

VORSCHLÄGE ZUR REFORM ÖSTERREICHISCHER WAHLPROZESSE

wahlbeobachtung.org

Wien, Januar 2017

Wahlbeobachtung.org ist eine unparteiische zivilgesellschaftliche Initiative zur Verbesserung der österreichischen Wahlprozesse und des politischen Systems. Dieser Vorschlagskatalog wurde von einer Arbeitsgemeinschaft international tätiger Wahlexperten und Wahlbeobachter verfasst, welche keiner Institution, Partei oder Behörde nahesteht. Die Meinungen und Empfehlungen resultieren aus bestehenden OSZE/ODIHR und Europarat/GRECO Berichten sowie dem Fachwissen der Verfasser. Der Inhalt dieses Vorschlagskatalogs kann frei verwendet werden, die Autoren bitten aber um Zitation und entsprechende Referenzhinweise.

www.wahlbeobachtung.org

wahlbeobachtung@gmail.com

Paul Grohma
Michael Lidauer
Armin Rabitsch

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

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

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	5
Zusammenfassung	6
Executive Summary	8
Zusammenfassung der Reformvorschläge	10
1. Einleitung	16
2. Wahlgesetzgebung und Wahlsystem	18
2.1. Wahlgesetzgebung	18
2.2. Wahlsystem	19
2.2.1. Vorzugsstimmen	20
2.2.2. Direktmandat	21
2.3. Wahlreformprozess	21
3. Wahladministration	22
3.1. Wahldurchführung	22
3.1.1. Bundeswahlbehörde	23
3.1.2. Wahlbeisitzer	23
3.1.3. Wahlzeugen	24
3.2. Wahlkosten	24
4. Wählerregistrierung	25
4.1. Wahlberechtigung	25
4.2. Erfassung der Wahlberechtigten	25
5. Registrierung von Parteien und Kandidaten	27
6. Parteien- und Wahlkampffinanzierung	27
6.1. Parteienfinanzierung	27
6.2. Wahlkampffinanzierung	29
7. Briefwahl	31
7.1 Auslandsösterreicher	32
7.2 Schadhafte Wahlkarten	32
8. Wahltag	33
8.1. Öffnungszeiten	33
8.2. Besondere Wahlbehörden (fliegende Wahlbehörden)	34
8.3. Wahlauszählung	35
9. Medien und Wahlberichterstattung	35
9.1. Rechtslage	35
9.2. Veröffentlichung von Wahlergebnissen	36
9.3. Organe der Medienaufsicht	36

10. Beschwerden und Einsprüche	37
10.1. Rechtslage	37
10.2. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs 2016	38
11. Politische Bildung und Wählerinformation	40
12. Wahlbeobachtung	41
ANNEX 1 – Referenzen.....	44
A. Gesetzgebung.....	44
B. Wichtige Internet Quellen.....	44
C. OSZE/ODIHR Berichte	44
D. Presse.....	45
ANNEX 2 – Liste der Gesprächspartner	45
ANNEX 3 – OSZE/ODIHR Empfehlungen 2010 und 2013	46
ANNEX 4 – Graphik: Wahlsystem Österreich 2016.....	48

Abkürzungsverzeichnis

BKA	Bundeskanzleramt
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMI	Bundesministerium für Inneres
BP-Wahl	Bundespräsidentenwahl
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
CoE	Council of Europe/ Europarat
EAM	Election Assessment Mission/ Wahlbewertungsmission
EEM	Electoral Experts Mission/ Wahlexpertenmission
EET	Election Expert Team/ Wahlexpertenteam
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EOM	Election Observation Mission/ Wahlbeobachtungsmission
GRECO	Group of States against Corruption
KommAustria	Kommunikationsbehörde Austria
NAM	Needs Assessment Mission
NR-Wahl	Nationalratswahl
NRWO	Nationalrats-Wahlordnung
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RH	Rechnungshof
UPTS	Unabhängiger Parteien-Transparenz-Senat
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VN	Vereinte Nationen
ZWR	Zentrales Wählerregister

Zusammenfassung

Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs zur Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl hat Probleme in den österreichischen Wahlprozessen zu Tage gebracht, die schon länger einer Lösung bedürfen. Die Wiederholung und Verschiebung der Stichwahl haben das Vertrauen der Wähler in die professionelle Durchführung von Wahlen geschmälert. Ab Januar 2017 soll eine Reformgruppe der Parlamentsparteien Wahlrechtsreformen ausarbeiten, die über die Bundespräsidentenwahl hinausgehen.

Wahlbeobachtung.org ist eine unabhängige, unparteiische, zivilgesellschaftliche Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter und -experten mit internationaler Wahlerfahrung, die das Ziel verfolgt, konstruktiv zur Verbesserung der österreichischen Wahlprozesse und des Wahlsystems beizutragen. Mit diesem Vorschlagskatalog will *wahlbeobachtung.org* daran mitwirken, das Vertrauen in die österreichischen Wahlprozesse und deren Integrität wieder zu stärken und das Hinterfragen der Wahlprozesse als Chance für künftige weitreichendere Reformen verstanden wissen.

Im Zuge angedachter Reformen der Wahlgesetzgebung könnte eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und Harmonisierung der Wahlgesetzgebung auf Bundes- wie auch auf Landesebene in Erwägung gezogen werden. Es ist wichtig, dass künftige Wahlrechtsreformen auch entsprechende Empfehlungen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/ Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/ODIHR) und des Europarates/ der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) umsetzen und den internationalen Verpflichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE sowie des Europarats/ der Venedig Kommission entsprechen.

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

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

Die steigende Nutzung der Briefwahl im In- und Ausland ebenso wie Unsicherheitsfaktoren bei besonderen Wahlkommissionen (fliegenden Behörden) verlangen nach mehr Sicherheit und Transparenz im Umgang mit Wahlkarten. Diese sollten bereits am Wahltag in den einzelnen Wahlsprengeln ausgezählt werden, um genaue und rasche Ergebnisse zu erhalten. Um allen Wählern bundesweit gleiche Wahlmöglichkeiten zu bieten, sollten die Öffnungs-, Schließ- und Auszählungszeiten der Wahllokale angepasst und vereinheitlicht werden. Alle Sprengelwahlergebnisse sollten vor Ort als auch zeitnah digital und zentral veröffentlicht werden. Die Möglichkeiten und der Zeitrahmen für die persönliche Stimmabgabe mittels Wahlkarte an den Magistraten/ am Gemeindeamt vor dem eigentlichen Wahltag sowie die Einführung eines zusätzlichen Vorwahltages sollten erwogen werden.

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

sowohl Vertreter politischer Parteien als auch Vertreter der Zivilgesellschaft einbezieht. Dies könnte auch als Maßnahme dienen, das Interesse von Bürgern (vor allem junger Menschen) an der Teilnahme am politischen und demokratischen Prozess abseits von Parteizugehörigkeit zu stärken. Die Bestellung von Beisitzern in Wahlbehörden von Wahlsprengeln sollte durch eine gerechte, einheitliche Entschädigung, kohärente Trainingscurricula und entsprechende Rechtssicherheit verbessert werden.

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

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

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

Wahlbeobachtung.org wurde im Zuge der Recherchen und Expertengespräche mit großer Offenheit begegnet. Vertreter von allen im Parlament vertretenden politischen Parteien, Vertreter der Bundeswahlbehörde und der Wahlabteilung im BMI, sowie zahlreiche Vertreter anderer staatlicher Institutionen und Experten nahmen sich die Zeit und hatten Interesse daran, Wahlreformempfehlungen zu diskutieren. Ein Diskussionspapier mit 30 Empfehlungen wurde im Oktober 2016 mit allen Gesprächspartnern geteilt. Nach dem intensiven Wahljahr 2016 soll dieser nun vorliegende überarbeitete Vorschlagskatalog als Referenz für künftige Wahlreformdiskussionen dienen.

Executive Summary

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

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

In the course of planned reforms, a simplification, standardisation and harmonisation of the electoral legislation on federal and state level could be taken into consideration. It is important that future electoral law reforms also address Organization for Security and Co-operation in Europe/ Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and Council of Europe/ Group of States against Corruption (CoE/GRECO) recommendations and implement Austria's international obligations in the framework of the United Nations, the OSCE, and the Council of Europe/ the Venice Commission.

Electoral process reforms should be as inclusive and consultative as possible, and in addition to the Federal Election Board (FEB), the political parties in parliament, and the electoral department at the Ministry of the Interior could also involve other national and local state bodies, independent experts and civil society groups.

An electoral system should reflect society and address societal changes and to meet constitutional principles and fundamental rights enshrined in the Constitution. Parliament has already decided that a central voter register will be established, which should be operational in the beginning of 2018. Measures to improve the promotion of women in parliament could be linked to positive incentives in political party funding. The distribution and calculation of directly elected seats in accordance with the population strength of regional constituencies could be considered specifically in relation to the equal rights for smaller political parties and independent candidates.

The increasing use of absentee ballots in-country and abroad, as well as uncertainties regarding mobile polling stations, call for more security and transparency in dealing with postal ballots. Postal ballots should be counted already in polling stations on election day instead of the day after, to quickly obtain accurate results. Polling stations should have the same opening and counting times to offer equal conditions to all voters and to avoid the circulation of early results. All polling station results should be accessible in situ as well as centrally online. The possibilities and timeframe for in-person early voting at the magistrates/ communes could be extended. Additional advance polling days could be considered as well.

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

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

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

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

All political parties in parliament and federal electoral authorities met with the team of *wahlbeobachtung.org* to share their views. The discussion paper with 30 recommendations was originally shared with the relevant national stakeholders in October 2016. Following the intense election year 2016, *wahlbeobachtung.org* publishes this revised recommendation catalogue as a reference document for future discussions regarding electoral reforms. *Wahlbeobachtung.org* will stand ready for future discussions and expert opinions in the course of upcoming election reform processes.

