geprüft werden.

9.2. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs 2016

In bisher zwei Fällen (1970, 1996) musste eine Nationalratswahl aufgrund einer erfolgreichen Anfechtung beim [Verfassungsgerichtshof](#) in Teilbereichen wiederholt werden.³² Das Bundesverfassungs-Gesetz und die Nationalrats-Wahlordnung sehen die Möglichkeit einer Wahlwiederholung vor, das Bundespräsidentenwahlgesetz jedoch nicht. Aus diesem Grund ist der rechtliche Rahmen für die Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl limitiert. Das VfGH-Erkenntnis kreiert einen Präzedenzfall.

Das Ergebnis der Bundespräsidentenstichwahl war knapp – mit einem Unterschied von 30.863 Stimmen zwischen den beiden Kandidaten.³³ Nach dem Wahlausgang am 22. Mai 2016 hat die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) das Wahlergebnis beim österreichischen Verfassungsgerichtshof angefochten. In der Folge hat der VfGH die Anfechtung intern und öffentlich und mit einer umfassenden Zeugenbefragung untersucht, um festzustellen, ob die darin behaupteten Sachverhältnisse zutreffen. Die OSZE/ODIHR Bedarfserhebungsmission für eine Beobachtung der Wiederholung der zweiten Runde hat das Erkenntnis des VfGH als Ausdruck der Funktionalität und Effizienz des Beschwerdesystems interpretiert, dies aber nicht ohne auf bereits zuvor festgestellte Mängel bezüglich Einsprüche und Beschwerden im österreichischen Wahlprozess zu verweisen.

Der VfGH hat festgestellt, dass keine absichtliche Manipulation der Wahlergebnisse stattgefunden hat. Dennoch wurde eine Reihe von Rechtswidrigkeiten identifiziert, welche vor allem mit der Briefwahl und dem Zeitpunkt der Veröffentlichung von Wahlergebnissen zu tun haben (vgl. 7.3). Auf der Basis der Einschätzung, dass damit eine Wahlbeeinflussung stattgefunden haben könnte, und um mit diesem Erkenntnis die Integrität des demokratischen Wahlprozesses zu stärken, hat der VfGH verfügt, dass der zweite Wahldurchgang in ganz Österreich und komplett wiederholt werden muss.³⁴

³² Am 4. Oktober 1970 fand in drei Wahlkreisen (neun Wiener Gemeindebezirken) eine Wiederholungswahl statt. Am 13. Oktober 1996 wurde die Nationalratswahl 1995 in Donnerskirchen sowie im Wahlsprengel 2 der Gemeinde Reutte wiederholt.

³³ 50.3 % der Stimmen fielen auf Alexander Van der Bellen und 49.7 % der Stimmen fielen auf Norbert Hofer.

³⁴ Quelle: Österreichischer Verfassungsgerichtshof 1. Juli 2016 (https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/7/8/CH0003/CMS1468412977051/w_i_6_2016.pdf)

Diese Beschlussfassung blieb nicht ohne Kontroversen. Für viele Wähler sind die Gründe für die Wahlwiederholung nicht verständlich, aber es gibt auch Vorbehalte von Rechtsexperten. Am 14. September 2016 wurde eine Gruppenbeschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eingereicht, die sich gegen die Aufhebung der Bundespräsidentenstichwahl vom 24. April durch den Verfassungsgerichtshof richtet.³⁵ Im Vorfeld des Einspruchs wurde betont, dass es dabei nicht um eine Verhinderung der Neuaustragung der Wahl ginge; die Klageführer wehren sich dagegen, dass ihre Stimmen für ungültig erklärt wurden. Außerdem sei mit dieser Entscheidung des VfGH eine Verfassungsbestimmung in einem entscheidenden Punkt verändert worden – für sämtliche Wahlen in Österreich sei die *"Stattgebung einer Wahlanfechtung auch dann für zulässig erklärt worden, wenn die behauptete Rechtswidrigkeit auf das Wahlergebnis ohne Einfluss war."* Der Verfassungsgerichtshof habe damit seine Kompetenz überschritten und ohne Einleitung eines Prüfverfahrens den Artikel 141 der Bundesverfassung geändert. Dieser regelt nicht bloß die Anfechtung der Bundespräsidentenwahl, sondern der Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern, zum Europäischen Parlament, zu den satzungsgebenden Organen, in die Landesregierung und die mit der Vollziehung betrauten Organe einer Gemeinde. Als Konsequenz dieser Entscheidung könne jede Wählergruppe Wahlen erfolgreich anfechten, wenn sie eine Rechtswidrigkeit feststelle oder gar provoziere. *"In jedem Fall hätte der VfGH ein Gesetzesprüfungsverfahren einleiten müssen und dazu die Bundesregierung und sämtliche Landesregierungen, die von dieser generellen Änderung, die sich auf alle Wahlen auswirkt, betroffen sind, zur Stellungnahme einladen müssen."*³⁶

In diesem Zusammenhang wird auch die statistische Relevanz der festgestellten Unregelmäßigkeiten angezweifelt.³⁷ Die Kernfrage hierbei ist, ob bezüglich Bundes-Verfassungsgesetz Artikel 141³⁸ die Wahrscheinlichkeit einer Wahlmanipulation ausreicht, das Wahlergebnis zu annullieren, obgleich die mathematische Wahrscheinlichkeit einer solchen Beeinflussung höchst gering ist. Der Verfassungsgerichtshof bezieht sich im Verweis auf die Möglichkeit einer Beeinflussung auf bestehende Judikatur, die bisher aber nur für die Aufhebung von Wahlen in einer geringen Anzahl von Wahlsprengel, nicht aber für das gesamte Bundesgebiet angewendet wurde.

