

Paul Grohna/Michael Lidauer/Armin Rabitsch

## Vorschläge für eine Reform des österreichischen Wahlrechts

*Abstract:* Wahlbeobachtung hat in den letzten beiden Jahrzehnten an Bedeutung zugenommen und gilt international als anerkanntes Mittel zur Unterstützung und Stärkung von demokratischen Prozessen. Österreich ist Gastgeberland der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und hatte den OSZE-Vorsitz im Jahr 2017 inne. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/ODIHR) hat seit 2010 mehrmals Wahlexperten zur Wahlbeobachtung nach Österreich entsandt. Die OSZE-Wahlbewertungsmissionen resultierten in einer Reihe von Empfehlungen, die bislang nur teilweise und ungenügend umgesetzt wurden. Aufbauend auf Österreichs internationaler und regionaler Verpflichtungen sowie den Empfehlungen der OSZE und der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) hat die zivilgesellschaftliche Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter, *wahlbeobachtung.org*, einen detaillierten Vorschlagskatalog zu Wahlreformen in Österreich ausgearbeitet. Dieser Vorschlagskatalog basiert auf gründlichen Recherchen und über fünfzig Gesprächen mit beteiligten Akteuren wie etwa politischen Parteien, Vertretern der Bundeswahlbehörde und Verfassungsrechtsexperten. Die nachfolgenden erläuterten Reformvorschläge betreffen die Bereiche Wahlrecht und Wahlsystem, Wahladministration, Wahlbeisitz, Registrierung von Parteien und Kandidaten, Wahlkampf- und Parteienfinanzierung, Wahlkarten und Briefwahl, Durchführung des Wahltags, Medien- und Wahlberichterstattung, Beschwerden und Einsprüche, politische Bildung und Wählerinformation sowie Wahlbeobachtung.

*Deskriptoren:* OSZE-Empfehlungen; Reformvorschläge; Wahlen; Wahlrecht; Zivilgesellschaft.

*Rechtsquellen:* B-VG; NRWO; BPräsWG.

### I. Einleitung

Das Erkenntnis des VfGH,<sup>1</sup> aufgrund dessen der zweite Wahlgang der Bundespräsidentenwahl 2016 wiederholt werden musste, sowie die Verschiebung dieser Wiederholungswahl aufgrund technischer Mängel, zeigte einige gravierende Probleme bei der Wahldurchführung auf. Die Gesetzeslage wurde aktualisiert, um die Abhaltung der Bundespräsidentenstichwahlwiederholung zu ermöglichen.

Mit dem Wahlrechtsänderungsgesetz 2017 wurde zudem als wichtigste Neuerung das schon länger geplante Zentrale Wählerregister (ZeWaeR) eingeführt.<sup>2</sup> Dies löste auch auf politischer Ebene Debatten und Denkprozesse über Wahlreformen aus. Eine weiterführende Diskussion und Planung von umfassenden Wahlreformen auf parlamentarischer Ebene wurde jedoch durch die Abhaltung vorgezogener Nationalratswahlen im Oktober 2017 überholt und kam bisher nicht zustande.

Wiewohl das Wahlrechtsänderungsgesetz 2017<sup>3</sup> einen Schritt in Richtung Wahlprozessreformen darstellt, geben internationale Verpflichtungen und Standards sowie Empfehlungen regionaler Organisationen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/ODIHR) und der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) Anlass zu umfassenderen Reformen des österreichischen Wahlrechts. Zentrale Forderungen von OSZE/ODIHR und GRECO beziehen sich auf die Stärkung von demokratischen Grundsätzen, Transparenz und politischer Teilhabe.

<sup>1</sup> VfGH 01.07.2017, W16/2016.

<sup>2</sup> Ab Januar 2018; Vgl. Stein/Wenda, Das neue Zentrale Wählerregister, in: Schweighofer/Kummer/Hötzendorf/Sorge (Hrsg.), Trends und Communities der Rechtsinformatik. Tagungsband des 20. Internationalen Rechtsinformatik Symposions (IRIS) 2017 (2017) 313 ff.

<sup>3</sup> BGBl I 106/2016.

## II. Die Perspektive der Wahlbeobachter

Wenngleich es bei der Abhaltung von Wahlen in Österreich keine Anhaltspunkte für bewusste Manipulation wie etwa Stimmenkauf oder das Verfälschen von Auszählungsergebnissen gibt, bedürfen sowohl die Administration des Wahltags als auch die Handhabung der länger währenden Wahlkampfperiode unter den Gesichtspunkten von Transparenz, Fairness und gleichberechtigter Teilnahme an Verbesserung. Mit den insgesamt fünf OSZE/ODIHR-Missionen in den Jahren 2016 und 2017 ist Österreich mittlerweile eines der am meisten beobachteten Länder im westeuropäischen Vergleich. Zivilgesellschaftliche Wahlbeobachtung seitens nationaler Akteure ist in der österreichischen Wahlgesetzgebung trotz mehrmaliger OSZE-Empfehlungen aber noch nicht vorgesehen.

Unter Einhaltung der internationalen und regionalen Verpflichtungen Österreichs sollten Wahlreformen zu einer Vereinfachung der Wahlprozesse und des Wahlrechts führen. Zudem sollten die anstehenden Wahlreformen mehr Bürgerbeteiligung und erhöhte Transparenz der Wahlprozesse ermöglichen.

Zur Verwirklichung dieser Ziele will die Initiative *wahlbeobachtung.org* beitragen. *Wahlbeobachtung.org* ist eine unabhängige, unparteiische, zivilgesellschaftliche Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter und -experten mit internationaler Wahlerfahrung, die das Ziel verfolgt, konstruktiv an der Verbesserung der österreichischen Wahlprozesse und des Wahlsystems mitzuarbeiten.<sup>4</sup> Mit diesem Beitrag will *wahlbeobachtung.org* daran mitwirken, das Vertrauen in die österreichischen Wahlprozesse und deren Integrität zu stärken und die kritische Auseinandersetzung mit dem Wahlrecht und mit der bestehenden Wahlpraxis als Chance für künftige Reformen verstanden wissen. Wahlprozessreformen sollten möglichst inklusiv und konsultativ sein und zusätzlich zur Bundeswahlbehörde, den Parlamentsparteien und der Wahlabteilung im Bundesministerium für Inneres auch andere Vertretungskörper, unabhängige Experten und zivilgesellschaftliche Gruppen miteinbeziehen.

Im Zuge der Recherchen und Erhebungen für die Ausarbeitung von Wahlreformvorschlägen hat *wahlbeobachtung.org* über fünfzig Gespräche geführt; darunter mit allen im Jahr 2016 im Parlament ver-

<sup>4</sup> *wahlbeobachtung.org* wurde vor der Nationalratswahl 2013 gegründet und veröffentlichte 2016 ein Diskussionspapier mit 30 Empfehlungen. Anfang 2017 wurde ein umfangreicher Vorschlagskatalog zur Reform österreichischer Wahlprozesse vorgelegt; der vorliegende Beitrag ist eine aktualisierte und gekürzte Version des Vorschlagskatalogs. Der Vorschlagskatalog, weitere Publikationen sowie Hinweise zur Medienarbeit finden sich auf [www.wahlbeobachtung.org](http://www.wahlbeobachtung.org).

tretenen Parteien, mit Vertretern von OSZE/ODIHR, der Bundeswahlbehörde, der Wahlabteilung im Bundesministerium für Inneres, des Bundeskanzleramts, des Bundesministeriums für Bildung, des Rechnungshofs, der Parteiakademien sowie mit unabhängigen Experten und zivilgesellschaftlichen Organisationen.<sup>5</sup>

Aus der Perspektive internationaler und nationaler Wahlbeobachtung versucht *wahlbeobachtung.org*, das österreichische Wahlrecht und die Durchführung von Wahlen in Österreich an internationalen Standards und guten Praktiken anderer Länder zu messen und durch Empfehlungen auf dieser Basis zu verbessern. Dies ist keine rechtswissenschaftliche Bewertung des geltenden Rechts, sondern vielmehr eine Ergänzung dazu. Der vorliegende Beitrag stellt einen multidisziplinären Ausblick auf Veränderungsmöglichkeiten dar, der, unabhängig von parteipolitischen Interessen, die Grundsätze des demokratischen Systems in Österreich wie auch das Vertrauen darin stärken soll.