Zusammenfassung der Reformvorschläge

In diesem Kapitel werden die 37 Empfehlungen zur Reform der österreichischen Wahlprozesse auf einen Blick zusammengefasst und mit kurzen Erläuterungen versehen. Detaillierte Begründungen für die Notwendigkeit der Reformvorschläge finden sich im Text ab Seite 15.

Wahlreformprozess

1. *Anstehende Wahlreformen sollten als demokratiestärkender, partizipativer Prozess verstanden werden. (S. 18-20)*
 - Zivilgesellschaftliche Teilhabe an diesem Prozess würde das Interesse an Politik, Mitgestaltung und politischer Arbeit stärken.

Wahlrecht

2. *Bisher wurden internationale Empfehlungen nur bedingt berücksichtigt. Zukünftige Wahlrechtsreformen sollten entsprechende OSZE/ODIHR-Empfehlungen umsetzen. (S. 21-22)*
 - Diese Empfehlungen basieren auf internationalen Standards und politischen Verpflichtungen sowie jahrzehntelanger Erfahrung in „best practice“ und genauer Beobachtung und Analysen. Sie sind sinnvoll und stärken den demokratischen Prozess. Die Einhaltung internationaler Verpflichtungen fördert auch das internationale Ansehen und die Vorbildrolle Österreichs.
3. *Im Zuge angedachter Reformen sollte eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und Harmonisierung der Wahlgesetzgebung auf Bundes- wie auch auf Landesebene in Erwägung gezogen werden. (S. 21-22)*
 - 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. (S. 20)*
 - Der Frauenanteil an Nationalrats- und Bundesratsabgeordneten erreicht derzeit nicht einmal ein Drittel.

Wahlsystem

5. *Das System der Vorzugsstimmen sollte effektivere Chancen für Kandidaten auf nachgereihten Listenplätzen schaffen, von wahlwerbenden Parteien stärker forciert sowie für den Wähler transparenter und besser verständlich gestaltet werden. (S. 20)*
 - Dies würde das Potential und die Relevanz von Vorzugsstimmen steigern. Vorzugsstimmen wirken sich derzeit nur sehr selten auf die Reihung aus, zuletzt 2009.
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. (S. 21)*
 - Derzeit haben unabhängige Kandidaten keine realistische Chance auf einen Einzug in den Nationalrat. Weiters ist regional sehr ungleich verteilt, wie viele Prozent der Stimmen benötigt werden, um ein Direktmandat zu erreichen (Schwankung zwischen 11 und 86 Prozent).

Wahladministration

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. (S. 22-23)*
 - Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013). Dies würde die Transparenz erhöhen und das Vertrauen der Bevölkerung stärken.
8. *Die Mitgliedschaft von gewählten Funktionären in Wahlbehörden sollte eingeschränkt und unabhängige Experten über das Richteramt hinaus mit einbezogen werden. (S. 22-23)*
 - Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2010) und würde die Unparteilichkeit der Wahlverwaltung stärken.
9. *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. (S. 23-24)*
 - Dies würde das System der Wahlbeisitzer gewährleisten und stärken und könnte auch als Maßnahme dienen, das Interesse an der Teilnahme von Bürgern (vor allem junger Menschen) am politischen Prozess abseits von Parteizugehörigkeit zu stärken.
10. *Die Bestellung von Beisitzern in Wahlsprengeln sollte durch eine gerechte, einheitliche Entschädigung, kohärente Trainingscurricula und entsprechende Rechtssicherheit verbessert werden. (S. 23-24)*
 - Dies würde das Interesse an der Ausübung und die Reputation der Funktion steigern sowie die Zweifel von (potentiellen) Wahlbeisitzern vor rechtlichen Konsequenzen verringern.

Wahlkosten

11. *Die zuständigen Behörden sollten eine genaue Auflistung und Offenlegung aller Wahlkosten anstreben. (S. 24-25)*
 - Dies würde die Transparenz der Wahlprozesse stärken und wäre eine Voraussetzung für etwaige Kostenersparnisse von Wahlprozessen.
12. *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. (S. 24-25)*
 - Dies könnte zu mehr Effizienz, Zeitgewinn und Kostenersparnissen führen.

Wählerregistrierung

13. *Vor Einführung des zentralen Wählerregisters sollten verschiedene Optionen mit entsprechender Kostenaufstellung, Vorteilen und Nachteilen ausgearbeitet und mit Vertretern von Gemeinden und der Zivilgesellschaft diskutiert werden. Eine entsprechende Entscheidung sollte dann zeitnah und transparent umgesetzt werden. (S. 26-27)*
 - Die Umsetzung eines gesetzlich beschlossenen zentralen Wählerregisters sollte konkrete Vorteile für die Wähler, die Gemeinden sowie die Transparenz und Sicherheit der Wahldurchführung gewährleisten.

Registrierung von Parteien und Kandidaten

14. *Mit der Einführung des zentralen Wählerregisters sollte ermöglicht werden, Unterstützungserklärungen für die Nominierung einer Liste oder eines Kandidaten auch außerhalb der Heimatgemeinde abzugeben. Die Abgabe einer Unterstützungserklärung sollte auch über das Internet mit elektronischer Signatur möglich sein. (S. 27-28)*
- Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2010). Größere Flexibilität bei der Abgabe von Unterstützungserklärungen würde den Nominierungsprozess erleichtern und Bürgern besseren Zugang zur Ernennung von Kandidaten eröffnen.

Wahlkampf- und Parteienfinanzierung

15. *Die bisher nicht oder nur teilweise berücksichtigten Europarat/GRECO Empfehlungen der dritten Evaluierungsrunde sollten umgesetzt werden. (S. 28-29)*
- 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.
16. *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. (S. 29-30)*
- Basiert auf OSZE/ODIHR-Empfehlungen (2010 und 2013) und bisher nicht umgesetzten Europarat/GRECO Empfehlungen der dritten Evaluierungsrunde.
17. *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. (S. 28-30)*
- Basierend auf Empfehlungen von Europarat/GRECO und OSZE/ODIHR (2010 und 2013) sowie bisher nicht umgesetzten Europarat/GRECO Empfehlungen der dritten Evaluierungsrunde und Empfehlungen des Rechnungshofs. Beispielsweise werden Parlamentsclubs und Vorfeldorganisationen der Parteien nicht in die Rechenschaftspflicht der Parteien einbezogen und stellen einen „blinden Fleck“ in der Kontrolle der Parteienfinanzierung dar.
18. *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. (S.28-30)*
- Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013) und Empfehlungen von Europarat/GRECO. Genau definierte Befugnisse 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.
19. *Die Einführung eines Prämiensystems für erlangte Stimmen in der Bundespräsidentenwahl für eine faire Abdeckung von Wahlkampfkosten sollte überlegt werden. (S. 29-30)*
- Dies würde unabhängigen Kandidaten und Kandidaten kleinerer Parteien fairere Chancen einräumen.

20. *Die 7-Millionen-Euro-Obergrenze für Wahlkampfausgaben sollte an den jeweiligen Wahlkampf angepasst und für die Bundespräsidentenwahl gesenkt werden. (S. 29-30)*

- Die OSZE/ODIHR Bedarfserhebungsmission im Vorfeld der BP-Wahlen 2016 hat angemerkt, dass der Betrag unangemessen hoch sei und in einem ungleichen Wettbewerb münden könnte.

Briefwahl

21. *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. (S. 31)*

- 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.

22. *Wahlkartenwähler sollten in allen Wahlbezirken bereits vor dem Wahltag im Gemeinde- oder Bezirksamt per Wahlkarte wählen können. Weiters sollte die bundesweite Einführung eines zusätzlichen vorgezogenen Wahltags mit entsprechenden Sicherheitsstandards in Erwägung gezogen werden. (S. 31)*

- Diese Möglichkeit erleichtert die Beteiligung von Wählern, die am Wahltag nicht wählen können und vermeidet die Risiken und Kosten postalischer Transportwege. In der Steiermark und im Burgenland gibt es bereits einen zusätzlichen, vorgezogenen Wahltag für Landtags- respektive Gemeinderatswahlen, der von den Wählern gut angenommen wird.

23. *Die Weiterentwicklung von sicheren alternativen Wahlmechanismen könnte – vor allem für Wähler im Ausland – angedacht werden. (S. 32)*

- Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013). Eine Weiterentwicklung der Briefwahl für Auslandsösterreicher könnte deren Stimmabgabe vereinfachen und fördern sowie sicherer und effizienter gestalten.

24. *Briefwähler sollten die Möglichkeit erhalten, das rechtzeitige Einlangen und die Einbeziehung ihrer gültigen Stimme in die Auszählung auf einer BMI Webseite zu überprüfen. (S. 32)*

- Diese Möglichkeit könnte technisch mit der Einführung des zentralen Wählerregisters verknüpft werden.

25. *Angestrebte Verbesserungen in der Briefwahl sollten darauf abzielen, die Zahl der ungültigen Stimmen unter gleichzeitiger Wahrung des Datenschutzes zu verringern. (S. 33)*

- Der hohe Anteil ungültiger Briefwahlstimmen aufgrund fehlender Unterschriften am Kuvert oder falscher Handhabung kann durch gezielte Verbesserungen verringert werden.

26. *Verlorene oder ungültig gewordene Wahlkarten sollten unter Einhaltung angemessener Sicherheitsvorkehrungen von Behörden ersetzt werden können. (S. 33)*

- Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013). Im Falle dass die Postzustellung nicht funktioniert oder die Wahlkarte schadhafteinlangt würden Wähler nicht ihr Wahlrecht verlieren.