10. Politische Bildung und Wählerinformation

Laut Publizistikförderungsgesetz hat der Bund die staatsbürgerliche Bildungsarbeit der politischen Parteien durch Zuwendungen an Stiftungen oder Vereine zu fördern; im Jahr 2014 betrug diese Förderung insgesamt rund 10,5 Millionen Euro. Die Förderungsmittel bestehen aus einem Grundbetrag, einem Zusatzbetrag und einem Betrag für internationale politische Bildungsarbeit. Der Grundbetrag wird gleichmäßig auf die einzelnen im Nationalrat vertretenen Parteien nach deren Anzahl verteilt. Der Zusatzbetrag und der Betrag für internationale politische Bildungsarbeit werden entsprechend der Anzahl der Abgeordneten der jeweiligen politischen Partei verteilt.

Die geförderten Stiftungen (politische Akademien der Parteien) und Vereine haben das Ziel zu verfolgen, die staatsbürgerliche Bildung im Sinne der Grundsätze der Bundesverfassung, die politische und kulturelle Bildung sowie die Einsichten in politische, wirtschaftliche, rechtliche und gesellschaftliche Zusammenhänge auf innerstaatlicher und internationaler Ebene unmittelbar und in

³⁵ Siehe <https://wahlaufhebungneindanke.wordpress.com>

³⁶ Siehe <http://derstandard.at/2000044377371/Gruppenbeschwerde-gegen-Wahlaufhebung>

³⁷ Siehe zum Beispiel <https://cms.falter.at/falter/2016/09/06/eine-mathematik-lektion-fuer-den-vfgh/>

³⁸ Beinhaltet die folgende Aussage: „Der Verfassungsgerichtshof hat einer Anfechtung stattzugeben, wenn die behauptete Rechtswidrigkeit des Verfahrens erwiesen wurde und auf das Verfahrensergebnis von Einfluss war.“

gemeinnütziger Weise zu fördern, insbesondere durch Schulungen, Seminare, Enqueten, Vorträge, Arbeitsgruppen, Fernkurse, Stipendien und Publikationen.³⁹

Neben den Parteiakademien bestehen eine Reihe von Bildungsinstitutionen und Vereinen, die im Bereich staatsbürgerliche Bildungsarbeit/ politische Bildung tätig sind. Der Zugang zu Fördermitteln im Sinne einer gesicherten kontinuierlichen Bildungsarbeit scheint momentan nur eingeschränkt möglich.

Im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018 ist eine Verankerung der Politischen Bildung als Pflichtmodul ab der 6. Schulstufe im Rahmen des Unterrichtsgegenstandes Geschichte und Sozialkunde/ politische Bildung festgelegt, die im Lehrplan Neuen Mittelschule und der AHS-Unterstufe 2016 umgesetzt wurde.

Meinungsforschungsinstitute wie OGM, IMAS, SORA, Gallup u.a. erstellen Wahlprognosen aufgrund von Hochrechnungen. Ähnlich wie bei der Medienberichterstattung zu Wahlen existieren keine rechtlichen Grundlagen bezüglich Qualitätsstandards und Zeitpunkt der Veröffentlichung. Auch hier kommt das Prinzip der Selbstregulierung zu tragen, das die informelle Einigung auf einen Veröffentlichungs-Stopp sieben Tage vor dem Wahltag beinhaltet, aber nicht immer eingehalten wird. Im Zuge der Bundespräsidentenwahl 2016 haben Meinungsforschungsinstitute ihre Veröffentlichungen weiter eingeschränkt, da bisherige Berechnungsmethoden aufgrund des sich wandelnden Wählerverhaltens nicht mehr zu repräsentativen Prognosen führen.

Empfehlung: Im Zuge von Wahlprozessreformen sollte in der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit eine thematische Schwerpunktsetzung auf Wählerinformation in Betracht gezogen werden. Parteiakademien, Schulen, private und öffentliche Bildungseinrichtungen, zivilgesellschaftliche Vereine sowie die Wahlabteilung des Bundesministeriums für Inneres könnten verstärkt Wählerinformation anbieten.

11. Wahlbeobachtung

Die Nationalrats-Wahlordnung sieht die Entsendung von zwei Wahlzeugen jeder wahlwerbenden Gruppe zu allen örtlichen und besonderen Wahlbehörden vor (vgl. 2.1.). Im Bundespräsidentenwahlgesetz ist dies nicht ausführlich geregelt.