## III. Die Reformvorschläge

Die Reformvorschläge beziehen sich auf die Bereiche Wahlrecht und Wahlsystem, Wahladministration, Wahlbeisitz, Registrierung von Parteien und Kandidaten, Wahlkampf- und Parteienfinanzierung, Wahlkarten und Briefwahl, Durchführung des Wahltags, Medien und Wahlberichterstattung, Beschwerden und Einsprüche, politische Bildung und Wählerinformation sowie Wahlbeobachtung und werden im Folgenden näher ausgeführt.

### A. Wahlrecht und Wahlsystem

Das Bundes-Verfassungsgesetz bildet die Grundlage für Wahlen in Österreich. Das Bundespräsidentenwahlgesetz und andere Gesetze nehmen auf die detaillierte Nationalrats-Wahlordnung Bezug. Die gesetzliche Regelung von Landtagswahlen obliegt den jeweiligen Ländern. Änderungen der geltenden Rechtslage obliegen dem Nationalrat. Darüber hinaus erstellt die Wahlbehörde Erlässe und Leitfäden, die den technischen Ablauf der Wahlen regeln.

Die Novellierung des Wahlrechts in Österreich erfolgte in den vergangenen Jahren meist in kleinen Etappen. Der Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie im Parlament<sup>6</sup> wurde von den ver-

<sup>5</sup> *wahlbeobachtung.org* wurde mit großer Offenheit begegnet. Alle kontaktierten Parteien- und Behördenvertreter sowie Experten hatten Interesse daran Wahlreformempfehlungen zu diskutieren. Ein Auszug der Gesprächspartner findet sich im Annex des Vorschlagskatalogs.

<sup>6</sup> Der Hauptausschuss des Parlaments beschloss am 23.09.2014 einstimmig die Einsetzung einer Enquete-

schiedenen Parteien mangelnder Erfolg attestiert. Vorschläge und Initiativen wie die Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform<sup>7</sup> hatten in der Vergangenheit ebenso beschränkten Erfolg. Die Krise des Wahljahrs 2016 sollte als Auftrag zur Reform des Wahlrechts und als Chance für Veränderung genutzt werden. Dass Einigungen auf erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheiten zu notwendigen Wahlrechtsreformen im Nationalrat möglich sind, wurde im Jahr 2016 bereits unter Beweis gestellt.

Reformen des Wahlrechts und des Wahlsystems sollten allerdings in einem größeren Rahmen gedacht werden und der Reformprozess einer gelebten partizipativen Demokratie entsprechen. Dies bedeutet eine vermehrte Einbindung von zivilgesellschaftlichen Initiativen und ein größeres Verständnis für die Anliegen der Wähler. Weiters wäre eine Vereinfachung des gesetzlichen Regelwerks wichtig, um größere Wählernähe und ein besseres Demokratieverständnis zu erreichen. In diesem Sinne soll im Mittelpunkt von Wahlrechtsreformen nicht nur das Resultat stehen – ein neues oder ergänztes Wahlrecht – sondern auch der demokratische Prozess, der zu diesem führt.

Die Venedig Kommission des Europarates führt im *Code of Good Practice in Electoral Matters* aus, dass relevante Wahlrechtsänderungen nur ein Jahr oder länger vor der nächsten Wahl durchgeführt werden sollten, um eine solide rechtliche Grundlage für Wahlen zu gewährleisten.<sup>8</sup> Angedachte Änderungen des Wahlrechts bedürfen daher einer eingehenden Prüfung und einer ausreichenden Vorlaufzeit. In diesem Sinne formuliert *wahlbeobachtung.org* für Änderungen in Wahlrecht und Wahlsystem folgende Empfehlungen mit anschließender Begründung:

*1. Anstehende Wahlreformen sollten als demokratie-stärkender, partizipativer Prozess verstanden werden.*

Wahlreformen sollten sowohl Vorschläge zur verbesserten Wahlpraxis seitens der Zivilgesellschaft berücksichtigen als auch Wähler aktiver in die Durchführung und Kontrolle von Wahlen miteinbeziehen – etwa durch Öffnung der Stimmenaushaltung für die Öffentlichkeit, die Erweiterung der Beisitz-Regelungen für nicht von Parteien nominierte Personen, oder durch die Möglichkeit nationaler Wahlbeobachtung. Zivilgesellschaftliche Einbindung durch aktivere Beteiligung würde das Interesse an Politik, Mitgestaltung und politischer Arbeit stärken.

Kommission zur Stärkung der Demokratie in Österreich. Dem Beschluss lag ein Antrag aller sechs parlamentarischen Klubs zugrunde. Die Enquete-Kommission beschäftigte sich mit der Aufwertung direkt-demokratischer Instrumente. (siehe <https://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/PARLENQU/PEKDEMO/>).

<sup>7</sup> <http://www.mehrheitswahl.at/>.

<sup>8</sup> *Venice Commission*, Code of Good Practice in Electoral Matters, II.2.65.

*2. Bisher wurden internationale Empfehlungen nur bedingt berücksichtigt. Zukünftige Wahlrechtsreformen sollten entsprechende OSZE/ODIHR-Empfehlungen umsetzen.*

Diese Empfehlungen basieren auf internationalen Standards wie dem Zivilpakt der Vereinten Nationen (ICCPR) und regionalen politischen Verpflichtungen wie dem Kopenhagen Dokument der OSZE als auch jahrzehntelanger Erfahrung in „best practice“ internationaler OSZE Wahlbeobachter. Diese Empfehlungen sind sinnvoll und stärken den demokratischen Prozess. Die Umsetzung und Einhaltung internationaler Verpflichtungen fördert auch das internationale Ansehen und die Vorbildrolle Österreichs.

*3. Im Zuge angedachter Reformen sollte eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und Harmonisierung des Wahlrechts auf Bundes- wie auch auf Landesebene in Erwägung gezogen werden.*

Das österreichische Wahlrecht ist sehr komplex. Eine Vereinfachung und Harmonisierung würde die Anwendung erleichtern, Pannen reduzieren sowie größere Wählernähe und ein besseres Demokratieverständnis erreichen.

*4. Maßnahmen zur besseren Förderung von Frauen im politischen Wettbewerb sollten überlegt werden, etwa gekoppelt an positive Anreize in der Parteienförderung.*

Der Frauenanteil im Nationalrat mit 183 Abgeordneten hat sich mit der Wahl 2017 von 56 (30,6%) auf 63 Frauen (34,4%) erhöht, während 19 Frauen (31,15%) im Bundesrat mit 61 Mitgliedern vertreten sind.<sup>9</sup> Einige Parteien haben freiwillige Quoten für ihre>Listenerstellung eingeführt, aber der gesetzliche Rahmen sieht trotz Empfehlungen von OSZE/ODIHR keine spezifischen Maßnahmen zur Förderung weiblicher Kandidaten vor.