Wahltag

27. *Vertrauensbildende Maßnahmen wie Sicherheitsmerkmale für Wahlkarten und Ergebnisformulare, Ergebniskuverts mit Originalitätsverschluss und versiegelte Wahlurnen sollten im Wahllokal sowie auch bei der Einführung zusätzlicher Wahltage verwendet werden. (S. 33)*
- Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2010) und würde die Integrität des Wahlprozesses am Wahltag und an möglichen Vorwahltagen sicherstellen.
28. *Die Wahlsprengelöffnungszeiten sollten für ganz Österreich einheitlich geregelt werden, mit gleicher Schließungszeit und gleichem Beginn der Auszählung für alle Wahlsprengel (S. 33-34)*
- Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2010) und würde Wählern bundesweit die gleiche Möglichkeit der Wahlausübung gewährleisten sowie die Weitergabe vorzeitiger Teilwahlergebnisse vermeiden.
29. *Wahlberechtigte sollten direkt vor der (fliegenden) Wahlbehörde wählen. Die Verwahrung von Wahlkarten durch Pflegepersonal sollte eingeschränkt werden. Die Kontrollmechanismen bei fliegenden Wahlbehörden könnten beispielsweise durch die verstärkte Anwesenheit von Zeugen verbessert werden. (S. 34)*
- Dadurch könnte Missbrauch und dessen Anschein/Vorwurf eingeschränkt werden.
30. *Das Auszählverfahren in den Wahlsprengeln sollte für alle Wähler geöffnet werden, um sie am Prozess teilhaben zu lassen. (S. 35)*
- Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013). Dies würde das Vertrauen und die Transparenz des Wahlprozesses weiter stärken und der Zivilgesellschaft aktivere Beteiligung am Wahlprozess ermöglichen.
31. *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. (S. 35)*
- Dies würde Wählern den Einblick in die Sprengelwahlergebnisse erleichtern und entspricht internationalen guten Praktiken.

Medien

32. *Die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten für den Umgang mit sozialen Medien in Bezug auf angemessene Sprache, speziell hate speech sollten geklärt werden. (S. 35-37)*
- Konkretes Monitoring politischer Inhalte im Wahlkampf könnte helfen, strafrechtlich relevante Inhalte (und deren Verfasser) zu identifizieren und zu reduzieren.

Beschwerden und Einsprüche

33. *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. (S. 37-38)*
- 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.

34. *Die bundesweite und komplette Aufhebung eines Wahlergebnisses zur Gänze sollte nur möglich sein, wenn Manipulationen mit Auswirkungen auf das Ergebnis auch tatsächlich nachgewiesen werden können. Die gesetzlichen Voraussetzungen des Artikel 141 B-VG für eine Gesamt- oder Teilwiederholung von Wahlen sollte konkretisiert werden. (S. 38-40)*
- Einige politische Parteien und Verfassungsexperten stimmen drin überein, dass das Urteil des VfGH eine Gesetzesnovellierung notwendig macht, um die Kriterien einer Wahlwiederholung besser zu definieren.

Politische Bildung und Wählerinformation

35. *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. (S. 40-41)*
- Dies könnte das Interesse an Wahlen fördern und ungültige Stimmen reduzieren. Bei der BP-Wahl 2016 war der mit Abstand bedeutendste Grund für die Ungültigkeit der postalisch versandten Stimmen das Fehlen der Unterschrift auf der Wahlkarte.

Wahlbeobachtung

36. *Internationale Wahlbeobachtung in Österreich sollte auch anderen internationalen Organisationen als der OSZE/ODIHR, beispielweise dem Europarat, möglich sein. (S. 41-43)*
- 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.
37. *Der rechtliche Rahmen und dessen Auslegung sollten vor allem auch die Möglichkeit parteiunabhängiger nationaler Wahlbeobachtung auf Basis eines Akkreditierungssystems gewährleisten. (S. 41-43)*
- Basiert auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013). Die geltende Rechtslage widerspricht regionalen und internationalen Verpflichtungen.

1. Einleitung

Das Wahljahr 2016 hat in Österreich viele Fragen zur Durchführung und möglichen Verbesserung von Wahlprozessen aufgeworfen. Die im Zuge der Wahlanfechtung abgehaltenen öffentlichen Anhörungen vor dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) haben zahlreiche Unregelmäßigkeiten offenbart. Die vom VfGH verfügte komplette Wiederholung der Bundespräsidentenwahl wurde dennoch international und national teils mit Erstaunen aufgenommen, da keine Manipulationen angeklagt oder festgestellt wurden. Die strenge Judikatur des VfGH stellt einen Präzedenzfall dar, für dessen Eintreten und Umsetzung es bislang nur bedingt rechtliche Vorgaben gab, und der Konsequenzen für die Anfechtung zukünftiger Wahlen haben kann.

Neben den politischen Veränderungen im Zuge der Bundespräsidentenwahl gab es auch zwei maßgebliche wahlrechtliche Änderungen im Jahr 2016. Zum einen die Einigung auf ein zentrales Wählerregister, zum anderen die gesetzliche Regelung der Wahlwiederholung, für welche ein neuer Stichtag und damit ein revidiertes, aktualisiertes Wählerregister beschlossen wurde. Beides erhielt die nötige Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament. Darauf aufbauend haben die Parlamentsparteien auch die Absicht geäußert, Anfang 2017 einen weitreichenderen Wahlreformprozess zu beginnen.

Im Zuge der Probleme rund um die Bundespräsidentenwahl 2016 wurde auch im politischen Diskurs der Wunsch nach Wahlbeobachtern zum Ausdruck gebracht. Die OSZE wurde offiziell vom Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) zur Wahlbeobachtung in Österreich eingeladen. Die OSZE/ODIHR entsandte eine vierköpfige Wahlexperten-Mission zur verschobenen Stichwahlwiederholung am 4. Dezember 2016. Ein – nach jenen von 2010 und 2013 – dritter OSZE/ODIHR Bericht mit Empfehlungen wird Anfang 2017 präsentiert.

Wahlbeobachtung hat in den letzten beiden Jahrzehnten an Bedeutung zugenommen und gilt nun international als anerkanntes Mittel zur Unterstützung und Stärkung von demokratischen Prozessen. Internationale Wahlbeobachter der OSZE in den 57 OSZE Teilnehmerstaaten sowie die EU und andere internationale Organisationen entsenden Wahlbeobachtungsmissionen oder Wahlexperten-Teams, um vor Ort Abweichungen von internationalen Standards festzustellen und mit Empfehlungen zukünftige Reformen zu fördern.

Bereits 1990 haben sich die Teilnehmerstaaten der OSZE, damals noch KSZE, im Kopenhagener Dokument darauf geeinigt, dass sowohl internationale als auch nationale Wahlbeobachter zu Wahlen einzuladen seien.¹ Im Jahr 2005 wurde im Rahmen der Vereinten Nationen eine Deklaration von Prinzipien für internationale Wahlbeobachter beschlossen, welcher im Jahr 2012 eine Deklaration von Prinzipien für nicht-parteiische zivilgesellschaftliche Wahlbeobachter folgte. Auch die Venedig Kommission des Europarats verabschiedete Empfehlungen, in welchen die Wichtigkeit von Wahlbeobachtung und die Gleichstellung von internationalen und nationalen Wahlbeobachtern hervorgehoben werden.²

¹ Artikel 8 Kopenhagener Dokument 1990: „Die Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, dass wenn Wahlen abgehalten werden die Anwesenheit von Beobachtern sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland für den Wahlprozess von Vorteil ist. Aus diesem Grund werden sie Beobachter aus anderen KSZE-Teilnehmerstaaten sowie alle geeigneten privaten Institutionen und Organisationen, die dies wünschen, einladen, den Verlauf ihrer landesweiten Wahlen zu beobachten, soweit dies gesetzlich zulässig ist. Ebenso werden sie sich bemühen, einen gleichartigen Zugang zu Wahlen unterhalb der nationalen Ebene zu ermöglichen. Diese Beobachter verpflichten sich, nicht in das Wahlgesehehen einzugreifen.“

(<http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304?download=true>)

² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Summary of Recommendations on an Internationally Recognised Status of Election Observers; Study No. 477/2008; CDL-AD(2009)026.

Bereits vor der Nationalratswahl 2013 hat sich eine Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter und -experten³ mit internationaler Wahlerfahrung gebildet. Ziel der unabhängigen, unparteiischen, zivilgesellschaftlichen Plattform *wahlbeobachtung.org* ist es, durch Empfehlungen Abweichungen von internationalen und regionalen Verpflichtungen aufzuzeigen und konstruktiv zur Verbesserung der österreichischen Wahlprozesse beizutragen. Dieses Ziel korrespondiert mit den Forderungen der OSZE und des Europäischen Parlaments zur Weiterverfolgung von Wahlbeobachtungs-Empfehlungen.

In Österreich gibt es bislang keinen Präzedenzfall nationaler Wahlbeobachtung, da eine solche in der Wahlgesetzgebung noch nicht vorgesehen ist. Dies widerspricht internationalen Standards, zu denen sich die Republik Österreich im Rahmen internationaler und regionaler Vereinbarungen verpflichtet hat.⁴ *Wahlbeobachtung.org* hat bereits Ende September 2016 die Vertreter des Vorsitzenden der Bundeswahlbehörde im BMI sowie alle politischen Parteien im Parlament getroffen, um mögliche künftige Wahlreformen zu diskutieren. Ein Diskussionspapier mit 30 Empfehlungen wurde publiziert, und das ORF Ö1 Morgenjournal, die APA, die Tiroler Tageszeitung und diverse andere Medien haben darüber berichtet.

Das Team von *wahlbeobachtung.org* traf in den Tagen vor der BP-Stichwahlwiederholung Ende November/ Anfang Dezember 2016 nochmals Vertreter des Vorsitzenden der Bundeswahlbehörde, sowie Vertreter der politischen Partei-akademien, des Rechnungshofs, des Bundeskanzleramtes und mehrerer zivilgesellschaftlicher Organisationen. Aus den Erkenntnissen der letzten Wahl und den verschiedenen Expertengesprächen haben sich neue Ergebnisse erschlossen, die *wahlbeobachtung.org* in dieser überarbeiteten Version eines früheren Diskussionspapiers als Vorschlagskatalog publiziert.

