

## **Wahlbeobachtung in Österreich – 20 Fragen und Antworten**

Eine Stellungnahme von österreichischen Wahlbeobachtern  
anlässlich der Wiederholung der Stichwahl zum Bundespräsidenten

- [wahlbeobachtung.org](http://wahlbeobachtung.org) -

Die österreichischen Bundespräsidentenwahlen 2016 haben polarisiert, aber nicht zuletzt auch in sozialen Medien zu zivilgesellschaftlicher Mobilisierung beigetragen. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zur Wiederholung der Stichwahl bezieht sich auf Praktiken im Wahlprozess, die schon länger einer Revision bedürfen. Nach dem VfGH-Urteil hat Außenminister Kurz die OSZE eingeladen internationale Wahlbeobachter nach Österreich zu entsenden. Die Beobachtung von Wahlen entspricht den internationalen Verpflichtungen Österreichs und setzt auch ein gutes Beispiel für Länder mit weniger ausgeprägter demokratischer Praxis.

Entgegen bisheriger OSZE Empfehlungen ist eine nationale, zivilgesellschaftliche Wahlbeobachtung in Österreich rechtlich aber (noch) nicht vorgesehen. Österreich sollte im Rahmen der OSZE eingegangene Verpflichtungen umsetzen und die Gesetzeslage ändern, um auch inländische, zivilgesellschaftliche Wahlbeobachtung als demokratieunterstützendes Instrument anzuerkennen und zuzulassen. Aus diesen Gründen ist es angebracht, vor der Wiederholung der Stichwahl einen detaillierteren Blick auf das Thema Wahlbeobachtung, aktuelle Kontroversen und mögliche Empfehlungen zur Verbesserung des Wahlprozesses in Österreich zu werfen.

### **A) Wahlbeobachtung: Hintergrund und Ausblick**

#### **1. Was ist Wahlbeobachtung, und wie funktioniert sie?**

Internationale Wahlbeobachter fungieren auf der Basis von Einladungen nationaler Regierungen und Wahlbehörden als unabhängige und unparteiische Zeugen in nationalen Wahlprozessen. Je nach Format einer sogenannten Wahlbeobachtungsmission untersuchen und analysieren Experten die Wahladministration, die Wahlgesetzgebung, den Wahlkampf und die Mediensituation, besuchen Wahllokale am Wahltag, und beobachten die Umsetzung der Ergebnisse sowie mögliche Einsprüche und Beschwerdeverfahren. Ihre Beobachtungen werden auf der Basis internationaler Übereinkommen und guter Praktiken bewertet, die auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beruhen. Nach der Wahl geben internationale Beobachter Empfehlungen für mögliche Reformen und machen in der Regel ihre Berichte öffentlich zugänglich.

Nicht immer kommt es zu einer Entsendung einer vollen Wahlbeobachtungsmission mit einer großen Zahl von Beobachtern, die vor allem am Wahltag Wahllokale besuchen (Kurzzeitbeobachter) oder im Vorfeld in verschiedenen Regionen den Wahlkampf beobachten und Gespräche mit Vertretern politischer Parteien führen (Langzeitbeobachter). Oft kommen kürzere, kleinere Expertenmissionen zum Einsatz, welche die Wahlgesetzgebung und –Administration im Detail analysieren, aber auch führende politische und zivilgesellschaftliche Akteure treffen.

#### **2. Seit wann gibt es Wahlbeobachtung?**

Wahlbeobachtung ist kein neues politisches Instrument. Die erste bekannte internationale Wahlbeobachtungsmission fand 1857 – mit österreichischer Beteiligung – zur Beobachtung der Referenda in den Fürstentümern Wallachei und Moldau statt und schloss England, Frankreich, Preußen, Russland und die Türkei mit ein. Seit dem zweiten Weltkrieg wurden Wahlbeobachtungsmissionen unter der Leitung der Vereinten Nationen hauptsächlich in ehemaligen Kolonien und Territorien mit umstrittenem Zugehörigkeitsstatus durchgeführt.

Als regelmäßiges und intensiv genutztes Instrument gibt es internationale Wahlbeobachtungsmissionen erst seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der politischen Wende, die mit dem Jahr 1989 eingeleitet wurde. Die OSZE begann vermehrt Wahlprozesse in den neuen Staaten des ehemaligen Jugoslawien und der vormaligen Sowjetunion zu beobachten. Wahlbeobachtungsmissionen durch die Vereinten Nationen wurden auch zu so wegweisenden Wahlen wie zum Ende des Pol Pot Regimes in Kambodscha 1993, zum Ende des Apartheid-Regimes in Südafrika 1994, oder zum Referendum zur Unabhängigkeit Ost-Timors von Indonesien 1999 entsandt. Die EU betreibt internationale Wahlbeobachtung als außenpolitisches Instrument zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten intensiv seit dem Jahr 2000.