*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.*

Dies würde das Potential und die Relevanz von Vorzugsstimmen steigern. Vorzugsstimmen, welche auf Bundes-, Landes- und Regionalwahlkreisliste vergeben werden können, wirken sich nur selten auf die Reihung aus.<sup>10</sup> Parteiinterne Abkommen zur Umschichtung von Stimmen oder zum Verzicht auf Mandate sollten

<sup>9</sup> [https://www.parlament.gv.at/SERV/STAT/PERSSTAT/FRAUENANTEIL/frauenanteil\\_NR.shtml](https://www.parlament.gv.at/SERV/STAT/PERSSTAT/FRAUENANTEIL/frauenanteil_NR.shtml).

<sup>10</sup> Bei der Wahl 2017 gab es drei effektive Vorreihungen auf Grund von Vorzugsstimmen auf Regionalwahlkreisebene: *Christoph Stark* ÖVP Regionalwahlkreis 6B, *Dominik Schrott* ÖVP Regionalwahlkreis 7D, und *Manfred Haimbuchner* FPÖ Regionalwahlkreis 4C, der das Mandat aber nicht annahm.

vermieden werden, um den Wählerwillen zu respektieren. Anzustreben wäre ein einheitlicher Umgang aller Parteien mit den Regelungen zur Vorzugsstimmungsvergabe. Die Einführung eines vereinfachten Vorzugsstimmensystems sollte mit politischer Bildung einhergehen, welche die Grundidee eines stärker betonten Persönlichkeitswahlkampfes vermittelt.

*6. Die Verteilung und Berechnung der Direktmandate gemäß der Bevölkerungsstärke von Regionalwahlkreisen sollte im Sinne der Chancengleichheit speziell für kleinere Parteien und unabhängige Kandidaten reformiert werden. Die grundsätzliche Bedeutung und Relevanz der Regionalwahlkreise könnte eingehender diskutiert werden.*

Eine Mandatsvergabe ist auf Regionalwahlebene unabhängig von der Vier-Prozent-Klausel möglich. Derzeit haben unabhängige Kandidaten und kleinere Parteien in den meisten der 39 Regionalwahlkreise keine realistische Chance auf einen Einzug in den Nationalrat. Kandidaten müssen ihren Haupt- oder Nebenwohnsitz auch nicht im Wahlkreis haben. Zudem gibt es zwischen den Regionalwahlkreisen große Unterschiede hinsichtlich der Stimmen, die zur Erreichung eines Direktmandats benötigt werden. Waren es 2017 in der Obersteiermark (6D) nur 13%, so erforderte es in Osttirol (7E) 94% der Stimmen, um ein Direktmandat zu erhalten.

#### B. Wahladministration

Die Bundeswahlbehörde ist das höchste Wahlorgan und besteht aus dem Bundesminister für Inneres als Vorsitzendem und Bundeswahlleiter sowie aus 17 Beisitzern, darunter 2 Beisitzern aus dem richterlichen Dienst- oder Ruhestand. Die übrigen 15 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 Wahlresultate. Sitzungen der Bundeswahlbehörde oder deren Sitzungsprotokolle sind nicht öffentlich zugänglich. *wahlbeobachtung.org* formuliert zur Reform der Wahladministration folgende Empfehlungen mit anschließender Begründung:

*7. Versammlungen der Wahlbehörden und deren Beschlüsse sollten öffentlicher gestaltet werden. Dies sollte die Veröffentlichung von Beschlüssen und Protokollen der Bundeswahlbehörde auf den Webseiten des Innenministeriums einschließen.*

Dieser Vorschlag basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013) und würde die Transparenz der

Wahladministration sowie Möglichkeiten politischer Partizipation und öffentlicher Information erhöhen und das Vertrauen der Wähler darin stärken.

*8. Die Mitgliedschaft von gewählten Funktionären in Wahlbehörden sollte eingeschränkt und unabhängige Experten über das Richteramt hinaus mit einbezogen werden.*

Dieser Vorschlag basiert auf OSZE/ODIHR-Empfehlungen (2010, 2013, 2016) und würde die Unparteilichkeit der Wahlverwaltung stärken. Einige Mitglieder der Bundeswahlbehörde sind Nationalratsabgeordnete und/oder standen als Kandidaten zur Wahl, so auch der Vorsitzende der Bundeswahlbehörde. Ähnlich wie im Bereich des Wahlbeisitzes (siehe Absatz C) sollte eine Öffnung über Parteigrenzen hinweg angestrebt und mehr Beteiligung der Zivilgesellschaft ermöglicht werden.

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

Dies würde die Transparenz der Wahlprozesse stärken und wäre eine Voraussetzung für etwaige Kostenersparnisse.

Im 2016 beschlossenen Zentralen Wählerregister, welches Anfang 2018 in Kraft trat, werden die Daten der Wählerevidenzen gespeichert, wodurch die administrative Durchführung von Wahlen, Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen erleichtert werden soll. Künftig können Volksbegehren unabhängig vom Hauptwohnsitz in jedem Gemeindeamt und online mittels elektronischer Signatur unterstützt oder unterzeichnet werden.

*10. Mit der Einführung des Zentralen Wählerregisters könnten Kosten gegebenenfalls von den Gemeinden zum Bund umgeschichtet werden, beispielsweise durch zentral organisierte Benachrichtigungen an alle Wähler, insbesondere wahlberechtigte Auslandsösterreicher.*

Dies könnte zu mehr Effizienz, Zeitgewinn und Kostenersparnissen führen.

#### C. Wahlbeisitz

Eine Sprengelwahlbehörde besteht aus dem Wahlleiter und dessen Stellvertreter, die vom Bürgermeister bestellt werden, und jeweils drei von politischen Parteien nominierten Beisitzern und Ersatzbeisitzern. Die Parteien nominieren ihre Beisitzer je nach Stärke, gemessen am lokalen Ergebnis der letzten Nationalratswahl. Die Berufung der Wahlbeisitzer durch den jeweiligen Wahlleiter muss ordnungsgemäß erfolgen. 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 Abgeltung sind je nach Gemeinde unterschiedlich – ein Umstand, der bundesweit zu unterschiedlichen Arbeitsbedingungen von Wahlbeisitzern führt. Insgesamt kommen etwa 50.000 Wahlbeisitzer zum Einsatz.

Politische Parteien haben zunehmend Schwierigkeiten, genügend Wahlbeisitzer zu nominieren. In den Wahljahren 2016 und 2017 haben einzelne Länder und Gemeinden Probleme angemeldet, eine ausreichende Zahl an Beisitzern zu ernennen. Es wurde berichtet, dass Beisitzer aus Desinteresse, fehlender Motivation und aus Furcht vor rechtlichen Konsequenzen im Falle etwaiger Unregelmäßigkeiten nicht mehr für die Position zur Verfügung stünden.<sup>11</sup> Weiters bietet das BMI zwar ein E-Learning-Trainingsmodul für Wahlbeisitzer an, jedoch ist die Absolvierung dessen nicht verpflichtend. *wahlbeobachtung.org* formuliert zur Reform des Wahlbeisitzes folgende Empfehlungen mit anschließender Begründung:

*11. Die Kriterien für Wahlbeisitzer sollten weiter geöffnet werden. Es könnte erwogen werden, eine Mischform einzuführen, die sowohl Vertreter politischer Parteien als auch Vertreter der Zivilgesellschaft mit einbezieht.*

Dies würde das System der Wahlbeisitzer weiterhin gewährleisten und könnte als Maßnahme dafür dienen, das Interesse an der Teilnahme von Bürgern (vor allem junger Menschen) am politischen Prozess unabhängig von Parteizugehörigkeit zu stärken. Diese Empfehlung von *wahlbeobachtung.org* wurde von der OSZE/ODIHR im Bericht 2016 miteinbezogen.

