



Nationale Wahlbeobachtung als Beitrag zur Demokratie(sierung)

von Iris O'Rourke, Paul Grohma, Michael Lidauer, Armin Rabitsch

Überblick

Wahlbeobachtung ist einer breiteren Öffentlichkeit vor allem im internationalen Kontext bekannt. Wahlbeobachter_innen aus EU-Mitgliedsstaaten sind im Rahmen von EU-Missionen insbesondere in afrikanischen, asiatischen oder südamerikanischen Ländern im Einsatz, jene aus OSZE-Mitgliedsstaaten in anderen OSZE-Ländern (vor allem im zentralasiatischen/postsowjetischen Raum). Anhand der Ergebnisse dieser Missionen können u.a. demokratische Fort- oder Rückschritte, die Legitimität des Wahlprozesses oder die Ausgewogenheit der Medienberichterstattung bewertet werden.

Darüber hinaus gibt es jedoch auch in vielen europäischen Staaten nationale, einheimische Beobachtungsorganisationen, wie etwa in der Slowakei, Kroatien, Rumänien, Serbien und 14 weiteren Staaten Ost- und Zentraleuropas, die im *Europäischen Netzwerk von Wahlbeobachtungsorganisationen (ENEMO)* organisiert sind. Wahlbeobachtung kann nämlich nicht nur als außenpolitisches Instrument zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten außerhalb Europas genutzt werden, sondern auch in bereits etablierten Demokratien gute Praktiken stärken.

Nationale Wahlbeobachtung kann als Kontrollmechanismus unterschiedliche Herangehensweisen an Problemstellungen vergleichen und Mängel sowie alternative Lösungen aufzeigen. Die jüngsten Geschehnisse rund um die Bundespräsidentenwahl 2016 zeigen, dass auch das österreichische Wahlsystem nicht frei von Fehlern

ist. Die Verschiebung der Stichwahl hat verdeutlicht, dass die Gesetzeslage nicht ausreichend war, um auf Fehler und Pannen zeitgerecht zu reagieren. Die Wahlverschiebung war also die einzige Möglichkeit, grundsätzliche demokratiepolitische Prinzipien zu wahren und das Wahlrecht aller Wahlberechtigten zu schützen. Die dazu unmittelbar notwendigen Gesetzesänderungen sollten aber nicht den Blick auf weiterführende Wahlreformen verstellen. Dazu gehört auch die Etablierung der Möglichkeit nationaler Wahlbeobachtung in Österreich, die seit 2010 auch wiederholt von der OSZE vorgeschlagen wurde.

Nationale Wahlbeobachtung kann als Instrument dazu dienen, einen inklusiven Dialog zwischen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft zu eröffnen, der es ermöglicht, das Wahlrecht funktioneller zu gestalten, es den Bedürfnissen einer im Wandel befindlichen Gesellschaft anzupassen und den internationalen Verpflichtungen Österreichs (u.a. im Rahmen der OSZE) gerecht zu werden. In diesem Sinne ist Wahlbeobachtung keine Strafmaßnahme, 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 Wahlbeobachter_innen herangezogen werden, um die Richtigkeit und Legitimität einer Wahl zu bestätigen.

Die Initiative

wahlbeobachtung.org – eine unabhängige, unparteiische, zivilgesellschaftliche Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter_innen und -expert_innen mit internationaler Wahlerfahrung – verfolgt daher das Ziel, konstruktiv zur Verbesserung der österreichischen Wahlprozesse und des Wahlsystems beizutragen. Die Initiative zeigt durch Beobachtung und Bewertung des österreichischen Wahlprozesses Abweichungen von internationalen Verpflichtungen auf und trägt durch Empfehlungen konstruktiv zur Verbesserung des österreichischen Wahlsystems und Wahlprozesses im Besonderen und des politischen Systems im Allgemeinen bei. Im Januar 2017 hat wahlbeobachtung.org einen aktualisierten Vorschlagskatalog mit 37 Empfehlungen für eine Wahlrechtsreform in Österreich ausgearbeitet, auf der gleichlautenden Webseite veröffentlicht und maßgeblichen politischen Akteur_innen, den Medien und einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht. Die Empfehlungen basieren auf OSZE/ODIHR- und Europarat/GRECO-Berichten sowie dem Fachwissen und den Erfahrungen der Arbeitsgemeinschaft.

Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs zur Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl hat Probleme in den österreichischen Wahlprozessen zu Tage gebracht, die schon länger einer Lösung bedürfen. Die Wiederholung und Verschiebung der Stichwahl haben das Vertrauen der Wähler_innen in die professionelle Durchführung der Wahlen geschmälert. Ein umfassender Wahlreformprozess, der Änderungen auf der Grundlage

dieses Vorschlagskatalogs aufgreift, könnte das Vertrauen von Wähler_innen in die demokratische Legitimierung und Integrität der Wahlprozesse sowie ihr Interesse an der Teilhabe daran stärken. Insofern kann das Hinterfragen gegenwärtiger Praktiken als Chance für künftig weitreichendere Reformen verstanden werden.

Dem Vorschlagskatalog gingen zahlreiche Meetings mit Behörden, politischen Vertreter_innen und anderen zivilgesellschaftlichen Initiativen voraus, und die Veröffentlichung wurde medial und politisch begleitet.

In den Tagen vor und nach der wiederholten Bundespräsidentenwahl am 4. Dez. 2016 traf das Team von wahlbeobachtung.org VertreterInnen der Bundeswahlbehörde, des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes, des Rechnungshofes, sowie des Renner-Instituts, der Politischen Akademie und der Grünen Bildungswerkstatt. Weiters traf das Team VertreterInnen anderer zivilgesellschaftlicher Initiativen wie Forum Informationsfreiheit und Offene Wahlen Österreich und nahm am Gov Bar Camp und am Medien Bar Camp in Wien teil. Das Team erläuterte auch den vier OSZE-WahlexpertInnen, die anlässlich der Bundespräsidentenwahl 2016 in Österreich waren, die Empfehlungen von wahlbeobachtung.org und unterstrich die Forderung der Zulassung österreichischer WahlbeobachterInnen.

Im Radio war wahlbeobachtung.org zu Gast bei FM4 und Ö1 und sprach insbesondere über die Notwendigkeit, BürgerInnen mehr in den Wahlprozess einzubinden, um ihr Vertrauen in diesen zu stärken. Auch der Standard, die Tiroler Tageszeitung, die Furche und News berichteten über wahlbeobachtung.org und die Reformvorschläge. Auch alle im Parlament vertretenen Parteien erhielten den

Vorschlagskatalog und zeigten unterschiedlich ausgeprägtes Interesse daran, die Vorschläge weiter zu verfolgen.

Die Reformvorschläge

Ähnlich wie ein Bericht im Rahmen internationaler Wahlbeobachtungsmissionen deckt der aktuelle Empfehlungskatalog die Bereiche Wahlreformprozess, Wahlrecht, Wahlsystem, Wahladministration, Wahlkosten, Wählerregistrierung, Registrierung von Parteien und Kandidat_innen, Wahlkampf- und Parteienfinanzierung, Briefwahl, Wahltag, Medien, Beschwerden und Einsprüche, politische Bildung und Wähler_inneninformation sowie nationale und internationale Wahlbeobachtung ab. Der Vorschlagskatalog ist zusammen mit anderen Referenzdokumenten auf wahlbeobachtung.org zu finden.

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 Empfehlungen der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte* (OSZE/ODIHR) und des Europarates/der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) 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 zusätzlich zur Bundeswahlbehörde, den Parlamentsparteien und der Wahlabteilung im Bundesministerium für Inneres auch andere Vertretungskörper, unabhängige Expert_innen und zivilgesellschaftliche Gruppen miteinbeziehen.

Das Wahlsystem sollte ein Spiegel der Gesellschaft sein und sich wie diese auch verändern sowie den Prinzipien der Verfassung und den darin verankerten Grundrechten entsprechen. Die Einführung eines zentralen Wähler_innenregisters wurde bereits im Parlament beschlossen, und dessen Verwendung ist für Beginn 2018 vorgesehen. Maßnahmen zur besseren Förderung von Frauen im Parlament könnten etwa an positive Anreize in der Parteienförderung gekoppelt werden. Die Verteilung und Berechnung der Direktmandate gemäß der Bevölkerungsstärke von Regionalwahlkreisen wäre im Sinne der Chancengleichheit speziell für kleinere Parteien und unabhängige Kandidat_innen zu überdenken.

Die steigende Nutzung der Briefwahl im In- und Ausland ebenso wie Unsicherheitsfaktoren bei besonderen Wahlkommissionen (fliegenden Behörden) verlangen 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 Wähler_innen bundesweit gleiche Wahlmöglichkeiten zu bieten, sollten die Öffnungs-, Schließ- und Auszählungszeiten der Wahllokale angepasst und vereinheitlicht werden. Alle Sprengelwahlergebnisse sollten vor Ort als auch zeitnah digital und zentral veröffentlicht werden. Die Möglichkeiten und der Zeitrahmen für die persönliche Stimmabgabe mittels Wahlkarte an den Magistraten/am Gemeindeamt vor dem eigentlichen Wahltag sowie die Einführung eines zusätzlichen Vorwahltages sollten erwogen werden.