### **3. Wer betreibt internationale Wahlbeobachtung?**

Internationale Wahlbeobachtung ist in Europa vor allem durch drei Organisationen bekannt: die Europäische Union (EU), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und den Europarat. Für die EU ist Wahlbeobachtung ein außenpolitisches Instrument im Sinne des Lissabon Vertrags zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Je nach Wahlkalender und politischen Prioritäten werden jedes Jahr Wahlen oder Referenda beobachtet, jüngst zum Beispiel in Gabun, Peru, oder Myanmar (siehe [http://eeas.europa.eu/topics/election-observation-missions-euoms/421/election-observation-missions-euoms\\_en](http://eeas.europa.eu/topics/election-observation-missions-euoms/421/election-observation-missions-euoms_en)).

Anders als für die EU ist Wahlbeobachtung für die OSZE eine interne Angelegenheit. Auf der Basis der Kopenhagener Übereinkunft von 1990 entsenden die 57 OSZE Teilnehmerstaaten Wahlbeobachter in andere Mitgliedsländer. Solche Missionen werden vom OSZE Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau organisiert. Zur Zeit finden OSZE/ODIHR Wahlbeobachtungsmissionen in Russland und Weißrussland statt. Auch für die US Präsidentschaftswahl wird die OSZE/ODIHR eine Wahlbeobachtungsmission mit Lang- und Kurzzeitwahlbeobachtern entsenden (siehe <http://www.osce.org/odihr/elections>).

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats entsendet seit 1990 Wahlbeobachtungsmissionen zu Lokalwahlen in die 47 Mitgliedsländer des Europarats (siehe: [http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default\\_en.asp?mytabsmenu=3](http://www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_en.asp?mytabsmenu=3)).

Die Vereinten Nationen beobachten Wahlen heute nur mehr in Ausnahmefällen und leisten vielmehr technische Unterstützung für Wahlprozesse. International gibt es auch noch andere Wahlbeobachtungsorganisationen, zum Beispiel das US-amerikanische Carter Center und regionale Organisationen wie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und das Asiatische Netzwerk für Freie Wahlen (ANFREL).

### **4. Können Beobachter in den Prozess eingreifen?**

Nein. Wahlbeobachter sind einem eigenen Verhaltenskodex (Code of Conduct) verpflichtet, der sie strikt daran gemahnt, politisch neutral zu bleiben und den Prozess nicht zu beeinflussen – sie dürfen unter keinen Umständen die Rolle der Wahldurchführenden einnehmen; diese obliegt allein nationalen Autoritäten. Das Nicht-Einmischungsprinzip gewahrt auch die Unabhängigkeit der Beobachter und soll ihre Urteilskraft stärken. Die wesentlichen internationalen Wahlbeobachtungsorganisationen haben sich zu einem einheitlichen Verhaltenskodex verpflichtet (<http://www.osce.org/odihr/16935?download=true>), der analog dazu auch für nationale Wahlbeobachtungsorganisationen besteht (<http://www.gndem.org/aboutgndem>).

## **5. Was ist der Unterschied zwischen nationalen und internationalen Wahlbeobachtern?**

Bei der Beobachtung von Wahlen durch unabhängige Personen oder Gremien ist es wichtig, zwischen internationaler und nationaler Wahlbeobachtung zu unterscheiden. Während internationale Wahlbeobachtungsmissionen zum Instrumentarium außenpolitischer Praxis und zwischenstaatlicher Verpflichtungen gehören, sind nationale Wahlbeobachter Teil des innerstaatlichen politischen Prozesses und können parteiunabhängig als zivilgesellschaftlicher Kontrollmechanismus fungieren, ohne bestimmten Kandidaten oder Gruppierungen verpflichtet zu sein.

Methodologisch sind nationale und internationale Wahlbeobachtungen ähnlich; beide orientieren sich an Prinzipien, die von den Vereinten Nationen und den wichtigsten Wahlbeobachtungsorganisationen ratifiziert wurden. In vielen Ländern sind nationale Organisationen in der Lage, eine größere Zahl an Beobachtern zu mobilisieren als internationale Organisationen. Aufgrund der breiteren Präsenz haben nationale Wahlbeobachtungsmissionen auch die Möglichkeit, eine parallele Kalkulation der Wahlergebnisse vorzunehmen, um die Korrektheit des offiziellen Wahlergebnisses zu überprüfen. Dies hat in Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens zur unabhängigen Kontrolle von Wahlbehörden und deren Verlautbarung von Ergebnissen geführt, ist jedoch nicht immer notwendig.