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

Dies würde das Interesse an der Ausübung und die Reputation der Funktion steigern, dazu beitragen die Qualität der Wahldurchführung zu sichern und Fehler zu vermeiden sowie die Zweifel von potentiellen Wahlbeisitzern vor rechtlichen Konsequenzen verringern.

#### D. Registrierung von Parteien und Kandidaten

Für die Kandidatur einer wahlwerbenden Gruppe bei einer Nationalratswahl bedarf es der Einbringung zumindest eines Landeswahlvorschlags und einer Zahlung in Höhe von 435 Euro. Jeder Landeswahlvorschlag bedarf der Unterschrift von drei Abgeordneten zum Nationalrat oder andernfalls einer je nach Bundesland verschiedenen Zahl an Unterstützungs-

erklärungen.<sup>12</sup> Für eine bundesweite Kandidatur ist die Einbringung von neun Landeswahlvorschlägen mit zusammen 2.600 Unterstützungserklärungen oder die Unterstützung von drei Abgeordneten erforderlich. 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 Werber zu unterstützen, müssen die Wahlberechtigten persönlich am Magistrats- oder Gemeindeamt erscheinen und nach Aufnahme ihrer Personalien eine Unterstützungserklärung unterfertigen. Selbst mit dem ab 2018 eingeführten ZeWaeR gab es keine Änderung und Unterstützer können nach wie vor nur in ihrer Heimatgemeinde eine Unterstützungserklärung abgeben. Diese Regelung wurde von der OSZE/ODIHR bereits 2010 kritisiert,<sup>13</sup> da aus zwei Gründen mögliche Unterstützer von einer Teilnahme ferngehalten würden. Erstens sei diese Praxis „übermäßig bürokratisch und beschwerlich“ und zweitens wäre es nachvollziehbar, welcher Wähler welchen Kandidaten unterstütze und gewährleiste keine angemessene Anonymität.

*13. Nach der Einführung des Zentralen Wählerregisters sollte ermöglicht werden, Unterstützungserklärungen für die Nominierung einer Liste oder eines Kandidaten auch außerhalb der Heimatgemeinde abzugeben. Die Abgabe einer Unterstützungserklärung sollte auch über das Internet mit elektronischer Signatur möglich sein.*

Größere Flexibilität bei der Abgabe von Unterstützungserklärungen würde den Nominierungsprozess erleichtern und Bürgern besseren Zugang zur Ernennung von Kandidaten eröffnen.

#### E. Wahlkampf- und Parteienfinanzierung

Große Parteien haben aufgrund ihrer dezentralisierten Organisationsstruktur auf Landesebene Schwierigkeiten in der Erstellung ihrer Rechenschaftsberichte. Für kleine Parteien ist die Umsetzung der Rechenschaftspflicht – unter Hinzuziehung von zwei unabhängigen Wirtschaftsprüfern – potentiell zu kostspielig. Die Gesamtsumme der Spenden an eine Partei ist nicht ersichtlich und für den Fall, dass

<sup>11</sup> <http://derstandard.at/2000062613600/Gemeindebund-will-Strafe-fuer-Parteien-die-keine-Beisitzer-stellen>; <http://derstandard.at/2000048154020/Auf-der-Suche-nach-Wahlbeisitzern>.

<sup>12</sup> Die Mindestzahl an benötigten Unterstützungserklärungen pro Bundesland ist 100 (Burgenland und Vorarlberg), 200 (Kärnten, Salzburg und Tirol), 400 (Oberösterreich und Steiermark) und 500 (Niederösterreich und Wien).

<sup>13</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/69071>.

kein Rechenschaftsbericht erstellt wird, sind keine Sanktionen vorgesehen.<sup>14</sup>

In der aktuellen gesetzlichen Regelung zur Wahlkampf- und Parteienfinanzierung finden sich weitere Lücken und Grauzonen: In der staatlichen Parteienförderung ist keine Zweckbestimmung vorgesehen; die Kontrolle der zweckmäßigen Verwendung ist daher nur bedingt möglich. Das Parteiengesetz lässt offen, in welcher Form der Nachweis über die Verwendung von Fördermitteln zu erfolgen hat, und erlaubt einen weiten Auslegungsspielraum für Wahlwerbungsausgaben. Die Parlamentsklubs werden nicht in die Rechenschaftspflicht der Parteien einbezogen und stellen einen „blinden Fleck“ in der Parteien- und Wahlkampffinanzierung dar. Der Zeitraum der Rechenschaftspflicht für wahlwerbende Parteien ist unklar; größere Ausgaben wie der Druck von Wahlwerbemitteln können vor den Stichtag verlegt werden. Auch die Definition parteinaher Organisationen ist dem Rechnungshof zufolge unzureichend und ermöglicht Umgehungsstrukturen im Rahmen der Parteien- und Wahlkampffinanzierung.<sup>15</sup>

Um allen Parteien die gleichen Chancen einzuräumen und ein verständliches, umfassendes Regelwerk für den politischen Wettbewerb zu gewährleisten, bedarf es gesetzlicher Regelungen, die Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung garantieren. Mit dem Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz) und dem Parteien-Förderungsgesetz im Jahr 2012 wurden Europarat/GRECO und OSZE/ODIHR Empfehlungen jedoch nur teilweise adressiert. Das Parteiengesetz 2012 weist wichtige Aufgaben betreffs der Kontrolle von Parteienfinanzierung dem Rechnungshof (RH) sowie dem Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) zu, welcher im Bundeskanzleramt angesiedelt ist. Der UPTS kann betreffs verwaltungsrechtlicher Strafbarkeit auch direkt adressiert werden, von dieser Möglichkeit wird allerdings nicht effektiv Gebrauch gemacht.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> *wahlbeobachtung.org* formuliert zur Reform der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung folgende Empfehlungen mit anschließender Begründung:

14. *Die bisher nicht oder nur teilweise berücksichtigten Europarat/GRECO-Empfehlungen der dritten Evaluierungsrunde sollten umgesetzt werden.*<sup>18</sup>

Europarat/GRECO betont, dass die Einrichtung eines wirksamen Kontrollmechanismus entscheidend ist, um die Transparenz politischer Finanzierung zu garantieren. Speziell die von Europarat/GRECO geäußerten Bedenken hinsichtlich der Rolle, Befugnisse und Fähigkeiten des Rechnungshofs wurden noch nicht behandelt.

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

16. *Rechnungslegungs- und Buchführungsgrundsätze der Parteien sollten den Vorschlägen des Rechnungshofs entsprechen. Der Rechnungshof sollte weitere Kontrollbefugnisse und adäquate Ressourcen erhalten, um Parteien- und Wahlkampffinanzierung eingehend zu prüfen.*

17. *Vorgesehene Sanktionen für Verstöße gegen das Parteiengesetz sollten überarbeitet und ausgeweitet werden, um einen wirksamen Sanktionsmechanismus durch den Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat zu gewährleisten. Der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat sollte klare Vorgaben und weitere Befugnisse erhalten, um vom Rechnungshof erkannte Mängel und Verfehlungen in der Parteien- und Wahlkampffinanzierung wirksam und transparent zu sanktionieren.*

Die Vorschläge 15 – 17 basieren auf OSZE/ODIHR-Empfehlungen (2010 – 2013) und Empfehlungen von Europarat/GRECO, die bisher nicht vollständig umgesetzt wurden. Genau definierte Sanktionen, Befugnisse der zuständigen Behörden und klare Rechtsgrundlagen sollten zu einer effektiven, umsetzbaren Kontrolle, erhöhter Transparenz und Begrenzung der Wahlausgaben führen und ausschließen, dass die beiden Kontrollorgane zu unterschiedlichen Rechtsauslegungen gelangen.