Die Akkreditierung von parteiunabhängigen Wahlbeobachtern ist in der österreichischen Wahlgesetzgebung nur bedingt vorgesehen. Seit 2007 kann der Bundesminister für Europäische und Internationale Angelegenheiten die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und deren Teilnehmerstaaten zur Entsendung von internationalen Wahlbeobachtern einladen. Ihre Rechte und Pflichten sind in der Nationalrats-Wahlordnung (Artikel 20) geregelt; das Bundespräsidentenwahlgesetz (Artikel 2) bezieht sich darauf.

Die OSZE hat durch ihr Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau bisher zweimal Beobachter zu österreichischen Wahlen entsandt: 2010 zu den Bundespräsidentenwahlen (mit einer Wahlbewertungsmission mit 11 Experten, die alle Bundesländer besucht haben), sowie 2013 zu den Nationalratswahlen (mit einem dreiköpfigen Expertenteam, das hauptsächlich in Wien Gespräche führte). Anlässlich der Bundespräsidentenwahlen 2016 hat die OSZE erneut eine Bedarfserhebung in Österreich

³⁹ Rechnungshofbericht 2008 zu Förderungsmittel für staatsbürgerliche Bildungsarbeit der politischen Parteien http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2008/berichte/teilberichte/bund/bund_2009_01/Bund_2009_01_Band2_3.pdf

durchgeführt. Aufbauend auf den Erkenntnissen von 2010 und 2013 wurde festgestellt, dass solide Rahmenbedingungen und rechtliche Grundlagen für Wahlen bestehen, aber auch, dass nicht alle früheren Empfehlungen umgesetzt wurden. Auf der Basis einer erneuten Bedarfserhebung Ende August und angesichts der Verschiebung der Stichwahlwiederholung im September hat die OSZE die Entsendung einer Expertenmission zum 4. Dezember 2016 entschlossen, die sich hauptsächlich auf die Administration des Wahltags und von Wahlkarten konzentrieren wird.

Zivilgesellschaftliche Wahlbeobachter aus Österreich sind in der Wahlgesetzgebung bislang nicht vorgesehen. Dies widerspricht internationalen Praktiken, denen sich die Republik Österreich im Rahmen internationaler und regionaler Vereinbarungen verpflichtet hat. Die erste Hauptempfehlung der OSZE/ODIHR Wahlmission 2013 lautet: Es sollte erwogen werden, die Wahlgesetzgebung dahingehend zu ändern, dass diese Wahlbeobachtung sowohl durch internationale Wahlbeobachter als auch durch Bürger erlaubt, um umfassende Konformität mit Absatz 8 des Kopenhagen Dokuments der OSZE von 1990 herzustellen.

Anders als im öffentlichen politischen Diskurs zum Thema ist Wahlbeobachtung keine Strafmaßnahme für "Bananenrepubliken" sondern ein probates Mittel zur Stärkung der Demokratie und eine Chance zur Förderung parteiunabhängiger politischer Partizipation. Es handelt sich dabei nicht um eine Kontrolle der durchführenden Instanzen, sondern um einen konstruktiven Dialog, der auf eine Optimierung der Prozesse ausgerichtet ist. Zudem können Berichte von Wahlbeobachtern herangezogen werden, um die Richtigkeit und Legitimität einer Wahl zu bestätigen oder zu widerlegen. Eine Parlamentspartei hat bereits die Präsenz von nationalen Wahlbeobachtern gefordert.⁴⁰

Für die Einrichtung nationaler Wahlbeobachtung könnten verschiedene Formate angedacht werden, die nicht auf eine Beobachtung von Wahllokalen am Wahltag eingeschränkt sein müssen und die jenen Aspekten des Wahlprozesses angepasst werden, die einer Weiterentwicklung oder Verbesserung bedürfen. So könnten etwa die Auszählung der Briefwahl oder die Arbeit der fliegenden Kommissionen Gegenstand einer Beobachtung sein. Wahlbeobachtung könnte zu einem Mittel zivilgesellschaftlicher Teilnahme entwickelt werden, an dem spezialisierte Nicht-Regierungsorganisationen ebenso teilnehmen wie Studierende oder Schulprojekte für Erstwähler.

Entscheidend für die Ermöglichung nationaler Wahlbeobachtung ist die Schaffung eines entsprechenden rechtlichen Rahmens im Wahlgesetz, mit dem sich die politischen Parteien dazu bereit erklären, Wahlbeobachtungsergebnisse im Parlament zu diskutieren. Wahlbeobachter müssten wahlberechtigt und unbescholten sein, auf ihre Tätigkeit entsprechend vorbereitet und der Unparteilichkeit und Nicht-Einmischung verpflichtet, wie dies üblicherweise durch einen Verhaltenskodex geregelt wird.