Ein bekanntes Beispiel für eine nationale Beobachterorganisation ist NAMFREL auf den Philippinen, die durch die Mobilisierung tausender ziviler Beobachter 1987 gegen Wahlbetrug auftrat und zum Sturz General Marcos führte. Seither haben sich rund um den Globus viele solcher Organisationen entwickelt, die heute verstärkt auch digitale Kommunikationstechnologien (*open source* Verfahren) nutzen. Ein europäisches Beispiel für eine solche Organisation ist das Europäische Netzwerk von Wahlbeobachtungsorganisationen (ENEMO). Weitere Beispiele im OSZE-Raum gibt es aus Bulgarien, Kroatien, der Slowakei und Russland.

## **6. Gibt es Wahlbeobachtung auch in Europa / in westlichen Demokratien?**

Ja. In den Medien sind vor allem Wahlbeobachtungsmissionen bekannt, die sich auf Länder außerhalb Europas oder in unmittelbarer EU Nachbarschaft konzentrieren. Für die OSZE ist Wahlbeobachtung im westlichen Teil Europas aber eine gängige Praxis. Aus dem Kopenhagen Dokument der OSZE von 1990 leitet sich eine Verpflichtung ab, Wahlbeobachter aus anderen OSZE Staaten willkommen zu heißen. Die OSZE/ODIHR hat bereits Missionen zur Wahlbeobachtung nach Deutschland, Großbritannien, Italien, Spanien und den meisten anderen EU Staaten entsandt. Es bedarf nicht einmal einer ausdrücklichen Einladung, obwohl eine solche eine gängige diplomatische Praxis darstellt. So auch im Falle der österreichischen Bundespräsidentenwahlen zu welchen OSZE Wahlbeobachter eingeladen wurden, um den ganzen Wahlprozess und somit auch die Wiederholung der Stichwahl zu beobachten.

## **7. Gibt es Wahlbeobachtung in Österreich?**

Ja, aber mit Einschränkungen. 2007 wurde die heimische Wahlgesetzgebung geändert, um eine Wahlbeobachtung – jedoch nur seitens der OSZE – zu ermöglichen.

Die OSZE/ODIHR hat bisher zweimal Beobachter zu österreichischen Wahlen entsandt: 2010 zu den Bundespräsidentenwahlen mit einer sogenannten Wahlbewertungsmission mit 11 Experten, die alle Bundesländer besucht haben. Sowie 2013 zu den Nationalratswahlen mit einem dreiköpfigen Expertenteam, das hauptsächlich in Wien Gespräche führte. Im Vorfeld der Bundespräsidentenwahlen 2016 hat die OSZE/ODIHR eine Bedarfserhebung in Österreich 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: Insbesondere solche, welche die Zusammensetzung der

Wahlgremien, eine Vereinfachung der Kandidatenregistrierung, die Wahlkampffinanzierung, die Einschränkungen zu Beschwerden und Einsprüchen sowie die rechtlichen Hürden für nationale Beobachter betreffen.

Die Empfehlungen der OSZE wurden 2012 im Parteienfinanzierungsgesetz und 2015 mit der Änderung der Wahlgesetzgebung nur teilweise umgesetzt, etwa um festzulegen dass Briefwahlkarten bis Wahlschluss am Sonntag um 17 Uhr eingelangt sein müssen. Vorangegangene OSZE Missionen kritisierten auch Elemente im Wahlprozess, die sich im aktuellen Urteil des Verfassungsgerichtshofes wiederfinden. Insofern ist der positive Effekt von internationalen Beobachtern zur Aufdeckung von Schwächen einer Wahlordnung offensichtlich. Dieses Instrument sollte im Sinne einer Stärkung der demokratischen Strukturen in Österreich für künftige Wahlen als Chance genutzt werden. Auf der Basis einer erneuten Bedarfserhebung im August erwägt die OSZE/ODIHR derzeit eine Entsendung zur Wiederholung der Stichwahl am 2. Oktober 2016.

In Österreich gibt es noch keinen Präzedenzfall für die Mobilisierung nationaler Wahlbeobachter in großer Zahl – aus gutem Grund: Zivilgesellschaftliche Wahlbeobachter aus Österreich sind in der Wahlgesetzgebung nicht vorgesehen. Dies widerspricht internationalen Praktiken, denen sich die Republik Österreich im Rahmen internationaler und regionaler Vereinbarungen verpflichtet hat.