<sup>14</sup> Der Rechnungshof stellte zudem fest: „Die gänzlich fehlende Sanktionierung bei Nicht-Übermittlung eines Rechenschaftsberichts stellt einen Rückschritt gegenüber der früheren Gesetzeslage (PartG 1975) dar“. (Siehe Bericht des Rechnungshofs [2015] 31).

<sup>15</sup> Siehe Bericht des Rechnungshofs (FN 14) [http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/\\_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund\\_2015\\_10/Bund\\_2015\\_10\\_1.pdf](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_10/Bund_2015_10_1.pdf).

<sup>16</sup> Sickinger (12.11.2015): <https://nzz.at/republik/dienstnach-vorschrift-fuehrt-die-parteientransparenz-ad-absurdum>.

<sup>17</sup> Sickinger (26.11.2015): <https://nzz.at/republik/nachhilfe-fuer-den-gesetzgeber-das-parteiengesetz-muss-nachgebessert-werden; Siehe dazu auch https://www.parteispenden.at>.

<sup>18</sup> Vgl die Europarat/GRECO Umsetzungsberichte zu Österreich (2014 und 2016) aus der Dritten Evaluierungsrunde: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)3\\_Austria\\_One\\_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)3_Austria_One_DE.pdf).

Mit der Abschaffung der Wahlkampfkostenrück-erstattung in Folge des Parteienförderungsgesetzes 2012 erhöhten die Regierungsparteien die Parteienförderung auf Bundesebene von 2,41 Euro auf 4,60 Euro pro erhaltener Stimme, um auch etwaige Wahlkampfkosten miteinzubinden. Anders als bei Europawahlen<sup>19</sup> erhalten Kandidaten bei der Bundespräsidentenwahl keinerlei finanzielle Wahlkampfkostenvergütung, was speziell unabhängige Kandidaten und kleinere Parteien schlechterstellt.

*18. Die Obergrenze für Wahlkampfausgaben (derzeit 7-Millionen-Euro) sollte an den jeweiligen Wahlkampf angepasst und für die Bundespräsidentenwahl gesenkt werden.*

Die 7-Millionen-Obergrenze betrifft die Wahlwerbung für alle Wahlen auf Bundesebene, während Wahlkampfkosten auf Landes- oder Gemeindeebene laut VfGH nicht durch Bundesrecht geregelt werden dürfen und somit unterschiedlich hoch bzw. unbeschränkt sind.<sup>20</sup>

Bei der Bundespräsidentenwahl besteht zudem eine Gesetzeslücke, da bei Verstößen gegen die Maximalausgabe im Wahlkampf keine wirksamen Sanktionen vorgesehen sind.

*19. Für eine faire Abdeckung von Wahlkampfkosten könnte bei der Bundespräsidentenwahl die Einführung eines Prämiensystems für erlangte Stimmen überlegt werden.*

Dies würde unabhängigen Kandidaten und Kandidaten kleinerer Parteien fairere Chancen einräumen.

#### F. Wahlkarten und Briefwahl

Die Bundeswahlbehörde registriert ein gestiegenes Interesse an Wahlkarten. Wurden bei der Nationalratswahl 2013 noch an knapp über 10% (668.658) der Wahlberechtigten eine Wahlkarte ausgestellt, waren es bei der NR-Wahl 2017 bereits 14% (889.193).<sup>21</sup> In seinem Erkenntnis zur Bundespräsidentenwahl 2016 ist der VfGH zum Schluss gekommen, dass die Möglichkeit der Briefwahl, deren Beanstandung einen Teil der Anfechtung ausmachte, nicht verfassungs-

widrig ist und weiter bestehen kann.<sup>22</sup> Grundsätzlich ist eine Ausweitung der Möglichkeiten zur persönlichen Stimmabgabe der Briefwahl vorzuziehen.

Die Beantragung einer Wahlkarte ermöglicht Wählern, die am Wahltag ortsabwesend sind, Flexibilität bei der Stimmabgabe. Bettlägerige Wähler können von besonderen, mobilen Wahlbehörden 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 beliebigen Ort die Stimme abzugeben und an die zuständige Bezirkswahlbehörde zu retournieren.

Wahlkartenwähler können in Statutarstädten ihre Stimme mittels Wahlkarte auch schon vor dem Wahltag abgeben, etwa bei der Abholung der Wahlkarte. Die Wahlkarten werden sicher verwahrt und dann mit den anderen Wahlkarten ausgezählt. Diese Möglichkeit erleichtert die Beteiligung von Wählern, die am Wahltag nicht wählen können, und vermeidet die Risiken und Kosten postalischer Transportwege.

Der mit Abstand bedeutendste Grund für die Ungültigkeit postalisch versandter Stimmen besteht im Fehlen der korrekten eidesstattlichen Erklärung (Unterschrift) auf der Wahlkarte.<sup>23</sup>

*wahlbeobachtung.org* formuliert zur Reform der Wahlkarten und Briefwahl daher folgende Empfehlungen mit anschließender Begründung:

*20. Briefwahlstimmen sollten bereits zu Beginn des Wahltags in der jeweiligen Gemeinde eingetroffen sein, um dann zusammen mit den Stimmen der Wahlsprengel im Wahllokal ausgezählt zu werden. Briefwahlkarten/-kuverts sollten sich äußerlich nicht von Wahlkarten/-kuverts des Wahltags unterscheiden und vor der Auszählung in die Wahlurne des Wahlsprengels des Wählers beigefügt werden. Auf diese Weise könnte man exakte Sprengel- und Gemeindegewahlergebnisse erhalten, eine Unterteilung von Ergebnissen in Briefwähler/Nicht-Briefwähler vermeiden sowie eine zeitgerechte Verlautbarung vorläufiger Endergebnisse gewährleisten. Dies würde auch verhindern, dass die geheime Wahl verletzt würde, falls es in kleineren Gemeinden nur wenige Briefwähler gibt.*

*21. Wahlkartenwähler sollten in allen Wahlbezirken bereits vor dem Wahltag im Gemeinde- oder Bezirksamt per Wahlkarte wählen können. Weiters*

<sup>19</sup> Für EU-Parlamentswahlen werden nur tatsächlich bezahlte Wahlkampfkosten abgegolten. Die maximale Höhe der Subvention wurde mit zwei Euro pro Wahlberechtigtem festgelegt.

<sup>20</sup> Vgl § 4 PartG und § 24a BPräsWG hinsichtlich der Wahlen zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder dem Europäischen Parlament sowie des Bundespräsidenten. Die Wahlkampfkostenobergrenze für Länder wurde vom VfGH im Januar 2017 aufgehoben (vgl <http://derstandard.at/2000051238716/Verfassungsgericht-kippt-Wahlkampfkostenobergrenze-fuer-Laender>).

<sup>21</sup> [http://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl\\_2017/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2017/start.aspx).

<sup>22</sup> Eine Konfliktpartei befürwortete die Einschränkung des Gebrauchs von Wahlkarten auf Auslandsösterreicher wie vor 2007.

<sup>23</sup> Bei der Wahlwiederholung 2016 konnten 34.187 (5,2%) der 651.726 eingelangten Wahlkarten wegen Ungültigkeit nicht in die Stimmzählung miteinbezogen werden. <http://orf.at/stories/2371253/>.

sollte die bundesweite Einführung eines zusätzlichen vorgezogenen Wahltages mit entsprechenden Sicherheitsstandards in Erwägung gezogen werden.

Die vorzeitige Stimmabgabe vor Ort vermeidet die Risiken des Postwegs, spart Kosten und erleichtert jenen die am Wahltag verhindert sind die Stimmabgabe. Vorgezogene Wahltage gibt es für Landtags- und Gemeinderatswahlen bereits in der Steiermark und im Burgenland. Die OSZE/ODIHR hat 2016 eine ähnliche Empfehlung ausgesprochen.