Empfehlung : Die Wahlgesetzgebung sollte mehr Wahlbeobachter als solche der OSZE erlauben, um umfassende Konformität mit Absatz 8 des Kopenhagen-Dokuments der OSZE von 1990 herzustellen. Zum einen sollten internationale Beobachter auch von anderen Organisationen (zB Council of Europe) die Möglichkeit haben, Wahlen in Österreich zu beobachten. Zum anderen sollte die Möglichkeit nationaler Wahlbeobachtung gesetzlich vorgesehen sein. Dies könnte durch ein Akkreditierungssystem geregelt werden.

⁴⁰ In Reaktion auf Wahlkartenmängel in Wien-Leopoldstadt haben die NEOS argumentiert „man müsse das Vertrauen in die Demokratie und in die Wahlen wiederherstellen (...) Das funktioniert über den Einsatz externer Wahlbeobachter in allen Wahllokalen.“ (derstandard.at, 5. September 2016)

12. Empfehlungen zum Wahlprozess

Wahlrecht

1. *Wahlrechtsrechtsreformen sollten entsprechende OSZE/ODIHR Empfehlungen umsetzen.*
2. *Im Zuge angedachter Reformen der Wahlgesetzgebung könnte eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und Harmonisierung der Wahlgesetzgebung auf Bundes- wie auch auf Landesebene in Erwägung gezogen werden.*
3. *Wahlprozessreformen sollten möglichst inklusiv und konsultativ sein und neben der Bundeswahlbehörde, den Parlamentsparteien und der Wahlabteilung im Ministerium für Inneres auch andere Vertretungskörper, unabhängige Experten und zivilgesellschaftliche Gruppen mit einbeziehen.*
4. *Maßnahmen zur besseren Förderung von Frauen im Parlament könnten überlegt werden, etwa gekoppelt an positive Anreize in der Parteienförderung.*

Wahlsystem

5. *Das System der Vorzugsstimmen sollte effektivere Chancen für Kandidaten auf nachgereihten Listenplätzen schaffen, von wahlwerbenden Parteien stärker forciert sowie für den Wähler transparenter und besser verständlich gestaltet werden.*

Wahladministration

6. *Um das System der Wahlbeisitzer zu gewährleisten und zu stärken, sollten die Kriterien für Wahlbeisitzer weiter geöffnet werden. Es könnte erwogen werden, eine Mischform einzuführen, die sowohl Vertreter politischer Parteien als auch Vertreter der Zivilgesellschaft (z.B. Studierende, Jus- und Politikwissenschaftsstudenten) mit einbezieht. Dies könnte auch als Maßnahme dienen, das Interesse an der Teilnahme von Bürgern (vor allem junger Menschen) am politischen Prozess abseits von Parteizugehörigkeit zu stärken.*
7. *Die Bestellung von Beisitzern in Wahlsprengeln sollte durch eine gerechte, einheitliche Entschädigung, kohärente Trainingscurricula und entsprechende Rechtssicherheit verbessert werden.*
8. *Es sollte erwogen werden, Versammlungen der Wahlbehörden und deren Beschlüsse öffentlicher zu gestalten.*
9. *Aufbauend auf eine OSZE Empfehlung von 2010 könnte in Erwägung gezogen werden, die Mitgliedschaft von gewählten Funktionären in Wahlbehörden einzuschränken und unabhängige Experten über das Richteramt hinaus mit einzubeziehen, um die Unparteilichkeit der Wahlverwaltung zu stärken.*
10. *Die zuständigen Behörden sollten eine genaue Auflistung und Offenlegung aller Wahlkosten anstreben.*

Wahlkosten

11. *Die zuständigen Behörden sollten eine genaue Auflistung und Offenlegung aller Wahlkosten anstreben.*
12. *Mit der Einführung eines zentralen Wählerregisters (siehe unten) könnten Kosten gegebenenfalls von den Gemeinden zum Bund umgeschichtet werden, beispielsweise durch zentral organisierte Benachrichtigungen an alle Wähler und wahlberechtigte Auslandsösterreicher.*

Wählerregistrierung

13. *Für die Einführung eines zentralen Wählerregisters scheint es einen breiten parlamentarischen Konsens zu geben. Es wird empfohlen, die Einführung des zentralen Wählerregisters zeitnah umzusetzen.*

Registrierung von Parteien und Kandidaten

14. Mit der Einführung des zentralen Wählerregisters sollte ermöglicht werden, Unterstützungserklärungen für die Nominierung einer Liste oder eines Kandidaten auch außerhalb der Heimatgemeinde abzugeben.
15. Die Verteilung und Berechnung der Direktmandate gemäß der Bevölkerungsstärke von Regionalwahlkreisen wäre im Sinne der Chancengleichheit speziell für kleinere Parteien und unabhängige Kandidaten zu überdenken.