Der vorliegende Vorschlagskatalog will Schwachstellen aufzeigen, die bislang nicht ausreichend adressiert wurden oder durch den Wandel gesellschaftspolitischer Bedingungen, zum Beispiel in der Abhaltung der Briefwahl, entstanden sind. Damit will *wahlbeobachtung.org* konstruktiv dazu beitragen, das Vertrauen in die österreichischen Wahlprozesse und deren Integrität wieder zu stärken. Der Vorschlagskatalog basiert auf der Analyse relevanter Gesetzestexte, nationaler Judikatur und Praktiken im internationalen Vergleich sowie auf Experteninterviews und bezieht Empfehlungen von OSZE/ODIHR und Europarat/GRECO Missionen in Österreich mit ein. Die Empfehlungen beziehen sich mehrheitlich auf Bundespräsidenten- und Nationalratswahlen.⁵

Internationale und regionale Verpflichtungen Österreichs stellen – wie für internationale Wahlbeobachtungsmissionen – auch für den vorliegenden Vorschlagskatalog die Untersuchungsgrundlage dar, so etwa der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (Zivilpakt/ UN ICCPR), das Kopenhagener Dokument der OSZE, sowie der „*Code of Good Practice in Electoral Matters*“ der Venedig Kommission des Europarats.

Die OSZE/ODIHR plant nach der Veröffentlichung des Wahlexpertenmission-Berichts zur Stichwahlwiederholung auch wieder eine Folgemission zu entsenden, um ihren Bericht vorzustellen und die Implementierung vergangener Empfehlungen zu diskutieren und anzuregen. Österreichs Status als Gastgeberland der OSZE sowie der OSZE Vorsitz 2017 könnten zum Anlass genommen werden, um die Implementierung der Empfehlungen von politischer Seite voranzutreiben. Dies würde auch eine positive Signalwirkung für andere OSZE Länder bedeuten.

³ In der Folge wird aus Gründen der Lesbarkeit keine gendersensitive Schreibweise verwendet; Beobachter, Wähler, Kandidaten etc. bezieht immer auch Beobachterinnen, Wählerinnen, Kandidatinnen etc. mit ein.

⁴ Auf mögliche Formate von nationaler Wahlbeobachtung in Österreich wird in Kapitel 11 eingegangen.

⁵ Europawahlen, Landtagswahlen, Kommunalwahlen und andere Wahlen (etwa Wahlen der Hochschülerschaft) werden nicht explizit behandelt, aber in relevanten Passagen erwähnt.

Den Autoren wurde im Zuge ihrer Recherchen und Expertengespräche in Wien mit großer Offenheit begegnet. Wir danken allen Vertretern politischer Parteien, den Vertretern der Bundeswahlbehörde und der Wahlabteilung im BMI, sowie den zahlreichen Vertretern von Institutionen und Experten, die sich Zeit genommen und großes Interesse für die Anliegen von *wahlbeobachtung.org* gezeigt haben. Eine Liste von Personen und Institutionen findet sich im Annex. Der Dank gilt auch Iris O'Rourke für das Kommentieren des Vorschlagskatalogs.

2. Wahlgesetzgebung und Wahlsystem

Die Republik Österreich hat die wichtigsten internationalen und regionalen Verträge und Vereinbarungen, die Richtlinien für die Abhaltung demokratischer Wahlen enthalten, ratifiziert.^{6 7} Diese Vorgaben wurden weitgehend in der österreichischen Wahlgesetzgebung umgesetzt, aber einige wichtige OSZE/ODIHR und Europarat/GRECO Empfehlungen zur Verbesserung österreichischer Wahlen wurden noch nicht behandelt oder noch nicht zur Gänze inkludiert.

2.1. Wahlgesetzgebung

Die österreichische Wahlgesetzgebung für Wahlen auf Bundesebene beruht auf den folgenden Gesetzestexten. Zuletzt wurde die Wahlgesetzgebung durch das Wahlrechtsänderungsgesetz 2017, beschlossen am 7. Dezember 2016, novelliert.⁸

- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)
- Nationalrats-Wahlordnung (NRWO) 1992
- Bundespräsidentenwahlgesetz 1971
- Europawahlordnung 1996
- Wählerevidenzgesetz 2018
- Volksbegehrengesetz 2018
- Volksabstimmungsgesetz 1972
- Volksbefragungsgesetz 1989
- Bundesgesetz über die Führung ständiger Evidenzen der Wahl- und Stimmberechtigten bei Wahlen zum Europäischen Parlament (Europa-Wählerevidenzgesetz) 1996
- Bundesgesetz über die Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen (Europäische Bürgerinitiative-Gesetz) 2012

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

- Verfassungsgerichtshofgesetz 1953
- Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985
- Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz) 2012

⁶ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Zivilpakt der Vereinten Nationen, die VN Anti-Rassismus-Konvention, die VN Frauenrechtskonvention, das VN Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau und die VN-Konvention gegen Korruption; das Kopenhagener Dokument der OSZE; weiters die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und nicht-bindende Vereinbarungen des Europarates. Ein wichtiges Referenzdokument ist der *Code of Good Practice in Electoral Matters* der Venedig-Kommission des Europarats (vgl. http://www.wahlbeobachtung.org/?page_id=73).

⁷ Eine Ausnahme dazu stellt die VN Wanderarbeiterkonvention dar, die Vorgaben für die politischen Rechte von Arbeitsmigranten enthält, aber nicht von den üblichen „Empfängerländern“ unterzeichnet wurde.

⁸ Für diesen Vorschlagskatalog werden die aktualisierten Fassungen der Gesetzestexte wie vom Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramts zum Stand 4. Januar 2017 publiziert verwendet (siehe <https://www.ris.bka.gv.at>).

Parteien-Förderungsgesetz 2012
Bundesgesetz über die Presse und andere Publizistische Medien (Mediengesetz) 1981
Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik 1984
Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF Gesetz) 1984
Bundesgesetz über audiovisuelle Mediendienste 2001
Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz (Medientransparenzgesetz) 2012
Privatradiogesetz 2011
Bundesgesetz zum Schutz personenbezogener Daten 1999

Das Bundes-Verfassungsgesetz bildet die Grundlage für Wahlen in Österreich. Die Nationalrats-Wahlordnung ist der detaillierteste Gesetzestext, auf den das Bundespräsidentenwahlgesetz und andere Gesetze Bezug nehmen. 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 Rechtslage für österreichische Wahlen wurde in den letzten Jahren mehrmals geändert, basierend auf Reformen, die von der österreichischen Regierung beschlossen wurden. Wichtige Änderungen betrafen die Einführung internationaler Wahlbeobachtung seitens der OSZE (2007), das Senken des Wahlalters auf sechzehn Jahre (2010), die Abschaffung der „Habsburger-Ausnahme“ im Bundespräsidentenwahlgesetz (2011), Neuerungen zur Parteienförderung und -finanzierung (2012), sowie die Ausweitung und Änderung der Wahlkartenwahl (2011). Um eine Rechtsgrundlage für die Durchführung der Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl zu schaffen, wurde im September 2016 von vier Parteien mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat die Verschiebung der Stichwahl beschlossen. Auch wurde der Stichtag geändert, um jenen Personen Zugang zur Wahl zu ermöglichen, die im Zeitraum der Wahlverschiebung das Wahlalter erreicht hatten.

Im November 2016 beschlossen vier Parteien im Nationalrat mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit die Einführung eines Zentralen Wählerregisters, das ab dem Jahr 2018 Verwendung finden soll, sowie eine Vereinfachung von Volksbegehren, die künftig unabhängig vom Hauptwohnsitz in jedem Gemeindeamt unterzeichnet werden können. Auch eine elektronische Unterschrift per Handysignatur bzw. Bürgerkarte wird möglich. Mit dem Gesetzespaket wurden auch einzelne Adaptierungen im Wahlrecht vorgenommen. So wurden in Reaktion auf die Aufhebung der Bundespräsidentenwahl durch den Verfassungsgerichtshof die Bestimmungen über die Öffnung und Auszählung von Wahlkarten praxisnäher gestaltet.

2.2. Wahlsystem

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

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

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

Für Nationalratswahlen wird das Bundesgebiet, den Bundesländern entsprechend in 9 Landeswahlkreise, und diese in insgesamt 39 Regionalwahlkreise eingeteilt. Die Nationalratswahlen basieren auf einem Verhältniswahlrecht mit Kandidatenlisten und Vorzugsstimmen: In einem dreistufigen Ermittlungsverfahren (Regionalwahlkreis, Landeswahlkreis, Bund; im Ersten Ermittlungsverfahren *sui generis* (modelliert nach Hare, aber mit der Wahlzahl aus dem 2. Ermittlungsverfahren), im Zweiten Ermittlungsverfahren durch Hare und im Dritten durch das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren werden die zu vergebenden 183 Mandate bundesweit proportional verteilt. Jeder Regionalwahlkreis erhält zwischen ein und neun Sitzen, je nach Bevölkerungsgröße gemäß der jüngsten Volkszählung.

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

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

Empfehlung: Maßnahmen zur besseren Förderung von Frauen im politischen Wettbewerb sollten überlegt werden – etwa gekoppelt an positive Anreize in der Parteienförderung.