22. *Die Weiterentwicklung von sicheren alternativen Wahlmechanismen könnte – vor allem für Wähler im Ausland – angedacht werden.*

Dieser Vorschlag basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013). Eine Weiterentwicklung der Briefwahl für Auslandsösterreicher könnte deren Stimmabgabe vereinfachen und fördern sowie sicherer und effizienter gestalten.<sup>24</sup> Das ZeWaeR könnte zudem für zeit- und kosteneffizientere Abläufe genutzt werden.

23. *Briefwähler sollten die Möglichkeit erhalten, das rechtzeitige Einlangen und die Einbeziehung ihrer Stimme in die Auszählung auf einer BMI-Webseite zu überprüfen.*

Diese Möglichkeit könnte technisch mit der Einführung des ZeWaeR verknüpft werden. Während Wähler im Wahllokal die Möglichkeit haben, die Bestätigung ihres Wahlaktes (Ankreuzen in der Wählererevidenz) zu überprüfen, sollte eine entsprechende Möglichkeit, etwa durch eine Anwendung auf einer BMI Webseite auch für Briefwähler zur Verfügung stehen.

24. *Angestrebte Verbesserungen in der Briefwahl sollten darauf abzielen, die Zahl der ungültigen Stimmen unter gleichzeitiger Wahrung des Datenschutzes zu verringern.*

Der hohe Anteil ungültiger Briefwahlstimmen aufgrund fehlender Unterschriften am Kuvert oder falscher Handhabung kann durch gezielte Verbesserungen verringert werden. Die OSZE/ODIHR hat 2016 eine ähnliche Empfehlung ausgesprochen.

25. *Verlorene oder ungültig gewordene Wahlkarten sollten unter Einhaltung angemessener Sicherheitsvorkehrungen von Behörden ersetzt werden können.*

Dieser Vorschlag basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013). Im Fall, dass die Postzustellung nicht funktioniert oder die Wahlkarte schadhaft einlangt, würden Wähler damit nicht ihr Wahlrecht verlieren.

<sup>24</sup> E-Voting wird von einem VfGH-Erkenntnis 2011 mit guter Begründung als Möglichkeit ausgeschlossen.

## G. Durchführung des Wahltags

Österreich hatte bisher ein starkes demokratisches Selbstverständnis, welches auch auf hohem Vertrauen in die korrekte Wahldurchführung seitens der Wähler, Parteien und Kandidaten basierte. Die Auszählung von Wahlergebnissen findet derzeit unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Für am Wahl- bzw. Auszählungsprozess interessierte Bürger besteht derzeit als einzige Möglichkeit zur Teilhabe lediglich jene, sich von einer Partei als Wahlzeuge nominieren zu lassen.

Österreichweit gibt es keine einheitlichen Öffnungszeiten der Wahllokale. Der Beginn und die Wahlzeit müssen so festgesetzt werden, dass die Ausübung des Wahlrechts für alle Wähler gewährleistet ist. Alle Wahllokale in Österreich schließen spätestens um 17:00 Uhr. Eine frühere Schließung, insbesondere in kleineren Landgemeinden, ist gesetzlich möglich und obliegt den Gemeinden. Dies wird damit begründet, dass in Gemeinden mit niedrigen Wählerzahlen längere Öffnungszeiten unpraktisch wären.

Der VfGH hat in seinem Erkenntnis zur Bundespräsidentenstichwahl 2016 festgestellt, dass die 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, musste laut VfGH auch aus diesem Grund die Stichwahl wiederholt werden, *wahlbeobachtung.org* formuliert zur Reform der Durchführung des Wahltags daher folgende Empfehlungen mit anschließender Begründung:

26. *Vertrauensbildenden Maßnahmen wie Sicherheitsmerkmale für Wahlkarten und Ergebnisformulare, Ergebnisküverts mit Originalitätsverschluss und versiegelte Wahlurnen, sollten im Wahllokal sowie auch bei der Einführung zusätzlicher Wahltage verwendet werden.*

Sensible Wahlunterlagen wie Stimmzettel, Ergebnisprotokolle und Wahlurnen werden in Österreich nicht durch besondere Sicherheitsmaßnahmen geschützt. OSZE/ODIHR-Beobachter regten bereits 2010 an, die Kontrollmechanismen am Wahltag zu verstärken, um die allgemeine Integrität der Abstimmung zu sichern.

27. *Die Wahlsprengelöffnungszeiten sollten für ganz Österreich einheitlich geregelt werden, mit gleicher Schließungszeit und gleichem Beginn der Auszählung für alle Wahlsprengel.*

Dies würde Wählern bundesweit die gleiche Möglichkeit der Wahlausübung gewährleisten und darüber hinaus die Weitergabe vorzeitiger Teilwahlergebnisse vermeiden. Der VfGH spricht in seinem Erkennt-

nis zur Bundespräsidentenstichwahl die Möglichkeit eines einheitlichen Zeitpunktes der Schließung von Wahllokalen an. Auch die OSZE/ODIHR (2010, 2016) hat Empfehlungen ausgesprochen, die Regelung von Wahlöffnungszeiten anzupassen.

28. *Das Auszählverfahren in den Wahlsprengeln sollte für alle Wähler geöffnet werden, um sie am Prozess teilhaben zu lassen.*

Das Vertrauen der Wähler und die Transparenz des Wahlprozesses könnte durch die Anwesenheit von Wählern während der Auszählung der abgegebenen Stimmen im Wahllokal gestärkt werden, wie das etwa in Deutschland der Fall ist. Dies würde das Vertrauen und die Transparenz des Wahlprozesses weiter erhöhen und der Zivilgesellschaft aktivere Beteiligung am Wahlprozess ermöglichen. Auch die OSZE/ODIHR (2013) hat diesbezüglich eine Empfehlung ausgesprochen.

29. *Alle Wahlergebnisse sollten vor Ort sowie detailliert pro Sprengel und Wahlbezirk auch zentralisiert, zeitnah und online auf einer Webseite der Wahlabteilung des BMI abrufbar sein.*

Dies würde Wählern den Einblick in die Sprengelwahlergebnisse erleichtern und entspricht internationalen guten Praktiken.

#### H. Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Seit 2008 ist in Österreich die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen in Kraft, deren Artikel 29 behinderten Menschen politische Rechte und die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit Anderen ausüben zu können, garantiert.<sup>25</sup> Das Recht auf umfassende Barrierefreiheit ist jedoch noch nicht explizit im Wahlrecht verankert. Einige Gleichstellungsmaßnahmen für Barrierefreiheit sind zwar gesetzlich festgelegt, aber aufgrund ihrer unzureichenden und unverbindlichen Formulierung hängt die Umsetzung und Interpretation von der jeweiligen Gemeinde bzw. lokalen Wahlkommission ab. So sieht die NRW vor, dass „in jeder Gemeinde, in Wien in jedem Gemeindebezirk, zumindest ein für Körperbehinderte barrierefrei erreichbares Wahllokal vorhanden ist“.<sup>26</sup> Daher kommt es häufig zu Fällen, in denen beispielsweise Rollstuhlfahrer aufgrund ihres Wohnsitzes in einem nicht-barrierefreien Wahllokal registriert sind und nur erschwert Zugang zur Wahl haben. Gebärdensprachvideos und Leicht Lesen Versionen zum Wählen finden sich etwa auf der Homepage der Stadt Wien. Entsprechende Angebote sind jedoch nicht bundesweit in einheitlicher Weise verfügbar, da diese nicht gesetzlich vorgeschrieben sind.