Wahlkampf und Wahlkampffinanzierung

16. Insgesamt sollten Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung vertieft und wirksamere Sanktionen für Überschreitungen etabliert werden; dies sollte eine frühere Offenlegung der Einkünfte und Ausgaben (inklusive Spenden) während und unmittelbar nach dem Wahlkampf beinhalten.
17. Der Rechnungshof und der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat sollten weitere Befugnisse erhalten, Parteien- und Wahlkampffinanzierung eingehend zu prüfen und wirksam zu sanktionieren. Eine Alternative dazu wäre die Schaffung einer neuen, unabhängigen, mit Ermittlungs- und Sanktionskompetenzen ausgestatteten Behörde.
18. Um unabhängigen Kandidaten für die Bundespräsidentschaft eine gleiche Chance einzuräumen und von Parteien unterstützten Kandidaten gleichzustellen, könnte die Einführung eines Prämiensystems für erlangte Stimmen überlegt werden.
19. Es wird empfohlen, die 7-Millionen-Euro-Obergrenze für Wahlkampfausgaben an den jeweiligen Wahlkampf anzupassen und für die Bundespräsidentschaftswahl zu senken.

Wahltag

20. Die Weiterentwicklung von sicheren alternativen Wahlmechanismen könnte vor allem für Wähler im Ausland angedacht werden, um, effizientes und kostengünstiges Wählen zu gewährleisten.
21. Eine Novellierung des Wahlrechts sollte überlegt werden, um Behörden zu gestatten, bei Einhaltung angemessener Sicherheitsregelungen verlorene oder ungültig gewordene Wahlkarten vor der Wahl zu ersetzen.
22. Briefwahlstimmen sollten bereits am Wahltag zusammen mit den Stimmen der Wahlsprengel im Wahlsprengel ausgezählt werden, um eine Unterteilung von Ergebnissen in Briefwähler/Nicht-Briefwähler zu vermeiden und um eine zeitgerechte Verlautbarung vorläufiger Endergebnisse zu gewährleisten.
23. Wahlberechtigte sollten direkt vor der (fliegenden) Wahlbehörde wählen. Die Verwahrung von Wahlkarten durch Pflegepersonal sollte eingeschränkt werden. Die Kontrollmechanismen bei fliegenden Wahlbehörden könnten, z.B. durch verstärkte Anwesenheit von Zeugen, verbessert werden.
24. Vertrauensbildende Maßnahmen wie zum Beispiel Sicherheitsmerkmale für Wahlkarten und Ergebnisformulare, sowie Ergebnisküverts mit Originalitätsverschluss, und versiegelte Wahlurnen könnten erwogen werden.
25. Es könnte in Erwägung gezogen werden, die Wahlzeit für ganz Österreich einheitlich zu regeln und eine homogene Schließungszeit und Auszählungszeitraum für Wahlsprengel zu schaffen, um Wählern die gleiche Möglichkeit der Wahlausübung zu gewährleisten und die Weitergabe vorzeitiger Teilwahlergebnisse zu vermeiden.
26. Um das Vertrauen und die Transparenz des Wahlprozesses weiter zu stärken könnte das Auszählverfahren in den Wahlsprengeln für alle Wähler geöffnet werden, um sie am Prozess teilnehmen zu lassen.

Medien, mit Social Media

27. *Die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten für den Umgang mit sozialen Medien in Bezug auf vorzeitige Verkündung von Wahlergebnissen, Wählerbeeinflussung und angemessene Sprache (hate speech) sollten geklärt werden.*

Beschwerden und Einsprüche

28. *Die Behandlung von und Entscheidung über bestimmte Einsprüche während der Wahlzeit sowie die Berufung an ein Gericht vor den Wahlen könnten geprüft werden.*

Politische Bildung und Wählerinformation

29. *Im Zuge von Wahlprozessreformen sollte in der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit eine thematische Schwerpunktsetzung auf Wählerinformation in Betracht gezogen werden. Parteiakademien, Schulen, private und öffentliche Bildungseinrichtungen, zivilgesellschaftliche Vereine sowie die Wahlabteilung des Bundesministeriums für Inneres könnten verstärkt Wählerinformation anbieten.*

Wahlbeobachtung

30. *Die Wahlgesetzgebung sollte mehr Wahlbeobachter als solche der OSZE erlauben, um umfassende Konformität mit Absatz 8 des Kopenhagen-Dokuments der OSZE von 1990 herzustellen. Zum einen sollten internationale Beobachter auch von anderen Organisationen (zB Council of Europe) die Möglichkeit haben, Wahlen in Österreich zu beobachten. Zum anderen sollte die Möglichkeit nationaler Wahlbeobachtung gesetzlich vorgesehen sein. Dies könnte durch ein Akkreditierungssystem geregelt werden.*

ANNEX

ANNEX 1 - Referenzen

A. Gesetzgebung⁴¹

Hauptquellen

Bundes-Verfassungsgesetz
Nationalrats-Wahlordnung 1992
Bundespräsidentenwahlgesetz 1971
Europawahlordnung 1996
Wählerevidenzgesetz 1973
Volksbegehrengesetz 1973
Volksabstimmungsgesetz 1972
Volksbefragungsgesetz 1989
Bundesgesetz über die Führung ständiger Evidenzen der Wahl- und Stimmberechtigten bei Wahlen zum Europäischen Parlament (Europa-Wählerevidenzgesetz)
Bundesgesetz über die Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen (Europäische Bürgerinitiative-Gesetz)