Um das System der Wahlbeisitzer_innen zu gewährleisten und zu stärken, sollten die Kriterien für Wahlbeisitzer_innen weiter geöffnet werden. Es könnte erwogen



werden, eine Mischform einzuführen, die sowohl Vertreter_innen politischer Parteien als auch Vertreter_innen der Zivilgesellschaft einbezieht. Dies könnte auch als Maßnahme dienen, das Interesse von Bürger_innen (vor allem junger Menschen) an der Teilnahme am politischen und demokratischen Prozess abseits von Parteizugehörigkeit zu stärken. Die Bestellung von Beisitzer_innen 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 angepasste Obergrenzen für Wahlkampfausgaben, wirksamere Sanktionen im Falle von Überschreitungen sowie eine bessere Regelung und frühere Offenlegung der Einkünfte und Ausgaben während und unmittelbar nach dem Wahlkampf beinhalten. Es wäre angebracht, 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 Europarat/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 Wahlergebnissen, Wählerbeeinflussung und angemessene Sprache (bzw. *hate speech*) sollten jedoch besser geklärt werden. Schulen, private und öffentliche Bildungsein-

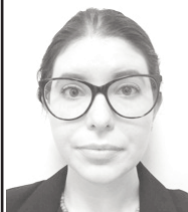
richtungen, Parteiakademien, zivilgesellschaftliche Vereine sowie die Wahlabteilung des Bundesministeriums für Inneres könnten verstärkt Wähler_inneninformation, insbesondere für Erstwähler_innen, anbieten.

Conclusio

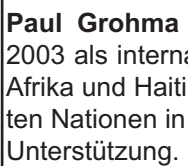
Zivilgesellschaftliche Initiativen zur Beobachtung und Bewertung von Wahlprozessen sind auch in europäischen Ländern wichtig, um Entscheidungsträger_innen, Gesetzgeber_innen und der breiteren Öffentlichkeit den Istzustand im Vergleich zu internationalen Verpflichtungen (UN, OSZE, Europarat) zu vermitteln und Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten und vorzustellen.

Bisher hat es noch keine zivilgesellschaftliche Initiative zur Beobachtung und Bewertung österreichischer Wahlen gegeben. Die österreichische Wahlgesetzgebung sieht derzeit eine Beobachtung von Wahlen durch österreichische Staatsbürger_innen oder zivilgesellschaftliche Initiativen nicht vor. Dies widerspricht internationalen Standards, denen sich die Republik Österreich im Rahmen internationaler und regionaler Vereinbarungen verpflichtet hat. Daher sollte in Österreich – nicht zuletzt als Gastland und derzeitigem Vorsitz der OSZE – die Möglichkeit nationaler Wahlbeobachtung gesetzlich verankert werden. Österreich könnte damit auch anderen Ländern als Vorbild dienen.

Über die Autor_innen



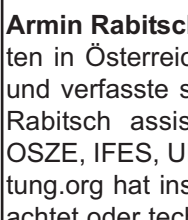
Iris O'Rourke ist Juristin und Kultur- und Sozialanthropologin. Sie hat für die OSZE und AEGEE Wahlen in Spanien, Bosnien und Herzegowina und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien beobachtet.



Paul Grohma arbeitet neben Ärzte ohne Grenzen seit 2003 als internationaler Wahlbeobachter mit Schwerpunkt Afrika und Haiti. Er war auch als Freiwilliger für die Vereinten Nationen in Burundi im Einsatz und leistete technische Unterstützung.



Michael Lidauer, ebenso wie Grohma Sozialanthropologe, hat seit 2003 Wahlen in 15 Ländern beobachtet und sich dabei auf Südostasien spezialisiert. Zwischen 2014 und 2016 war er Senior Elections and Conflict Advisor für die International Foundation for Electoral Systems (IFES) in Myanmar.



Armin Rabitsch ist Politologe und studierte an Universitäten in Österreich, Südafrika, Italien sowie Großbritannien und verfasste seine Doktorarbeit zur Afrikapolitik der EU. Rabitsch assistierte in der Wahldurchführung für die OSZE, IFES, UNDP und EU. Das Team von wahlbeobachtung.org hat insgesamt in über 50 Ländern Wahlen beobachtet oder technisch unterstützt.