Schwierigkeiten, die der weite Interpretationsspielraum des Wahlrechts mit sich bringt, gibt es auch beim Umgang mit Menschen, die zur Stimmabgabe auf eine Unterstützungsperson angewiesen sind.

Mobile (fliegende) Wahlbehörden ermöglichen es Wählern mit eingeschränkter Mobilität (etwa in Krankenhäusern, Pflegeheimen und Haftanstalten sowie bettlägerigen Menschen an ihrem Hauptwohnsitz) sowie anderen dort aufhältigen Wahlkartenwählern wie etwa Pflegepersonal, ihr Stimmrecht wahrzunehmen.

30. *Das Recht auf Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sollte im Wahlrecht durch Verpflichtung zur umfassenden Barrierefreiheit gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention ausdrücklich verankert, sowie die Gleichstellungsmaßnahmen inklusive Barrierefreiheit aller Wahllokale und umfassende Leicht Lesen Anleitungen bundesweit einheitlich umgesetzt werden.*

#### I. Medien und Wahlberichterstattung

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

In ihrem Bericht zur Bundespräsidentenwahl 2010 hielt OSZE/ODIHR fest, dass allgemeine Zufriedenheit über die vorhandenen selbstregulierenden Mechanismen, den journalistischen Verhaltenskodex und die professionellen Standards herrsche.<sup>27</sup> All dies wurde als ausreichend betrachtet, um faire und ausgewogene Nachrichten und politische Berichterstattung während des Wahlzeitraums sicherzustellen. Zugleich bemerkte die OSZE/ODIHR 2010 und 2013, dass trotz der Einführung des Kartellgesetzes sowie Änderungen des Wettbewerbsgesetzes im Jahr 2006 Sorge hinsichtlich der Konzentration von Medieneigentum im Printsektor zum Ausdruck gebracht wurde. Es wurde festgestellt, dass Verstöße gegen § 26 Mediengesetz zur verpflichtenden Kennzeichnung von bezahlter Wahlwerbung in Printmedien vorkommen, aber nicht gerichtlich verfolgt

<sup>25</sup> Vgl. <https://www.behindertenrechtskonvention.info/teilhabe-am-politischen-und-oeffentlichen-leben-3934/>.

<sup>26</sup> NRW §52 (1).

<sup>27</sup> Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission zur Präsidentenwahl 2010, S 10-11.

werden. Die Ausgaben von Regierungsparteien für bezahlte Anzeigen in Printmedien außerhalb des Wahlkampfes liegen weit über den Obergrenzen der Wahlkampffinanzierung.

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. Bisher gab es aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen und unzureichender Kontrollmöglichkeiten kaum Spielraum zur Regulierung sozialer Medien. Im Wahlkampf zur Nationalratswahl 2017 führten diffamierende „fake sites“ auf Facebook zu heftigen Kontroversen.

*30. Die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten für den Umgang mit sozialen Medien in Bezug auf angemessene Sprache, speziell „hate speech“, sollten geklärt werden.*

Entsprechende rechtliche Grundlagen und konkretes Monitoring politischer Inhalte im Wahlkampf könnten helfen, strafrechtlich relevante Inhalte (und deren Verfasser) zu identifizieren und zu reduzieren.

#### *J. Beschwerden und Einsprüche*

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 (wie zB zur Registrierung von Kandidaten) einzureichen. Wahlbeschwerden können nur innerhalb von vier Wochen nach der Veröffentlichung der endgültigen Wahlergebnisse am Verfassungsgerichtshof – und nur an diesem – eingebracht 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.

In bisher zwei Fällen (1970, 1996) musste eine Nationalratswahl aufgrund einer erfolgreichen Anfechtung beim Verfassungsgerichtshof in Teilbereichen wiederholt werden. Das Bundes-Verfassungsgesetz und die Nationalrats-Wahlordnung sehen die Möglichkeit einer Wahlwiederholung vor, das Bundespräsidentenwahlgesetz jedoch nicht; der rechtliche Rahmen für die bundesweite Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl war daher limitiert. Das VfGH-Erkenntnis 2016 kreierte einen Präzedenzfall.

Der VfGH hat festgestellt, dass keine (absichtliche) Manipulation der Wahlergebnisse stattgefunden hat.<sup>28</sup> Dennoch wurde eine Reihe von Rechtswid-

<sup>28</sup> Die Venedig Kommission des Europarats empfiehlt, dass Gerichte die Autorität haben sollten Wahlen zu an-

nulligkeiten identifiziert, welche sich vor allem auf die Zusammensetzung der Bezirkswahlbehörden und den Zeitpunkt der Auszählung im Zusammenhang mit der Briefwahl bezogen. Zudem kritisierte der VfGH, dass erste Wahlergebnisse, die vom BMI einer kleinen Zahl an Medien zur Verfügung gestellt wurden, bereits vor der Schließung des letzten Wahllokals um 17:00 Uhr in sozialen Netzwerken zirkulierten. Auf 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.<sup>29</sup> Die Beschlussfassung des VfGH blieb nicht ohne Kontroversen. Für viele Wähler waren die Gründe für die Wahlwiederholung nicht gänzlich verständlich, aber es gab auch Vorbehalte von Rechtsexperten. In diesem Zusammenhang wurde auch die statistische Relevanz der festgestellten Unregelmäßigkeiten angezweifelt.<sup>30</sup> Am 14. September 2016 wurde eine Gruppenbeschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eingereicht, die sich gegen die Aufhebung der Bundespräsidentenstichwahl vom 24. April 2016 durch den Verfassungsgerichtshof richtet.<sup>31</sup>

*31. Individuellen Wählern sollte ermöglicht werden, Rechtsmittel gegen mögliche Verstöße von (Wahl-) Behörden einzulegen. Das Verfahren sollte eine gerichtliche Prüfung wahlbezogener Beschwerden vor der Verkündung der endgültigen Wahlergebnisse zulassen.*

Dieser Vorschlag basiert auf OSZE-Empfehlungen (2010 und 2013). 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 im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen und guter internationaler Wahlpraxis bezüglich zeitgerechter und effektiver Rechtsbehelfe für Einsprüche und Berufungen.

nullieren, falls Unregelmäßigkeiten das Resultat beeinflussen haben. Weiters empfiehlt die Venedig Kommission, dass das Einspruchsrecht auch Wähler miteinschließen sollte. Venedig Kommission Study No 507/2008; Report on the Cancellation of Election Results; CDL-AD(2009) 054, S 31, Article 101.

<sup>29</sup> Österreichischer Verfassungsgerichtshof 01.07.2016 ([https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/7/8/CH0003/CMS1468412977051/w\\_i\\_6\\_2016.pdf](https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/7/8/CH0003/CMS1468412977051/w_i_6_2016.pdf)).

<sup>30</sup> Siehe zum Beispiel <https://cms.falter.at/falter/2016/09/06/eine-mathematik-lektion-fuer-den-vfgh/>.

<sup>31</sup> Siehe <https://wahlaufhebungneindanke.wordpress.com>.

32. Die bundesweite und komplette Aufhebung eines Wahlergebnisses zur Gänze sollte nur möglich sein, wenn Manipulationen mit Auswirkungen auf das Ergebnis auch nachgewiesen werden können. Die gesetzlichen Voraussetzungen des Artikel 141 B-VG für eine Gesamt- oder Teilwiederholung von Wahlen sollte konkretisiert werden.

Dieser Vorschlag basiert auf Gesprächen von *wahlbeobachtung.org* mit österreichischen Verfassungsexperten.<sup>32</sup> Die Venedig Kommission des Europarats empfiehlt, dass Gerichte die Autorität haben sollten Wahlen zu annullieren, falls Unregelmäßigkeiten das Resultat beeinflusst haben.