Weitere Gesetzestexte

Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz) 2012
Parteien-Förderungsgesetz 2012
Bundesgesetz über die Presse und andere Publizistische Medien (Mediengesetz) 1981
Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik (Publizistikförderungsgesetz) 1984
Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF Gesetz) 1984
Bundesgesetz über audiovisuelle Mediendienste 2001
Privatradiogesetz 2011
Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz (Medientransparenzgesetz) 2012
Verfassungsgerichtshofgesetz 1953
Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985

B. Wichtige Internet Quellen

Arbeitsgemeinschaft Zivile Wahlbeobachtung: <http://wahlbeobachtung.org>
Bundesministerium für Inneres: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen
OSZE/ODIHR Berichte zu Österreich: <http://www.osce.org/odihr/elections/austria>
Presseinformation zum VfGH-Erkenntnis zur Wahlaufhebung: https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/8/0/4/CH0003/CMS1467363234408/verkuendung_w_presseinformation.pdf
Erkenntnis des Verfassungsgerichtshof zur Wahlaufhebung: https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/7/8/CH0003/CMS1468412977051/w_i_6_2016.pdf

C. OSZE/ODIHR Berichte

[OSZE/ODIHR Needs Assessment Mission \(NAM\) Report Repeat Second Round 2016](#)
[OSZE/ODIHR Needs Assessment Mission \(NAM\) Report Presidential Elections 2016](#)
[OSZE/ODIHR Election Expert Mission \(EEM\) Bericht zur Nationalratswahl 2013](#)
[OSZE/ODIHR Needs Assessment Mission \(NAM\) Report Parliamentary Elections 29 September 2013](#)
[OSZE/ODIHR Election Assessment Mission \(EAM\) Bericht zur Präsidentschaftswahl 25. April 2010](#)

⁴¹ Für dieses Positionspapier werden die aktualisierten Fassungen der Gesetzestexte wie vom Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramts zum Stand 13. September 2016 publiziert verwendet (siehe <https://www.ris.bka.gv.at>).

D. Presse

Die österreichische (ORF und Tageszeitungen) und internationale Berichterstattung zum Wahlprozess wird ständig von wahlbeobachtung.org rezipiert und hier nicht weiter ausgeführt. Wo im Diskussionspapier direkt zitiert wird, wird in Fußnoten darauf verwiesen.

ANNEX 2 – Liste der Gesprächspartner

Bundeswahlbehörde – Bundesministerium für Inneres

Mag. Robert Stein, Leiter der Abteilung III/6 Wahlanlagen

Mag. Gregor Wenda, Stv. Leiter der Abteilung III/6 Wahlanlagen

Mag. Alexander Barth, Referent Verfassungsfragen, Abteilung III/6 Wahlanlagen

Politische Parteien

Dr. Peter Pointner, Mitglied der Bundeswahlbehörde, SPÖ

Mag. Raphael Sternfeld, Mitglied der Bundeswahlbehörde, SPÖ

Mag. Wolfgang Gerstl, Verfassungssprecher, ÖVP

Dr. Werner Zögernitz, Mitglied der Bundeswahlbehörde, ÖVP

Mag. Harald Stefan, Verfassungssprecher, FPÖ

Mag. Robert Luschnik, Klubobmann und Mitglied der Bundeswahlbehörde, GRÜNE

Dr. Marlies Meyer, Stellvertretende Klubobfrau, GRÜNE

Dr. Nikolaus Scherak, Stellvertretender Klubobmann, NEOS

Dr. Karl-Arthur Arlamovsky, Mitglied der Bundeswahlbehörde, NEOS

Alexander Huber, Fachreferent für Kontrolle, Demokratie, Medien & Integration, NEOS Wien

Christoph Hagen, Generalsekretär Team Stronach

Weitere Institutionen und Experten

Dr. Christina Binder, Universitätsprofessorin für Völkerrecht, Universität Wien

Dr. Susanne Giendl, Österreichischer Verwaltungsgerichtshof

Dr. Christoph Konrath, Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlicher Dienst des Parlaments

Daniel Kosak, Leiter der Abteilung Kommunikation und Medien, Gemeindebund

Andreas Kunigk, Pressesprecher KommAustria

Dr. Theo Öhlinger, em. o. Universitäts-Professor für Verfassungsrecht

DDr. Hubert Sickinger, Institut für Konfliktforschung, Universität Wien

Dr. Melanie Sully, Executive Director Institute for Go-Governance

Mag. Alexander Warzilek, Geschäftsführer Österreichischer Presserat

Dr. Georg Zanger, Rechtsanwalt und Initiator von Wahlaufhebung – nein danke

Dip.-Ing. Dieter Zirnig, Chefredakteur und Gründer von neuwal.com

ANNEX 3 – OSZE/ODIHR Empfehlungen 2010 und 2013

Es könnte in Erwägung gezogen werden, die Mitgliedschaft von gewählten Funktionären in Wahlbehörden einzuschränken, um die Unparteilichkeit der Wahlverwaltung zu gewährleisten. (OSZE/ODIHR 2010)