2.2.1. Vorzugsstimmen

In Österreich werden grundsätzlich Parteilisten gewählt. Jede Partei nimmt eine Reihung ihrer Kandidaten vor. Je weiter vorne in der Liste eine Person gereiht ist, desto wahrscheinlicher ist ihr Einzug in den Nationalrat. Bei Nationalratswahlen können Wähler durch eine ausreichende Anzahl an Vorzugsstimmen die Vorreihung eines Bewerbers auf einer Liste bewirken. Vorzugsstimmen können nur an Bewerber der vom Wähler gewählten Gruppe vergeben werden. Wenn ein Wahlwerber eine genügend große Anzahl an Vorzugsstimmen erhalten hat, erhält er unabhängig vom Listenplatz einen Sitz im Nationalrat. Um eine Vorreihung zu erreichen, müssen Kandidaten 14 Prozent der auf die eigene wahlwerbende Gruppe entfallenden gültigen Stimme im Regionalwahlkreis oder 10 Prozent im Landeswahlkreis oder 7 Prozent auf Bundesebene erhalten.¹¹ Obwohl die Grundidee für gesetzlich verankerte Vorzugsstimmen einen stärker betonten Persönlichkeitswahlkampf zum Ziel hat, wird in der Praxis selten ein Vorzugsstimmenwahlkampf von in der Parteiliste weiter hinten gereihten Kandidaten geführt.¹² Eine tatsächliche Vorreihung aufgrund von Vorzugsstimmen kommt sehr selten vor, zuletzt bei der EU Wahl 2009.¹³

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

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

¹² Eine etwaige Veränderung des bestehenden Verhältniswahlrechts zugunsten eines Mehrheitswahlrechts oder eines „deutschen Modells“ (gemischtes Wahlsystem mit geteilten Stimmen und Überhangmandaten) stand in Österreich lange Zeit nicht mehrheitsfähig zur Debatte. Die „Initiative Mehrheitswahlrecht“ hat in der Vergangenheit vorgeschlagen, eine „persönlichkeitsorientierte Verhältniswahl“ einzuführen, wobei etwa 100 Direktmandate (bestehend aus Parteienvertretern und anderen wahlwerbenden Parteien) auf Regionalebene ermittelt und die verbleibenden 83 Mandate wie bisher proportional auf Landes- und Bundesebene vergeben würden. Mit diesem Vorschlag würden die Vorzugsstimmen von der Listengebundenheit befreit. Im Januar 2017 hat der Bundeskanzler (SPÖ) erneut einen Vorstoß in Richtung Mehrheitswahlrecht gemacht, der u.a. die Einrichtung von „Bonusmandaten“ für Minister vorsieht. Damit würden über die 183 NR-Abgeordneten hinaus auch die Minister und der Bundeskanzler zusätzlich ein NR-Mandat erhalten. Bei der vom Bundeskanzler

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

2.2.2. Direktmandat

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

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

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

2.3. Wahlreformprozess

Empfehlungen der OSZE/ODIHR wurden bei bisherigen Wahlrechtsreformen nur bedingt von der Regierung und den politischen Parteien im Parlament aufgegriffen.¹⁴ Während die Einführung des Parteien- und Parteienförderungsgesetzes als Reaktion auf OSZE/ODIHR und Europarat/GRECO Empfehlungen betrachtet werden kann, wurden nicht alle Empfehlungen berücksichtigt oder vollständig umgesetzt – vor allem solche, welche die Wahlkampf- und Parteienfinanzierung und deren Transparenz, Rechenschaft und Überprüfung betreffen. Weiters fehlt auch die Umsetzung von Empfehlungen bezüglich der Zusammensetzung und Transparenz von Wahlbehörden, der Vereinfachung der Kandidatenregistrierung, erhöhte Sicherheitsstandards speziell für die Briefwahl, eine Zulassung von bestimmten Einsprüchen vor der Wahl, einheitliche Regelung der Wahlzeit, sowie eine Abschaffung der rechtlichen Hürden für nationale Wahlbeobachter.¹⁵

angesprochenen kleineren Regierungsmannschaft wären das zusätzlich 11 Mandate. Die stärkste Partei würde automatisch den Bundeskanzler stellen und durch den Mandatsbonus im Parlament mehr Koalitionspartner zur Auswahl haben. In ersten Reaktionen wurde der Vorschlag vom Regierungspartner ÖVP begrüßt, von Oppositionsparteien aber abgelehnt. Es ist möglich, dass Debatten um das Wahlsystem als solches Teil der größeren Wahlreformdebatten 2017 sein werden.

(vgl. http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/867344_Ein-Mehrheitswahlrecht-koennte-mit-der-OeVP-verwirklicht-werden.html).

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

¹⁴ Für Berichte mit Empfehlungen von OSZE/ODIHR Missionen in Österreich siehe http://www.wahlbeobachtung.org/?page_id=120.

¹⁵ Eine Zusammenfassung der OSZE/ODIHR Empfehlungen zum österreichischen Wahlprozess ist in Annex 3 enthalten. Siehe auch <http://www.wahlbeobachtung.org/wp-content/uploads/2016/09/Empfehlungen-zum-österreichischen-Wahlprozess-040916.pdf>

Die Novellierung des Wahlrechts in Österreich erfolgte in den vergangenen Jahren meist in kleinen Etappen. Der Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie im Parlament¹⁶ wurde von den verschiedenen Parteien mangelnder Erfolg attestiert. Vorschläge und Initiativen wie die Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform¹⁷ hatten in der Vergangenheit beschränkten Erfolg. Die Krise des Wahljahrs 2016 bietet sich nun als Chance auf Veränderung und zur Reform des Wahlrechts. Dass eine Einigung auf die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit zu Wahlreformen im Nationalrat möglich ist, wurde im Jahr 2016 bereits zweimal unter Beweis gestellt.

Eine anstehende Wahlrechtsreform könnte deshalb in einem größeren Rahmen gedacht werden und der Prozess einer gelebten partizipativen Demokratie entsprechen. Das 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 sollte im Mittelpunkt der Reformen nicht nur das Resultat stehen – ein neues oder ergänztes Wahlrecht – sondern auch der demokratische Prozess, der zu diesem führt.

Die Venedig Kommission führt in Artikel 2 des *Code of Good Electoral Practice* aus, dass relevante Wahlgesetzänderungen nur ein Jahr oder länger vor der nächsten Wahl durchgeführt werden sollten, um eine solide rechtliche Grundlage für Wahlen zu gewährleisten. Angedachte Änderungen des Wahlrechts bedürfen daher einer eingehenden Prüfung und einer ausreichenden Vorlaufzeit.

Empfehlungen:

Anstehende Wahlreformen sollten als demokratiestärkender, partizipativer Prozess verstanden werden.

Bisher wurden internationale Empfehlungen nur bedingt berücksichtigt. Zukünftige Wahlrechtsreformen sollten bestehende OSZE/ODIHR Empfehlungen umsetzen.

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

3. Wahladministration

3.1. Wahldurchführung

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

¹⁶ Der Hauptausschuss des Parlaments beschloss am 23. September 2014 einstimmig die Einsetzung einer Enquete-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 direktdemokratischer Instrumente (siehe <https://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/PARLENQU/PEKDEMO/>).

¹⁷ <http://www.mehrheitswahl.at/>

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

3.1.1. Bundeswahlbehörde

Die Bundeswahlbehörde ist das höchste Wahlorgan und besteht aus dem Bundesminister für Inneres als Vorsitzendem und Bundeswahlleiter sowie aus 17 Beisitzern, darunter 2 Beisitzer 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 Wahlergebnisse. Sitzungen der Bundeswahlbehörde oder deren Sitzungsprotokolle sind nicht öffentlich zugänglich.

Empfehlungen:

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.

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

3.1.2. Wahlbeisitzer

Das Wahlsprengelkolleg hat drei von politischen Parteien nominierte Beisitzer und Ersatzbeisitzer. 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 Namen der Mitglieder der Wahlbehörden sind ortsüblich bekannt zu machen. Beisitzer und Ersatzbeisitzer haben vor Antritt ihres Amtes ihre Unparteilichkeit und die gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten gegenüber dem Wahlvorsitzenden mit Handschlag zu geloben. Die Sprengelwahlbehörden sind beschlussfähig, wenn der Vorsitzende oder sein Stellvertreter und wenigstens zwei Beisitzer anwesend sind. Grundsätzlich sind der Sprengelvorsitz und -beisitz ehrenamtlich. Vergütung oder 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. Einzelne Gemeinden hatten Probleme angemeldet, für die Wahlwiederholung eine ausreichende Zahl an Wahlbeisitzern zu ernennen.¹⁸ Es wurde berichtet, dass Beisitzer aus Desinteresse und aus Furcht vor rechtlichen Konsequenzen im Falle etwaiger Abweichungen nicht mehr für die Position zur Verfügung stehen könnten. Da es sich bei der Stichwahlwiederholung um einen Teil derselben Wahl handelt, für welche die Wahlbeisitzer ursprünglich nominiert wurden, waren diese jedoch weiterhin an ihr Amt gebunden. Verletzungen der Wahlordnung durch Wahlbeisitzer während der BP-Stichwahl könnten strafrechtliche Konsequenzen haben. Entsprechende Gerichtsverhandlungen haben bis dato jedoch nicht stattgefunden.

¹⁸ <http://derstandard.at/2000048154020/Auf-der-Suche-nach-Wahlbeisitzern>

Empfehlungen:

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.

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

3.1.3. Wahlzeugen

Hat eine Partei keinen Anspruch auf Berufung eines Beisitzers, so ist sie, falls sie im zuletzt gewählten Nationalrat durch mindestens drei Mitglieder vertreten ist, berechtigt, in jede Wahlbehörde bis zu zwei Vertreter als Vertrauenspersonen (Wahlzeugen) zu entsenden. Das gleiche Recht steht hinsichtlich der Landeswahlbehörden und der Bundeswahlbehörde auch solchen Parteien zu, die im zuletzt gewählten Nationalrat nicht vertreten sind. Die Vertrauenspersonen sind zu den Sitzungen der Wahlbehörde einzuladen und nehmen an den Verhandlungen ohne Stimmrecht teil. Wahlzeugen sind nicht ausdrücklich an eine behördliche Schweigepflicht bezüglich einer frühzeitigen Bekanntgabe von Wahlergebnissen gebunden.