### **8. Was kann nationale Wahlbeobachtung zur Optimierung des Wahlprozesses in Österreich beitragen?**

Nationale Wahlbeobachtung bietet die Chance einer parteiunabhängigen zivilgesellschaftlichen Teilnahme am politischen Prozess über den Wahlakt hinaus. Wie für internationale Wahlbeobachtungsmissionen stellen internationale und regionale Verpflichtungen dabei die Untersuchungsbasis dar, wie etwa der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) der Vereinten Nationen (UN ICCPR), das Kopenhagen Dokument der OSZE, sowie der „Code of Good Practice in Electoral Matters“ der Venedig Kommission des Europarats. Auf Grund ihres Wissens und Erkenntnissen können nationale Wahlbeobachter relevante Empfehlungen für den österreichischen Wahlprozess formulieren und diese auch mit den internationalen Wahlexperten der OSZE diskutieren. Die Anerkennung nationaler Wahlbeobachtung und der Zugang von nationalen Beobachtern zu Wahllokalen sind in Österreich gesetzlich (noch) nicht vorgesehen.

Nationale Beobachter können aber auf der Basis von Interviews – mit Vertretern der Wahladministration, von politischen Parteien, Verfassungsexperten und Internationalen Nicht-Regierungs-Organisationen (INROs) – einen eigenen Bericht mit Empfehlungen vorlegen und damit zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess beitragen. Eine Mobilisierung einer größeren Zahl von zivilen Wahlbeobachtern, mit eigener Organisationsstruktur und der Verwendung neuer Technologien und sozialen Medien gibt es derzeit nicht, könnte aber in der Zukunft erwogen werden. Nicht zuletzt setzt nationale Wahlbeobachtung in Österreich auch ein gutes Beispiel für Länder mit weniger ausgeprägter demokratischer Praxis.

Bereits vor der Nationalratswahl 2013 hat sich eine Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter mit internationaler Wahlbeobachtungserfahrung gebildet, um durch Empfehlungen Abweichungen von internationalen Verpflichtungen aufzuzeigen und zur Verbesserung des österreichischen Wahlsystems und Wahlprozesses beizutragen. In den Gesprächen mit dem OSZE/ODIHR Wahlexpertenteam sowie der Bundeswahlbehörde wurde auf die fehlende rechtliche Grundlage österreichischer Wahlbeobachter verwiesen. Das Team von *wahlbeobachtung.org* wird den Prozess im Vorfeld der Bundespräsidentenwahlen am 2. Oktober weiter verfolgen und auf der Website <http://www.wahlbeobachtung.org> weiterführende Informationen bereitstellen.

## **B) Aktuelle Österreichische Wahlprozesse<sup>1</sup>**

### **9. Auf welcher Gesetzesbasis fundieren Wahlen in Österreich?**

Die österreichische Wahlgesetzgebung beruht auf dem Bundes-Verfassungsgesetz von 1945, der Nationalratswahlordnung von 1992, dem Bundespräsidentenwahlgesetz von 1971, der Europawahlordnung von 1996, dem Verfassungsgerichtshofgesetz von 1953, dem Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien und dem Parteien-Förderungsgesetz von 2012, dem Mediengesetz von 1981 und weiteren Gesetzestexten und entsprechenden Gesetzesnovellen. Die 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.

Für Nationalratswahlen (NRW) wird das Bundesgebiet in 9 Landeswahlkreise und diese in insgesamt 39 Regionalwahlkreise mit drei Ermittlungsebenen (Regionalwahlkreis, Landeswahlkreis, Bund) eingeteilt. Die NRW Wahlen basieren auf einem Verhältniswahlrecht: In einem dreistufigen Ermittlungsverfahren (im 1. und 2. durch *Hare* und im 3. durch das *d'Hondtsche* Höchstzahlverfahren) werden die zu vergebenden 183 Mandate proportional bundesweit verteilt. 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.

Um zur Bundespräsidentin oder zum Bundespräsidenten gewählt zu werden ist das Erreichen von mehr als der Hälfte aller gültigen Stimmen erforderlich. Kandidieren mehr als zwei Bewerber, und erlangt von diesen keiner eine solche Mehrheit, so findet vier Wochen nach dem ersten Wahlgang ein zweiter Wahlgang ("engere Wahl", "Stichwahl") statt, bei denen die beiden stimmenstärksten Bewerber gegeneinander antreten.

Aus organisatorischer Sicht gleichen Bundespräsidentenwahlen im Wesentlichen einer Nationalratswahl. Dies betrifft auch die Möglichkeit der Stimmabgabe mittels Briefwahl oder vor einer anderen Wahlbehörde, insbesondere durch Bettlägerige vor einer sogenannten „fliegenden Wahlbehörde“. Das Verzeichnis der Wahlberechtigten (seit 2007 ab der Vollendung des 16. Lebensjahres am Wahltag) wird von den Gemeinden auf der Basis einer ständigen Wählerevidenz erstellt. Es besteht keine Wahlpflicht.