Es sollte erwogen werden, Versammlungen der Bundeswahlbehörde für die Öffentlichkeit, die Medien und die Zivilgesellschaft offen zugänglich zu machen. (OSZE/ODIHR 2013)

Um den Kandidatennominierungsprozess leichter zugänglich zu machen und eine mögliche Stigmatisierung der Anhänger der Bewerber zu vermeiden, mögen die Behörden erwägen einen zusätzlichen Weg der Unterstützung eines Bewerbers anzubieten, der keinen Besuch am Gemeindeamt erfordern würde. (OSZE/ODIHR 2010)

Es wird empfohlen, Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, die die Transparenz und Rechenschaft für die Wahlkampffinanzierung erhöhen. Diese sollten zumindest ein Verbot von anonymen Spenden, eine ausführlichere Berichterlegung über Wahlkampfeinnahmen und -ausgaben, die Verpflichtung der Veröffentlichung von Wahlkampfspendern sowie die Verpflichtung, dass alle bezahlten politischen Anzeigen die Identität des Zahlungsempfängers beinhalten, umfassen. Good Practice bei der Wahlkampffinanzierung beinhaltet darüber hinaus die Vorlage von Berichten über Einnahmen und Ausgaben vor den Wahlen, die Revision aller Einnahmen und Ausgaben durch eine unabhängige Körperschaft und schließlich angemessene Folgen für die Nichteinhaltung der Bestimmungen. (OSZE/ODIHR 2010)

Es sollte erwogen werden, das Gesetz über die Finanzierung politischer Parteien zu ändern, um darin eine zeitigere Offenlegung der Einkünfte und Ausgaben während des Wahlkampfes zu fordern. Insbesondere könnte überlegt werden, einen Zwischenbericht vor der Wahl einzuführen, um die Wählerinnen und Wähler über die Finanzierung der Wahlkampagnen zu informieren, so dass sie diese Information bei der Entscheidung über ihre Stimmabgabe berücksichtigen können. (OSZE/ODIHR 2013)

Spenden von Dritten sollten so geregelt werden, dass sie mit den verfassungsmäßigen Garantien für Meinungs- und Vereinigungsfreiheit im Einklang stehen. Es sollte erwogen werden, irgendeine Art von Offenlegung für Wahlkampffinanzierung durch Dritte einzufordern. (OSZE/ODIHR 2013)

Im Einklang mit der guten Praxis sollte die Annahme von Krediten für Wahlwerbungsaktivitäten reguliert und offengelegt werden. (OSZE/ODIHR 2013)

Es könnte erwogen werden, das Gesetz zu ändern, damit dieses eine erschöpfende Liste der Unregelmäßigkeiten enthält und sichergestellt wird, dass die geltenden Sanktionen verhältnismäßig, wirksam und von abschreckendem Charakter sind. Der Rechnungshof und der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat sollten die Befugnis erhalten, weitere Dokumente und Zeugnisse der Parteien einzufordern, um sicherzustellen, dass jegliche Regelwidrigkeit umfassend überprüft werden kann. (OSZE/ODIHR 2013)

Mit Blick auf die Sicherstellung der Geheimhaltung der Wahl bei gleichzeitiger Förderung der Wahlbeteiligung sollten die Behörden weiterhin an der Entwicklung sicherer alternativer Wahlmechanismen arbeiten. Die Behörden könnten erwägen, eine Analyse der Auswirkungen des Wählens in unkontrollierten Umgebungen durchzuführen, um herauszufinden, ob Formen des Drucks auf Wähler ausgeübt werden und dies zu verhindern. (OSZE/ODIHR 2013)

Zum Schutz der Gleichheit der Wahlrechte könnte erwogen werden, Behörden zu gestatten – bei Einhaltung angemessener Sicherheitsregelungen – verlorene Wahlkarten zu ersetzen. (OSZE/ODIHR 2013)

Es sollte in Erwägung gezogen werden, die gegebenen Kontrollmechanismen am Wahltag zu verstärken, insbesondere zur Sicherung von sensiblen Unterlagen, wie z. B. abgegebene Stimmen, um die allgemeine Integrität der Abstimmung zu schützen. (OSZE/ODIHR 2010)