3.2. Wahlkosten

Die Gesamtkostenverteilung wird von der Wahlabteilung im Bundesministerium für Inneres als 40 zu 60 Prozent zwischen Bund und Gemeinden angegeben. Der Bund trägt die Kosten für die Herstellung der amtlichen Stimmzettel, Wahlkuverts und Stimmzettel-Schablonen. Ebenso begleicht der Bund die Kosten für die postalische Übermittlung der Briefwahlkarten vom Wähler an die Bezirkswahlbehörden sowie die flächendeckende Samstag-Entleerung der Postkästen. Die mit der eigentlichen Durchführung von Wahlen verbundenen Kosten werden jedoch von den Gemeinden getragen. Der Bund zahlt dafür an die Gemeinden eine Pauschalentschädigung. Bei NR-Wahlen erhalten die Gemeinden für jeden Wahlberechtigten eine Pauschalentschädigung in der Höhe von 0,75 Euro. Bei BP-Wahlen erhalten die Gemeinden je Wahlberechtigtem eine Pauschalentschädigung von 0,67 Euro und im Falle einer Stichwahl zusätzlich 0,25 Euro. Der Gemeindebund schätzt die Durchschnittskosten pro Wahlberechtigtem auf 1 Euro. Für Wahlkartenwähler, insbesondere Auslandsösterreicher, können die Kosten mit bis zu 5 Euro pro Wähler aber ungleich höher sein.

Zur Orientierung: Die Gesamtkosten der Durchführung der Nationalratswahl 2013 betragen rund 13 Millionen Euro. Laut Gemeindebund lagen die Gesamtkosten für die Wiederholung der BP-Stichwahl (2. Oktober und 4. Dezember 2016) zwischen 12 und 15 Millionen Euro. Für die Wahlwiederholung 2016 haben sich Bund, Länder und Gemeinden geeinigt, dass die Gemeinden für die gesetzlich nicht geregelte Wahlwiederholung 1,72 Cent (jeweils 86 Cent von Bund und Ländern) sowie zusätzlich 63 Cent vom Bund für die Verschiebung der Stichwahlwiederholung erhalten.

Tabelle: Wahlkostenrückerstattung an die Gemeinden

Wahl	Wahlkostenrückerstattung an die Gemeinden	Zahl der Wahlberechtigten	Gesamt in Euro
NR-Wahl 2013	75 Cent vom Bund	6.384.308	4.788,231
BP-Wahl 2016	67 Cent vom Bund	6.382.507	4.276,280
BP-Stichwahl	25 Cent vom Bund	6.382.507	1.595,627
BP-Stichwahlwiederholung	1,72 Cent (86 Cent jeweils von Bund und Ländern)	6.399.607	11.007,324
BP-Stichwahlwiederholung Terminverschiebung	63 Cent vom Bund	6.399.607	4.031,752
BP-Wahl 2016 Gesamtrückerstattung	3,27 Euro pro Wahlberechtigtem		20.910,983

Eine genaue Auflistung der Ausgabenstellen pro Wahlgang konnte nicht angeführt werden. Voraussetzung für etwaige Kostenersparnisse im Wahlprozess wäre eine transparente Aufstellung aller Ausgaben. Die Einführung des zentralen Wählerregisters (siehe unten) sollte eine effizientere Kommunikation mit Wählern ermöglichen und die Durchführung der Briefwahl erleichtern. Wenn etwa Briefwahlkarten zentral versandt würden, könnte dies zu Zeitgewinn und Kostenersparnissen führen.

Empfehlungen:

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

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.

4. Wählerregistrierung

4.1. Wahlberechtigung

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

In Österreich leben schätzungsweise 1,2 Millionen Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, die eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung besitzen aber bei Nationalrats- und Bundespräsidentenwahlen kein Wahlrecht besitzen. Jene, die keine EU Staatsbürgerschaft haben, sind auch von Lokalwahlen ausgeschlossen. OSZE/ODIHR und Venedig Kommission sprechen sich dafür aus, das Wahlrecht für Lokalwahlen auch Personen zu gewähren, welche seit längerer Zeit im Land leben jedoch keine Staatsbürger sind.¹⁹

4.2. Erfassung der Wahlberechtigten

Bis zur Bundespräsidentenwahl 2016 wurde die Erfassung der Wahlberechtigten über Wählerevidenzverzeichnisse in den jeweiligen Gemeinden dezentralisiert durchgeführt. Am 10. November 2016 hat das Parlament beschlossen, ein zentrales Wählerregister (ZWR) einzuführen. Laut Auskunft der Bundeswahlbehörde sollte das ZWR ab dem 1. 1. 2018 für die Abhaltung von Wahlen und Volksabstimmungen zur Verfügung stehen.²⁰ Der parlamentarische Verfassungsausschuss befasste sich bereits zuvor mit der möglichen Umsetzung eines zentralen Wählerregisters sowie der Stärkung der direkten Demokratie, wie im Rahmen der Parlamentarischen Enquete-Kommission vereinbart.

¹⁹ Siehe OSZE/ODIHR Needs Assessment Mission Report Austria 2016, Seite 8; weiters: VN Menschenrechts-Komitee 1996, Kommentar 25, Paragraph 3; sowie: Venedig Kommission 2002, Code of Good Practice on Electoral Matters, Artikel 1.1.b.ii: *“It would be advisable for foreigners to be allowed to vote in local elections after a certain period of residence.”*

([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e))

²⁰ Siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2016/PK1190/

Bis zur Einführung des ZWR sind folgende Bestimmungen in Kraft: Wahlberechtigte sind in Österreich in der für sie zuständigen Gemeinde in fortlaufend geführten Wählerevidenzen erfasst. Dabei ist zwischen der nationalen Wählerevidenz und der Europa-Wählerevidenz zu unterscheiden. Anlässlich jeder Wahl wird auf Basis der (Europa-)Wählerevidenz das aktuelle (Europa-)Wählerverzeichnis erstellt. Österreichische Staatsbürger mit Hauptwohnsitz in Österreich werden automatisch in der (Europa-)Wählerevidenz der für sie zuständigen Gemeinde geführt. Sie müssen dafür grundsätzlich keinen Antrag stellen. Bei Bedarf kann in die (Europa-)Wählerevidenz Einsicht genommen und ein Berichtigungsantrag gestellt werden.²¹ Jeder Wahlberechtigte ist in das Wahlverzeichnis des Ortes (der Gemeinde, des Wahlsprengels) einzutragen, in dem am Stichtag sein Hauptwohnsitz liegt. Im Ausland lebende Wahlberechtigte müssen einen Antrag auf Erfassung in der (Europa-)Wählerevidenz stellen. Der Ort ihrer Eintragung richtet sich nach dem letzten eigenen Hauptwohnsitz oder dem ihrer Eltern. Eintragungen behalten für zehn Jahre ihre Gültigkeit und müssen dann erneuert werden.²²

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

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

Für die Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl 2016 wurden vom Nationalrat auf Empfehlung des Innenministers eine Aktualisierung der Wählerverzeichnisse und ein neuer Stichtag (27. September 2016) zur Erstellung der Wählerevidenzlisten beschlossen. Dies entsprach nicht der bislang bestehenden Rechtslage, auf deren Basis die gleichen Wählerlisten wie für die erste Runde herangezogen werden sollten.²³ Aufgrund des langen Zeitraums seit dem ersten Wahldurchgang hat das Parlament jedoch beschlossen die Wählerevidenz zu aktualisieren. Mit dem vom Nationalrat beschlossenen neuen Stichtag erhöhte sich die Zahl der Wahlberechtigten um 17.100 auf 6.399.607.

Empfehlung: Vor Einführung des zentralen Wählerregisters sollten verschiedene Optionen mit entsprechender Kostenaufstellung, Vorteilen und Nachteilen ausgearbeitet und mit Vertretern von Gemeinden und der Zivilgesellschaft diskutiert werden. Eine entsprechende Entscheidung sollte dann zeitnah und transparent umgesetzt werden.

²¹ <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320340.html>

²² http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/auslandsoesterr/files/Ausfuellanleitung.pdf

²³ Die Nationalrats-Wahlordnung sieht die Möglichkeit eines neuen Stichtags vor, das Bundespräsidentenwahlgesetz jedoch nicht. Dazu aus § 116 Abs. 2 NRW: „Ein Stichtag ist nur dann zu bestimmen, wenn aufgrund der Aufhebung des Wahlverfahrens bei der Wahlwiederholung die Wahlbehörden neu zu bestellen oder die Wählerverzeichnisse neu anzulegen oder aufzulegen sind.“

5. Registrierung von Parteien und Kandidaten

Für die Kandidatur einer wahlwerbenden Liste 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 Unterstützungserklärungen (im Original²⁴ und bestätigt von Magistrats-/Gemeindeamt).²⁵ Für eine bundesweite Kandidatur ist die Einbringung von neun Wahlvorschlägen mit der Unterstützung von 27 Abgeordneten oder insgesamt 2.600 Unterstützungserklärungen erforderlich. Ein Wahlvorschlag zur Nationalratswahl enthält zumindest eine Landesparteiliste sowie allenfalls so viele Regionalparteilisten wie der Landeswahlkreis Regionalwahlkreise aufweist.

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

Empfehlung: Mit 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.

6. Parteien- und Wahlkampffinanzierung

Der OSZE/ODIHR Bericht anlässlich der Bundespräsidentenwahl 2010 hat die zu diesem Zeitpunkt weitgehend unregelte und intransparente Wahlkampffinanzierung kritisiert. Diese Kritikpunkte wurden seither teilweise im 2012 verabschiedeten Parteiengesetz und Parteien-Förderungsgesetz sowie in der Nationalrats-Wahlordnung und im Bundespräsidentenwahlgesetz adressiert. Auch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarats hat im Zuge der Dritten Evaluierungsrunde Empfehlungen zur Transparenz der Parteienfinanzierung ausgesprochen.