### **10. Wer ist für die Administration von Wahlen in Österreich zuständig?**

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. 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 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 können dies auch unabhängige Bürger sein.

<sup>1</sup> Siehe auch [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/) und [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/faq/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/faq/start.aspx).

Das Wahlsprengelkolleg hat zudem 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 jedoch Wahlzeugen benennen, um dem Wahlprozess in den Wahllokalen beizuwohnen. Die Namen der Mitglieder der Wahlbehörden sind ortsüblich kundzumachen. 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

Den Bezirkswahlbehörden obliegt es die Briefwahlstimmen auszuzählen, während die Landeswahlbehörden die Resultate auf Landesebene zusammenzufassen. 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 dient als Sekretariat für die Bundeswahlbehörde, verfasst Leitfäden sowie Trainingsmaterial und unterhält ein Rechenzentrum zur korrekten Erfassung aller Wahlergebnisse.

### **11. Was sind Wahlkarten?**

Die Beantragung einer Wahlkarte ermöglicht Wählern die am Wahltag ortsabwesend sind, etwa aus gesundheitlichen Gründen, 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.

Zur Bundespräsidentenstichwahl 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.

### **12. Was sind besondere Wahlbehörden (fliegende Wahlbehörden) und wo sind deren Schwachstellen?**

Unter besonderen Wahlbehörden werden die mobilen (fliegenden) Wahlbehörden zusammengefasst, die es Wählerinnen und Wählern mit eingeschränkter Mobilität ermöglichen ihre Stimme abzugeben. Mittels Wahlkarte 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.

Durch entsprechende Einrichtungen (zum Beispiel das Aufstellen eines Wandschirmes) ist vorzusorgen, dass betreffende Wähler unbeobachtet ihre Stimmzettel ausfüllen und in das vom

Wahlleiter bereitgestellte Wahlkuvert einlegen können. Die ungeöffneten Wahlkuverts und Niederschriften (von Zeugen unterzeichnete Wahlprotokolle) werden vor Wahlschluss von einer vorher festgelegten Wahlbehörde entgegengenommen und die gesondert ausgezählten Stimmen in das Ergebnis dieses Wahlkreises einbezogen. Größere Anstalten (z.B. AKH Wien) werden in mehrere Sprengel unterteilt, und mehrere fliegende Wahlbehörden werden entsandt.

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. Außerdem darf die besondere Wahlbehörde Wahlkartenstimmen entgegennehmen, die bei anderen anwesenden Personen (Angehörige, Pflege- und Aufsichtspersonal) abgegeben wurden. Für Menschen mit Sehbehinderung werden in jedem Wahlsprengel auch Wahlschablonen zur Verfügung gestellt, die beim Ankreuzen des Stimmzettels helfen.

Bei der Anfechtung der Stichwahl vor dem VfGH 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 bis zur Auszählung kommen könne. In der Urteilsbegründung 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 von 2013 erwähnt ebenfalls die Existenz der besonderen Wahlbehörden, sieht jedoch keinen Anlass zu Kritik. Der OSZE/ODIHR Bericht von 2010 empfiehlt jedoch die gegebenen Kontrollmechanismen am Wahltag zu verstärken, insbesondere zur Stärkung von sensiblen Unterlagen, wie zum Beispiel abgegebene Stimmen, 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.

### ***13. Dürfen in Österreich lebende Ausländer wählen?***

Die Wahlberechtigung für Bundespräsidenten-, Nationalrats- und Landtags-/Gemeinderatswahlen ist in Österreich an den Besitz der österreichischen Staatsbürgerschaft und an die Vollendung des 16. Lebensjahres gebunden. Für Wahlen zum Europäischen Parlament sind auch Staatsangehörige anderer EU Mitgliedsstaaten zugelassen, sofern sie im österreichischen Wählerverzeichnis – also an ihrem Hauptwohnsitz – registriert sind. Bestimmte Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass gemäß dieser Regelung rund 835.000 Menschen von politischer Mitbestimmung ausgeschlossen seien, die seit langer Zeit in Österreich leben aber nicht im Besitz der Staatsbürgerschaft sind. Im Jahr 2004 sprach sich der Verfassungsgerichtshof gegen die Wahlberechtigung von Nicht-Österreichern an den Gemeinderatswahlen in Wien aus, welche von einigen politischen Parteien gefordert wurde.

### ***14. Welche Kontrollmechanismen existieren im österreichischen Wahlprozess?***

Ein erster Kontrollmechanismus besteht im kaskadenförmigen Aufbau der Wahlbehörde, wobei die übergeordnete Wahlbehörde die Kontrollfunktion über die jeweils untergeordnete Behörde übernimmt (Bundeswahlbehörde kontrolliert Landeswahlbehörde etc.). Die Zusammensetzung der Bundeswahlbehörde aus Vertretern aller im Parlament vertretenen Parteien sowie des Richterstandes dient ebenfalls der Sicherstellung von Unparteilichkeit, gegenseitiger Kontrolle und Rechtsstaatlichkeit.