#### K. Politische Bildung und Wählerinformation

Seit der Wahlrechtsreform 2007 gilt in Österreich – als einzigem Mitgliedsstaat der EU – das aktive Wahlrecht ab dem vollendeten 16. Lebensjahr. Trotz dieser internationalen Sonderstellung Österreichs wurde nur wenig in gezielte politische Bildung und Wählerinformation von jugendlichen Erstwählern investiert. Erst 2016 einigte sich die Bundesregierung darauf, politische Bildung ab der 6. Schulstufe als Pflichtmodul im Gegenstand „Geschichte und Sozialkunde/ Politische Bildung“ zu verankern. Nach wie vor obliegt es den Lehrkräften, wie viel Raum sie diesem Thema im Unterricht beimessen. Die wenigen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die diese Lücke zu füllen versuchen, erhalten keine staatliche Unterstützung. Fördermittel für staatsbürgerliche Bildungsarbeit erhalten Parteiakademien – je nach Stimmenanteil im Nationalrat – verwenden diese jedoch vorwiegend für Bildungsangebote des eigenen Parteinachwuchses anstatt für öffentlich zugängliche politische Bildung für alle Jungwähler.

32. In der politischen Bildungsarbeit sollte eine thematische Schwerpunktsetzung auf Wählerinformation in Betracht gezogen werden. Parteiakademien, Schulen, private und öffentliche Bildungseinrichtungen, zivilgesellschaftliche Vereine sowie die Wahlabteilung des BMI könnten verstärkt Wählerinformation anbieten.

Dies könnte das Interesse an Wahlen weiter fördern und die Zahl ungültiger Stimmen reduzieren.

<sup>32</sup> Siehe dazu auch: <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/5097067/Eine-klare-Fehlentscheidung-des-VfGH>; [http://diepresse.com/home/innenpolitik/bpwahl/5102836/Wahl\\_Keine-Fehlentscheidung-nur-falsch-begrundet](http://diepresse.com/home/innenpolitik/bpwahl/5102836/Wahl_Keine-Fehlentscheidung-nur-falsch-begrundet); <http://www.zeit.de/2016/29/verfassungsgerichtshof-oesterreich-praesidentenwahl-aufhebung/seite-2>; <https://kurier.at/politik/inland/anwalt-noll-wahl-aufhebung-als-erziehungsdiktatorische-vorgabe/208.047.073>.

#### L. Wahlbeobachtung

Die Akkreditierung von parteiunabhängigen Wahlbeobachtern ist im österreichischen Wahlrecht 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 geregelt und das Bundespräsidentenwahlgesetz bezieht sich darauf.

Die OSZE hat durch ihr Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau bisher 9 Wahlmissionen nach Österreich entsandt. Vier Mal waren OSZE-Wahlexperten zu österreichischen Wahlen präsent: 2010 zur Bundespräsidentenwahl, 2013 zu den Nationalratswahlen, 2016 zur Bundespräsidentenstichwahlwiederholung sowie zur Nationalratswahl am 15. Oktober 2017.

In Beantwortung der Anfrage von *wahlbeobachtung.org* um Akkreditierung als Wahlbeobachter erläuterte das BMI, dass es diesbezüglich keinen Handlungsspielraum hätte. 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 Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990 herzustellen.“

Anders als im öffentlichen politischen Diskurs zum Thema vorgebracht, ist Wahlbeobachtung keine Strafmaßnahme für weniger demokratische Staaten, 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 korrekte Durchführung und Legitimität einer Wahl zu bestätigen oder zu widerlegen. Eine Parlamentspartei hat bereits im Wahljahr 2016 die Präsenz von nationalen Wahlbeobachtern gefordert.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> In Reaktion auf Wahlkartenmängel in Wien-Leopoldstadt haben die NEOS argumentiert, „man müsse das Vertrauen in die Demokratie und in die Wahlen wiederherstellen (...) Das funktioniere über den Einsatz

Grundlegend für die Ermöglichung nationaler Wahlbeobachtung ist die rechtliche Regelung des Zugangs zu Wahlbehörden und -lokalen auf Basis eines Akkreditierungssystems. 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. Aufbauend auf die im Rahmen der Vereinten Nationen (2005) vereinbarte *Declaration of Principles and Code of Conduct for International Election Observers* gibt es auch einen international anerkannten Verhaltenskodex für unparteiische zivilgesellschaftliche nationale Wahlbeobachter (2012).<sup>34</sup> Mit der Schaffung eines entsprechenden rechtlichen Rahmens im Wahlrecht sollten sich die politischen Parteien auch dazu bereit erklären, Wahlbeobachtungsergebnisse im Parlament zu diskutieren.

*33. Internationale Wahlbeobachtung in Österreich sollte auch anderen internationalen Organisationen als der OSZE/ODIHR, beispielsweise dem Europarat, möglich sein.*

Dieser Vorschlag basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013). Der wahlrechtliche Rahmen sollte hinsichtlich Wahlbeobachtung so ausgestaltet werden, dass Österreich seine internationalen Verpflichtungen im Sinne des Kopenhagener Dokuments erfüllt.

*34. Der rechtliche Rahmen und dessen Auslegung sollten auch die Möglichkeit parteiunabhängiger nationaler Wahlbeobachtung auf Basis eines Akkreditierungssystems gewährleisten.*

externer Wahlbeobachter in allen Wahllokalen.“ (<http://derstandard.at/2000043862125/Neos-draengen-auf-externe-Wahlbeobachter-in-Wien-Leopoldstadt>).

<sup>34</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)018-e).

*Dieser Vorschlag basiert auf wiederholten OSZE/ODIHR-Empfehlungen (2010, 2013, 2017). Wahlbeobachtung könnte zu einem Mittel zivilgesellschaftlicher Teilhabe entwickelt werden, an dem spezialisierte Nicht-Regierungsorganisationen ebenso teilnehmen wie Studierende oder Schüler im Rahmen von Schulprojekten für Erstwähler.*

#### *M. Ausblick*

Anstehende Wahlreformen sollten zu einer Vereinfachung des Wahlrechts führen und unter Einhaltung Österreichs internationaler und regionaler Verpflichtungen eine erhöhte Transparenz der Wahlprozesse zum Ziel haben. Empfehlungen von OSZE/ODIHR, Europarat/GRECO, Rechnungshof, anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie *wahlbeobachtung.org* sollten als konstruktiver Beitrag zu einem demokratischen Wahlreformprozess wahrgenommen werden. Bei einer von *wahlbeobachtung.org* organisierten Podiumsdiskussion im Wiener Presseclub Concordia am 3. Oktober 2017 präsentierten Vertreter von sechs zivilgesellschaftlichen Organisationen Empfehlungen zu umfassenden Wahlreformen. *wahlbeobachtung.org* fordert daher, dass in der neuen Legislaturperiode umfassende Wahlreformen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft ausgearbeitet und umgesetzt werden.

#### **Korrespondenz:**

Mag. Paul Grohma, Aschergasse 45, A-1130 Wien; [pgrohma@gmail.com](mailto:pgrohma@gmail.com)

Mag. Michael Lidauer, Ledererstraße 12, A-4070 Eferding; [michael.lidauer@gmail.com](mailto:michael.lidauer@gmail.com)

Dr. Armin Rabitsch, Weidach 20, A-6414 Mieming; [armin.rabitsch@gmail.com](mailto:armin.rabitsch@gmail.com)

Wir ersuchen aufgrund häufiger Auslandsaufenthalte die Korrespondenz vorzugsweise elektronisch über [wahlbeobachtung@gmail.com](mailto:wahlbeobachtung@gmail.com)