6.1. Parteienfinanzierung

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 Rechnungshof überprüft zuerst die ziffernmäßige Richtigkeit der parteilichen Rechenschaftsberichte und dann deren Inhalte. Die Annahme unzulässiger Spenden seitens der Parteien hat der RH dem UPTS zu übermitteln. Der UPTS kann betreffs

²⁴ 2013 wurde in zwei Bundesländern die Registrierung einer Liste mit der Begründung verweigert, dass sie ihre Auflistung der Unterstützungsunterschriften per Fax und nicht im Original übermittelt habe.

²⁵ Die Mindestzahl an benötigten Unterstützungsunterschriften pro Bundesland ist 100 (Burgenland und Vorarlberg), 200 (Kärnten, Salzburg und Tirol), 400 (Oberösterreich und Steiermark) und 500 (Niederösterreich und Wien).

verwaltungsrechtlicher Strafbarkeit auch direkt adressiert werden, von dieser Möglichkeit wird allerdings nicht effektiv Gebrauch gemacht.²⁶ Der RH merkt an, dass unpräzise Formulierungen im Gesetz zu unterschiedlichen Interpretationen seitens der betroffenen Institutionen führen; während der RH den Gesetzesrahmen möglichst breit versteht, würde dieser vom UPTS eher eng ausgelegt.²⁷

Der Rechnungshof ist in diesem Bereich nicht mit investigativen Kompetenzen ausgestattet und kann keine Sanktionen verhängen: *„Dem RH wird zwar die formale Prüfung der Rechenschaftsberichte übertragen, ihm werden dafür jedoch keine originären Einschau- und Prüfungsrechte in Unterlagen und Belege der Partei eingeräumt. Der RH als die für die gesamte Gebarung der österreichischen Staatswirtschaft zuständige Kontrolleinrichtung kann sein umfassendes Prüfungs-Know-how in diesem Bereich nicht einbringen. Selbst bei konkreten Anhaltspunkten für Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit ist keine tatsächliche inhaltliche Kontrolle der Angaben vorgesehen.“* (RH 2015: 17)

Auch Europarat/GRECO bedauert *„dass mehrere Empfehlungen immer noch nicht vollständig behandelt wurden, zum Beispiel hinsichtlich der anwendbaren Rechnungslegungs- und Buchführungsgrundsätze, der anwendbaren Sanktionsregelungen bei Verstößen und des neuen Kontrollmechanismus, dessen Wirksamkeit angesichts des Fehlens tatsächlicher, dem RH eingeräumter Kontrollbefugnisse im Auge behalten werden muss.“* Europarat/GRECO betont daher *„dass die Einrichtung eines wirksamen Kontrollmechanismus entscheidend ist, um die Transparenz politischer Finanzierung zu garantieren - und ruft die Vorbehalte hinsichtlich der Fähigkeit des RH, angesichts seiner generell beschränkten Befugnisse und Prüfmethoden mit dieser Aufgabe umzugehen, in Erinnerung.“*²⁸ (Europarat/GRECO 2016: 12f)

Große Parteien haben aufgrund ihrer dezentralisierten Organisationsstruktur auf Landesebene Schwierigkeiten in der Erstellung ihrer Rechenschaftsberichte. Für Kleinstparteien ist die Umsetzung der Rechenschaftspflicht – unter Hinzuziehung von zwei unabhängigen Wirtschaftsprüfern – potentiell zu kostspielig. Die Gesamtsumme der Spenden an eine Partei ist nicht ersichtlich. Für den Fall, dass kein Rechenschaftsbericht erstellt wird, sind keine Sanktionen vorgesehen. Der RH stellt fest: *„Die gänzlich fehlende Sanktionierung bei Nicht-Übermittlung eines Rechenschaftsberichts stellt einen Rückschritt gegenüber der früheren Gesetzeslage (PartG 1975) dar“* (RH 2015: 31). 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.²⁹

Es gibt noch weitere Lücken und Grauzonen in der gesetzlichen Regulierung: 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

²⁶ Sickinger (12.11.2015): <https://nzz.at/republik/dienst-nach-vorschrift-fuehrt-die-parteientransparenz-ad-absurdum>

²⁷ Die bisherigen Entscheidungen des UPTS können auf dessen Webseite eingesehen werden: <https://www.bka.gv.at/unabhaenger-parteien-transparenz-senat>

²⁸ Trotz der insgesamt positiven Ergebnisse, die Österreich im Reformprozess bereits erzielt hat, drängt Europarat/GRECO die Behörden darauf, diesen Prozess fortzusetzen und die übrigen Lücken zu schließen. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2016\)1_Second_Austria_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2016)1_Second_Austria_DE.pdf).

²⁹ Sickinger (26.11. 2015): <https://nzz.at/republik/nachhilfe-fuer-den-gesetzgeber-das-parteiengesetz-muss-nachgebessert-werden>

werden. Auch die Definition parteinaher Organisationen ist dem RH zufolge unzureichend und ermöglicht Umgehungsstrukturen im Rahmen der Parteien- und Wahlkampffinanzierung.³⁰

Empfehlungen:

Die bisher nicht oder nur teilweise berücksichtigten Europarat/GRECO Empfehlungen der dritten Evaluierungsrunde sollten umgesetzt werden.

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.

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.

6.2. Wahlkampffinanzierung

Der Wahlkampf ist auf Bundesebene rechtlich weitgehend unregelt; es gibt keine Vorgaben zur Wahlkampfdauer und wenige Einschränkungen zu Wahlkampfmethoden. Die Nationalrats-Wahlordnung sieht vor, dass Wahlwerbung in Wahllokalen und deren Umgebung am Wahltag verboten ist; das Bundespräsidentenwahlgesetz enthält kein solches Verbot, auch wenn dessen Einhaltung gängige Praxis ist. In der ersten Runde der Bundespräsidentenwahl 2016 gab es ein Fairnessabkommen zwischen vier Kandidaten, um den Verlauf des Wahlkampfs informell zu regulieren. Der Kandidat der FPÖ hat daran nicht teilgenommen. Für die Stichwahl konnte kein solches Fairnessabkommen geschlossen werden. Im Zuge der Verschiebung der Stichwahlwiederholung von 2. Oktober auf 4. Dezember 2016 hatten sich die Teams der Kandidaten jedoch geeinigt, den Hauptwahlkampf bis fünf Wochen vor dem Wahltag auszusetzen.³¹ Fairnessabkommen gehören zum internationalen Repertoire guter Praktiken um Wahlkampfzeiten und -budgets einzuschränken sowie unfaire Wahlkampfrhetorik und -methoden zu unterbinden.

Mit der Abschaffung der Wahlkampfkostenrückerstattung in Folge des Parteienförderungsgesetzes 2012 erhöhten die Regierungsparteien die Parteienförderung auf Bundesebene von 2.41 Euro auf 4.6 Euro pro erhaltener Stimme, um auch etwaige Wahlkampfkosten miteinzubinden.³² Anders als bei Europawahlen³³ erhalten Kandidaten bei der Bundespräsidentenwahl keinerlei finanzielle Wahlkampfkostenvergütung, was speziell unabhängige Kandidaten und kleinere Parteien schlechterstellt. Die Aufhebung und Verschiebung der Bundespräsidentenstichwahl 2016 stellten unerwartete finanzielle Bürden für die wahlwerbenden Parteien dar. Überschreitungen der

³⁰ Siehe Bericht des Rechnungshofs (2015)

http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_10/Bund_2015_10_1.pdf

³¹ Eine qualitative Bewertung des Wahlkampfs, die den Besuch von Wahlkampfveranstaltungen und eine Analyse der verwendeten Sprache inkludiert, ist Teil regulärer Wahlbeobachtungsmissionen, kann aber in den vorliegenden Vorschlagskatalog nicht aufgenommen werden. Aus diesem Grund werden die Ausführungen hier weitgehend auf Basis der bestehenden Rechtslage gemacht. In der Zukunft wäre eine Beobachtung des Wahlkampfs insbesondere in sozialen Medien relevant.

³² Siehe dazu auch <http://www.castelligasse.at/Politik/PolitischeParteien/parteien.htm>

³³ Für EU Parlamentswahlen werden nur tatsächlich bezahlte Wahlkampfkosten abgegolten. Die maximale Höhe der Subvention wurde mit zwei Euro pro Wahlberechtigtem festgelegt.

Obergrenzen ziehen im BP-Wahlkampf aber, anders als im NR-Wahlkampf, keine Sanktionen nach sich.

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

Die 7-Millionen-Obergrenze betrifft die Wahlwerbung für alle Wahlen in Österreich. Obwohl der Betrag von manchen Wahlwerbern für das Amt des Bundespräsidenten als zu hoch erachtet wird, wurde der OSZE/ODIHR Mission im Vorfeld der Nationalratswahlen 2013 gegenüber angemerkt, dass die tatsächlichen Kosten für einen effektiven Nationalratswahlkampf diesen Betrag bei weitem übersteigen würden – und damit zu einer Umgehung der rechtlich festgelegten Obergrenze zwingen. Gleichzeitig stellen die 7 Millionen keine effektive Obergrenze für Landtagswahlen oder Lokalwahlen dar. Wahlwerbungsausgaben sollten aus diesem Grund je nach Wahl unterschiedlich begrenzt und spezifisch rechtlich geregelt werden.³⁴

Der Rechnungshof, die Kammer der Wirtschaftstrehänder sowie Wahlrechtsexperten haben darauf hingewiesen, dass bei der Bundespräsidentenwahl eine Gesetzeslücke besteht, da bei Verstößen gegen die Maximalausgabe im Wahlkampf keine wirksamen Sanktionen vorgesehen seien, von Umgehungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht werde und eine Aufzeichnung von Wahlkampfkosten nicht verpflichtend sei. Es wurde auch festgestellt, dass die Rechtslage zur Wahlkampf- und Parteienfinanzierung weiter spezifiziert werden könnte, um bisherige OSZE/ODIHR Empfehlungen ebenso umzusetzen wie Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarats: Insbesondere was die Aufnahme von Krediten, die Annahme von Spenden von Dritten, den Zeitrahmen zur Veröffentlichung der Wahlkampffinanzierung, eine Stärkung der Rollen des Rechnungshofes und des UPTS sowie angemessene Sanktionen für Regelverletzungen betrifft.³⁵

Empfehlungen:

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.