Wahlleiter, Beisitzer und Zeugen haben die Aufgabe, den Wahlvorgang in Niederschriften (Wahlprotokolle) zu protokollieren und durch ihre Unterschrift in seiner Legitimität zu bestätigen. Enthaltungen von Unterschriften müssen gegebenenfalls begründet und als Einspruch im Protokoll festgehalten werden. Alle Unterlagen werden in einem Wahlakt gesammelt und der übergeordneten Behörde übergeben, die im Falle einer Kontrolle alle protokollierten Schritte zurückverfolgen kann.

Mit Ausnahme der Einsprüche zu Fehlern im Wählerverzeichnis (Änderungen des Wohnsitzes) können alle weiteren Einsprüche erst nach Veröffentlichung des Wahlergebnisses und innerhalb bestimmter zeitlicher Fristen geltend gemacht werden. Dieser Punkt war auch Teil der Anfechtung der Bundespräsidentenstichwahl 2016. Der VfGH wies diesen Einwand jedoch als verfassungsrechtlich unbedenklich zurück. Im OSZE/ODIHR Bericht von 2013 wurde auch kritisiert, dass unzureichende Möglichkeiten zur Einspruchnahme und zur rechtlichen Regelung von Vor-Wahl-Disputen sowohl dem Kopenhagen Dokument der OSZE als auch anderen internationalen Standards widersprechen.

Als positive Neuerung trat 2014 eine Gesetzesnovelle in Kraft, welche das Recht gewährt, beim Verwaltungsgerichtshof einen Antrag auf gerichtliche Überprüfung der Entscheidung von Bezirks- und Gemeindevahlbehörden einzureichen. Einsprüche bezüglich des Ergebnisses können innerhalb von drei Tagen bei der Bundeswahlbehörde geltend gemacht werden. Eine Beschwerde wird nur zugelassen, wenn sie hinreichend begründet ist und belegt, dass der angebliche Verstoß das Ergebnis der Wahl hätte beeinflussen können.

Als zusätzlicher Kontrollmechanismus besteht die Möglichkeit OSZE Wahlbeobachtungsmissionen hinzuzuziehen, welche die gegebenenfalls von Wahlleitern, Beisitzern und Zeugen geäußerten Einwände durch ihren Bericht entweder bestätigen oder entkräften können.

### **15. Entsprechen die österreichischen Wahlen internationalen Standards?**

Die Berichte der OSZE/ODIHR Missionen von 2010 und 2013 haben festgestellt, dass Wahlen in Österreich effizient durchgeführt werden und Wahlbehörden ein hohes Maß an öffentlichem Vertrauen entgegengebracht wird. Dennoch wurde eine Reihe von Empfehlungen zur Optimierung des Prozesses formuliert.

Am 16. Juni 2011 wurde vom Nationalrat eine umfangreiche Wahlrechtsnovelle beschlossen, die teilweise die ersten OSZE Empfehlungen adressiert. Sie enthält insbesondere Neuregelungen über die Beantragung und Ausfolgung von Wahlkarten (z.B. Einlangen der Wahlkarten bis Wahlschluss am Wahltag), erweitert das Wahlrecht für gerichtlich Verurteilte und streicht die Gesetzespassage laut der „Mitglieder regierender Häuser oder solcher Familien, die ehemals regiert haben“ („Habsburgergesetzgebung“) nicht zur Bundespräsidentenwahl antreten dürfen.

Weitere Empfehlungen der OSZE wurden 2012 im Parteienfinanzierungsgesetz nur teilweise umgesetzt. Seit der Wahlrechtsnovelle 2015 können Bürger ausgefüllte Wahlkarten in jedem beliebigen Wahllokal während der Öffnungszeiten abgeben. Dies gilt für alle bundesweiten Wahlen (Bundespräsidentenwahlen, Nationalratswahlen, Europawahlen). Bei der Bedarfserhebung im Vorfeld der Bundespräsidentenwahlen 2016 wurde aufbauend auf den Erkenntnissen von 2010 und 2013 festgestellt, dass solide Rahmenbedingungen und rechtliche Grundlagen für Wahlen bestehen, aber auch dass nicht alle früheren Empfehlungen umgesetzt wurden: Insbesondere solche, welche die Zusammensetzung der Wahlgremien, eine Vereinfachung der Kandidatenregistrierung, die Wahlkampffinanzierung, die Einschränkungen zu Beschwerden und Einsprüchen sowie die rechtlichen Hürden für nationale Beobachter betreffen.