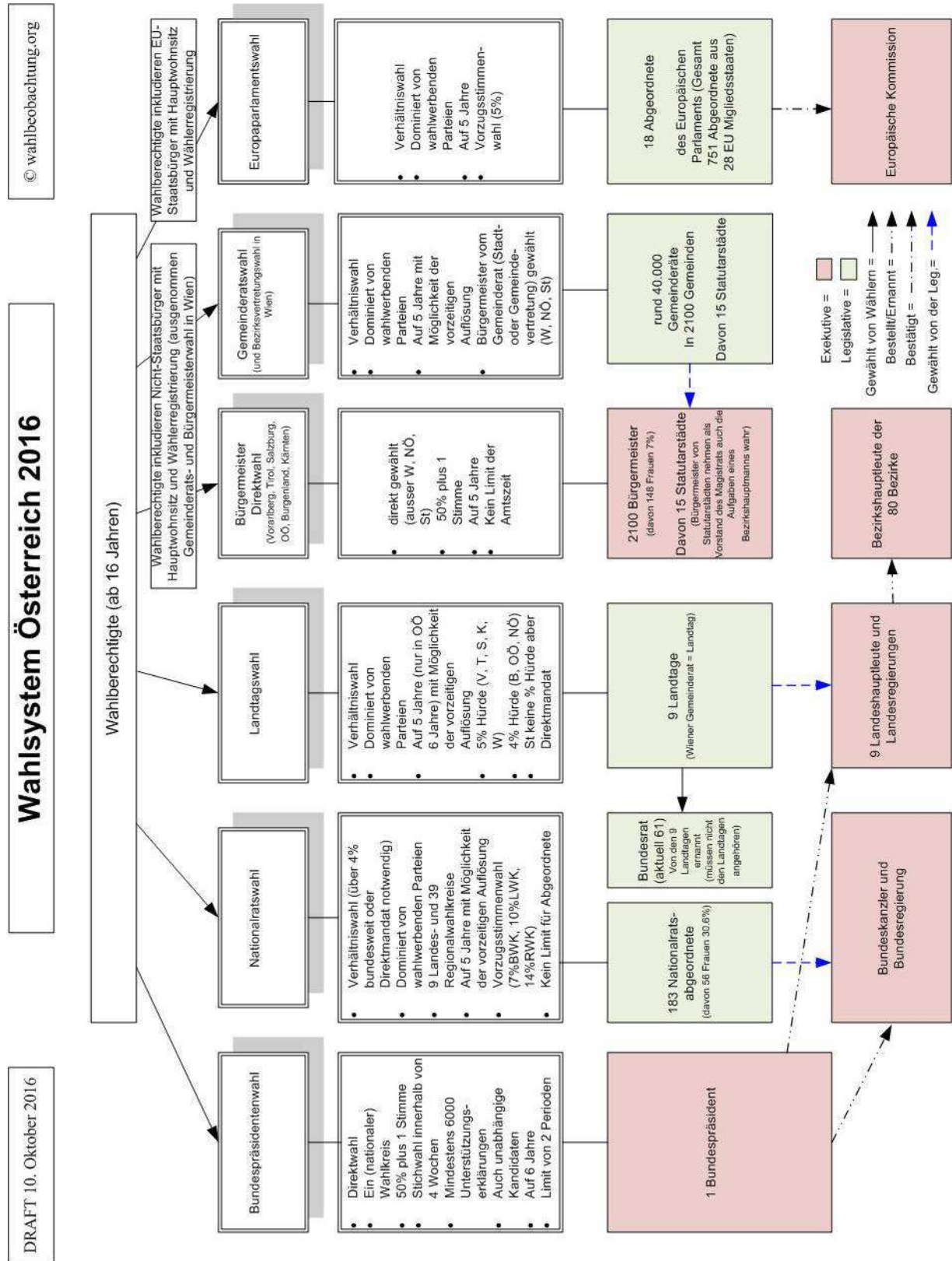
Zur Steigerung der Kontinuität im Wahlprozess und um eine mögliche Entrechtung der Wahlberechtigten zu vermeiden, sollte in Erwägung gezogen werden, die Wahlzeit für ganz Österreich zu regeln oder zumindest eine Mindestwahlzeit für Wahllokale festzulegen. (OSZE/ODIHR 2010)

Es sollte in Erwägung gezogen werden, die Behandlung von und Entscheidung über bestimmte Einsprüche während der Wahlzeit zuzulassen und die Berufung an einem Gericht vor den Wahlen zu gestatten. Zeitgerechte und effektive Rechtsbehelfe für Einsprüche und Berufungen betreffend Wahlen sind ein wichtiger Bestandteil internationaler Standards und Good Practices. (OSZE/ODIHR 2010)

Das Einspruchsverfahren sollte eine gerichtliche Prüfung wahlbezogener Beschwerden vor der Verkündung der endgültigen Wahlergebnisse zulassen. (OSZE/ODIHR 2013)

Es sollte erwogen werden, die Wahlgesetzgebung dahingehend zu ändern, dass diese Wahlbeobachtung sowohl durch internationale Wahlbeobachter als auch durch Bürger erlaubt, um umfassende Konformität mit Absatz 8 des Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990 herzustellen. (OSZE/ODIHR 2013)

ANNEX 4 – Graphik: Wahlsystem Österreich 2016



DRAFT 10. Oktober 2016

Wahlsystem Österreich 2016

wahlbeobachtung.org