Die erste Hauptempfehlung der OSZE ODIHR Wahlmission 2013 lautet: Es sollte erwogen werden, die Wahlgesetzgebung dahingehend zu ändern, dass diese Wahlbeobachtung sowohl durch international Wahlbeobachter als auch durch Bürger erlaubt, um umfassende Konformität mit Absatz 8 des Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990 herzustellen.

## **16. Warum wird die Stichwahl zur Bundespräsidentenwahl 2016 wiederholt? Was steht im Urteil des Verfassungsgerichtshofs (VfGH)?**

Das Ergebnis der Stichwahl war knapp – mit einem Unterschied von 30.863 Stimmen zwischen den beiden Kandidaten. 50.3 % der Stimmen fielen auf Alexander Van der Bellen und 49.7 % der Stimmen fielen auf Norbert Hofer.

Nach dem Wahlausgang der Stichwahl 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

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

Der VfGH ist zum Ergebnis gekommen, dass die Möglichkeit der Briefwahl, deren Beanstandung einen Teil der Anfechtung ausmachte, nicht verfassungswidrig ist und weiter bestehen kann. 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. Dazu der VfGH: *„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.“* (Pressemitteilung vom 1. Juli 2016) Diese Argumentation des VfGH wird von wahlbeobachtung.org noch verifiziert.

Weiters 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 verletzt, 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.

*Siehe auch BMI FAQ: Bundespräsidentenwahl 2016 - Wiederholung des 2. Wahlganges zur Bundespräsidentenwahl 2016:*

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/bundespraes/bpw\\_2016/FAQ\\_Wahlwiederholung.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/bpw_2016/FAQ_Wahlwiederholung.aspx)

## **17. Welche Kontroversen gibt es zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs?**

Das VfGH Urteil blieb nicht ohne Kontroversen. Für viele Wähler sind die Gründe für die Wahlwiederholung nicht vollständig einsichtig, aber es gibt auch Vorbehalte von Rechtsexperten. Anwalt Georg Zanger hat angekündigt, sich mit einem Einspruch gegen das VfGH Urteil an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg zu wenden, betonte aber, dass es ihm nicht um eine Verhinderung der Neuaustragung der Wahl im Oktober gehe. Auch Verfassungsrechtler Heinz Meyer, Mitglied des Personenkomitees Van der Bellens, hat Zweifel an den Gründen für die Wahlwiederholung geäußert. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hätte sich seiner Einschätzung nach mit der Wahrscheinlichkeit eines Einflusses des Urteils auf das Ergebnis auseinandersetzen müssen. In diesem Zusammenhang wurde auch diskutiert, ob einzelne Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs ihr Abstimmungsverhalten zum Urteil offenlegen dürfen, was derzeit nicht der Fall ist.

Einzelne Gemeinden haben Bedenken angemeldet, für die Wahlwiederholung keine ausreichende Zahl an Wahlbeisitzern zu finden. Diese könnten aus Furcht vor rechtlichen Konsequenzen im Falle etwaiger Abweichungen nicht mehr für die Position zur Verfügung stehen.

### **18. Was kostet die Wahl?**

Laut Bundesministerium für Inneres werden sich die Kosten für die Wiederholung des 2. Wahlgangs auf etwa 2,2 Millionen Euro für Drucksorten, Portokosten sowie die flächendeckende Samstags-Entleerung der Postkästen belaufen. In diesem Betrag sind jene Kosten nicht inkludiert, die im Bereich der Gemeinden anfallen. Innenminister Sobotka hat angekündigt, dass an einer Lösung gearbeitet werde, die für die Gemeinden zusätzlich erwachsenden Kosten zu teilen.

Als Orientierung: Die Gesamtkosten der Durchführung der Nationalratswahl 2013 kostete 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 Kommunen zusammen. Pro Wähler erhielt eine Gemeinde 0,75 Euro von der Bundeswahlbehörde, was bei rund 6,35 Millionen Wahlberechtigten rund 4,8 Millionen Euro ausmachte.

Bei den Wahlkampfkosten haben sich die politischen Parteien erstmals für die Nationalratswahl 2013 auf eine Maximalausgabe geeinigt. Es dürfen nicht mehr als sieben Millionen Euro pro Partei ausgegeben werden. Zu den Wahlkampfkosten zählen neben Plakaten, Inseraten und Werbeschaltungen auch die Ausgaben für zusätzliches Personal, für Wahlveranstaltungen sowie für Wahlkampfgeschenke und für Direktwerbung.

Laut Bundespräsidentenwahlgesetz darf jeder Wahlwerber für das Amt des Bundespräsidenten maximal 7 Millionen Euro für die Wahlwerbung aufwenden. Der Rechnungshof, die Kammer der Wirtschaftstreuhänder und Wahlrechtsexperten haben darauf hingewiesen dass hier eine Gesetzeslücke besteht, da bei Verstößen keine Sanktionen vorgesehen sind und eine Aufzeichnung von Wahlkampfkosten nicht verpflichtend ist.

### **19. Wie ist das politische Klima vor dem zweiten Wahldurchgang?**

Die Bundespräsidentenwahlen 2016 haben polarisiert; keiner der Kandidaten der beiden Regierungsparteien schaffte es in die zweite Wahlrunde, sondern blieben weit abgeschlagen. Die Kandidaten in der Stichwahl vertreten konträre Seiten des politischen Spektrums – Norbert Hofer ist der Kandidat der FPÖ, Alexander Van der Bellen wird von den Grünen, aber auch von einem Personenkomitee unterstützt, dem namhafte Mitglieder von SPÖ und ÖVP angehören. Das Ergebnis war denkbar knapp, wobei der in der ersten Wahlrunde führende Hofer Van der Bellen in der Stichwahl unterlag. Nicht zuletzt aufgrund des geringen Stimmenunterschieds wurde das Wahlergebnis angefochten – ein Präzedenzfall bei österreichischen Wahlen.

Die Polarisierung zwischen den beiden Wahllagern zeigte sich nicht zuletzt in sozialen Medien wie Facebook und in öffentlichen Kommentaren. Während Wählern im Vorfeld der Stichwahl Wahlmüdigkeit zugeschrieben wird besteht die Tendenz, dass sich die Polarisierung weiter zuspitzt. Medienberichten zufolge haben Alexander van der Bellen und dessen Familienmitglieder Morddrohungen erhalten. Behörden sind teilweise von Vorwürfen der Parteilichkeit betroffen: Argumentationen gegen das VfGH-Urteil legen den Vorwurf der Parteilichkeit des Obersten Gerichtshofs nahe. Die Unparteilichkeit der Wahladministration selbst wurde aber auch schon im Wahlkampf thematisiert – Hofer meinte „Van der Bellen wurde (bei der Stichwahl) nicht gewählt, sondern gezählt“.

Bereits in der ersten Wahlrunde gab es ein Fairnessabkommen zwischen vier Kandidaten, um den Verlauf des Wahlkampfes informell zu regulieren. Der Kandidat der FPÖ hat daran nicht

teilgenommen. Für die Stichwahl hat das Wahlkampfteam Van der Bellens erneut versucht, ein solches Abkommen – international eine übliche Praxis und als *Code of Conduct* bekannt – mit dem Gegenkandidaten zu schließen, vor allem um eine Mengenbeschränkung bei den Plakatflächen, eine Kostenbegrenzung bei den Gesamtausgaben und eine Mindestvereinbarung bezüglich Diffamierungen und Angriffen zu erreichen. Das Abkommen kam nicht zu Stande.

### **C) Wahlbeobachtung.org**

#### **20. Wer steht hinter wahlbeobachtung.org und was ist für die Bundespräsidentenwahlen am 2. Oktober 2016 geplant?**

Wahlbeobachtung.org ist eine unparteiische Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter mit internationaler Wahlbeobachtungserfahrung. Wahlbeobachtung.org sieht sich als zivilgesellschaftliche Initiative zur Beobachtung und Bewertung des österreichischen Wahlprozesses mit der Absicht, Abweichungen von internationalen Verpflichtungen aufzuzeigen und durch Empfehlungen zur Verbesserung des österreichischen Wahlsystems und Wahlprozesses im Besonderen und des politischen Systems im Allgemeinen beizutragen. Wahlbeobachtung.org ging 2013 erstmals online.

Das Team von wahlbeobachtung.org verfolgt den heimischen Wahlprozess und untersucht die Wahladministration, die Wahlgesetzgebung und den Wahlkampf im Vergleich mit internationalen Standards und Praktiken, soweit dies im Rahmen der derzeitigen Gesetzeslage möglich ist. Dabei sind nicht nur die aktuellen Bundespräsidentenwahlen, sondern auch zukünftige Nationalratswahlen im Blickwinkel.

Vor dem Wahltermin am 2. Oktober sind Interviews mit Wahlbehörden, Parteienvertretern, Verfassungsrechtlern und Nicht-Regierungs-Organisationen geplant. Nach der Wahl wird wahlbeobachtung.org einen Bericht mit konkreten Empfehlungen veröffentlichen. Dieser Bericht, der an die Empfehlungen internationaler Beobachter anknüpft, kann als Referenz für weitere Wahlreformen für die Wahlbehörde, die Parlamentsklubs und die interessierte Öffentlichkeit dienen.