Die Einführung eines Prämiensystems für erlangte Stimmen in der Bundespräsidentenwahl für eine faire Abdeckung von Wahlkampfkosten sollte überlegt werden.

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

³⁴ Die Wahlkampfkostenobergrenze für Länder wurde vom Verfassungsgerichtshof im Januar 2017 aufgehoben (vgl. <http://derstandard.at/2000051238716/Verfassungsgericht-kippt-Wahlkampfkostengrenze-fuer-Laender>).

³⁵ 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),
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)3_Austria_Two_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)3_Austria_Two_DE.pdf)

7. Briefwahl

Im Erkenntnis zur Bundespräsidentenwahl 2016 ist der VfGH zu dem Schluss gekommen, dass die Möglichkeit der Briefwahl, deren Beanstandung einen Teil der Anfechtung ausmachte, nicht verfassungswidrig ist und weiter bestehen kann (vgl. 10.2.).³⁶ Die Bundeswahlbehörde registriert ein deutlich gestiegenes Interesse an Wahlkarten. Wurden bei der Nationalratswahl 2013 noch an knapp über 10 Prozent (668.658) der Wahlberechtigten eine Wahlkarte ausgestellt, waren es bei der aufgehobenen BP-Stichwahl 2016 bereits 14 Prozent (885.437).³⁷ Es handelt sich also um einen Trend, der im Steigen begriffen ist und nicht zuletzt deshalb besonderer Aufmerksamkeit bedarf.

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

Wahlkartenwähler können in Statutarstädten jedoch auch schon vor dem Wahltag ihre Stimme mittels Wahlkarte vor Ort 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. Grundsätzlich ist eine Ausweitung der Möglichkeiten zur persönlichen Stimmabgabe der Briefwahl vorzuziehen. Im Rahmen aktueller Wahlreformdebatten wird auch die Einführung eines zusätzlichen, vorgezogenen Wahltages diskutiert, der in der Steiermark und im Burgenland für Landtags- respektive Gemeinderatswahlen bereits existiert und von Wählern angenommen wird.

Am Tag nach der Wahl werden die Wahlkarten von den Bezirkswahlbehörden ab 09.00 Uhr ausgezählt. Durch die gestiegene Zahl von Briefwählern führt dies teilweise zu über 10.000 auszählenden Wahlkarten pro Bezirkswahlbehörde. Dadurch lässt sich eine Briefwahlstimme auch nicht mehr einer Gemeinde oder einem Wahlsprengel zuordnen. Die Briefwahlergebnisse werden getrennt ausgewiesen.

Empfehlungen:

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. -

--

Wahlkartenwähler sollten in allen Wahlbezirken bereits vor dem Wahltag im Gemeinde- oder Bezirksamt per Wahlkarte wählen können. Weiters könnte die bundesweite Einführung eines zusätzlichen vorgezogenen Wahltages mit entsprechenden Sicherheitsstandards in Erwägung gezogen werden.

³⁶ Eine Konfliktpartei befürwortete die Einschränkung des Gebrauchs von Wahlkarten auf Auslandsösterreicher wie vor 2007.

³⁷ Zur BP-Wahl 2016 beantragten 641.975 Wähler eine Wahlkarte. Zur aufgehobenen Bundespräsidentenstichwahl wurden 885.437 Wahlkarten ausgestellt. Zur BP-Stichwahlwiederholung waren es nur noch 708.185 ausgestellte Wahlkarten. Die Zahl der Auslandsösterreicher, die eine Wahlkarte beantragte, stieg zur Stichwahlwiederholung um etwa 15.000 auf 54.812. Siehe http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/bpw_2016/Wahlkarten_2WG_WH.aspx

7.1 Auslandsösterreicher

Wahlberechtigte mit Hauptwohnsitz im Ausland, die in die Wähler evidenz eingetragen sind, werden von der Gemeinde umgehend nach der Ausschreibung einer Wahl per Post verständigt und über die Möglichkeit der Ausübung des Wahlrechts per Briefwahl informiert. Sofern Auslandsösterreicher ein „Wahlkartenabo“³⁸ beantragt haben und nach Vorliegen der entsprechenden Drucksorten und Stimmzettel, wird die Wahlkarte etwa drei bis vier Wochen vor dem Wahltag versandt.³⁹ Laut Bundeswahlbehörde entspricht die Wahlkarte den Kriterien einer Internationalen Geschäftsantwort-Sendung (IBRS – International Business Reply Service) und müsste somit von jeder Postgeschäftsstelle im Ausland gebührenfrei angenommen werden. Wähler im Ausland berichten aber teilweise von Problemen bei der Wahlkartenaufgabe und langen Postversandzeiten. Gemeinden bestätigen, dass Wahlkarten von Auslandsösterreichern bisweilen erst nach dem Wahltag einlangen. Zudem haben weder Briefwähler im Inland oder Ausland die Möglichkeit zu kontrollieren, ob ihre Wahlkarte angekommen ist und diese als gültige Wahlkartenstimme in die Auszählung miteinbezogen wurde.

Insbesondere im Zusammenhang mit der Briefwahl für Auslandsösterreicher wurde immer wieder die Einführung eines Systems elektronischen Wählens (E-Voting) diskutiert. Im Jahr 2011 hat der VfGH die Verordnung zum E-Voting bei der ÖH-Wahl als gesetzeswidrig aufgehoben. Dem VfGH zufolge wurde nicht ausreichend präzise geregelt, in welcher Weise, mit welchen Mitteln und anhand welcher Kriterien die Wahlkommission überprüfen konnte, ob das eingesetzte System fehlerlos funktioniert hat. Dieses VfGH Erkenntnis betraf zwar die Wahl der Hochschülerschaft 2009, doch es wird weithin auch als eine Entscheidung mit richtungsweisender Bedeutung für andere Wahlen angesehen.⁴⁰

Empfehlungen:

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

Briefwähler sollten die Möglichkeit erhalten, das rechtzeitige Einlangen und die Einbeziehung ihrer gültigen Stimme in die Auszählung auf einer Webseite der Wahlabteilung des BMI zu überprüfen.

7.2 Schadhafte Wahlkarten

Aufgrund von schadhafte Wahlkarten wurde vom Nationalrat am 21. September eine Verschiebung der Bundespräsidentenstichwahlwiederholung beschlossen. In der Folge wurde das Format der schadhafte Wahlkuverts bis auf weiteres durch die vor 2009 üblichen Kuverts ersetzt. Der gesetzliche Rahmen erlaubte es Wahlbehörden nicht, vor dem Wahltag bereits benutzte Wahlunterlagen mit Ersatzwahlkarten oder korrekten Kuverts auszutauschen. Wahlbehörden ist es auch nicht gestattet, verlorene Briefwahlunterlagen vor der Wahl zu ersetzen.

Die Probleme mit den Wahlkarten, die zur Wiederholung und zur Verschiebung der Bundespräsidentenstichwahl geführt haben, waren beim Urnengang am 4. Dezember kein großes Hindernis. Dennoch durften einem Medienbericht zufolge 34.187 der 651.726 eingelangten Wahlkarten nicht in die Stimmzählung miteinbezogen werden. Der mit Abstand bedeutendste Grund

³⁸ Wähler haben die Möglichkeit, für die Dauer Ihrer Eintragung in die Wähler evidenz(en) durch Ankreuzen des entsprechenden Kästchens auf dem Antragsformular eine automatische Zusendung von Wahlkarten zu beantragen. Siehe http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_wahlen/auslandsoesterr/start.aspx

³⁹ Vgl. Wahlkalender für die Wiederholung des zweiten Wahlganges der Bundespräsidentenwahl 2016 (siehe http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/bundespraes/bpw_2016/files/Wahlkalender_BPW_Dezember_2016.pdf)

⁴⁰ https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/7/6/0/CH0004/CMS1327398585374/presseinformation_21.dezember11.pdf

für die Ungültigkeit der postalisch versandten Stimmen blieb wie schon im Frühjahr⁴¹ das Fehlen der korrekten eidesstattlichen Erklärung (Unterschrift) auf der Wahlkarte. In 31.426 Fällen wurde die Unterschrift auf dem Kuvert gar nicht oder nicht nachweislich durch den Wahlberechtigten geleistet.⁴²

In einer EntschlieÙung des Parlaments wird das BMI aufgefordert, eine „Darstellung über die sich auch aus einem internationalen Vergleich ergebenden Optionen für die Gestaltung von Wahlkarten vorzulegen, die sowohl den Anforderungen der Wahlgrundsätze als auch jenen des Datenschutzes genügen, damit dieses Ergebnis in die parlamentarischen Beratungen zur Reform des Wahlrechts einfließen kann“ und bis 1. März 2017 einzubringen.⁴³

Empfehlungen:

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

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

8. Wahltag

Österreich hatte bisher ein starkes demokratisches Selbstverständnis, welches auch auf hohem Vertrauen in die korrekte Wahldurchführung seitens der Wähler, Parteien und Kandidaten basierte. 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.

Empfehlung: Vertrauensbildenden Maßnahmen wie Sicherheitsmerkmale für Wahlkarten und Ergebnisformulare, Ergebniskuvets mit Originalitätsverschluss und versiegelte Wahlurnen, sollten im Wahllokal sowie auch bei der Einführung zusätzlicher Wahltag verwendet werden.

8.1. Öffnungszeiten

Österreichweit gibt es keine einheitlichen Öffnungszeiten der Wahllokale, doch der Beginn und die Wahlzeit müssen so festgesetzt werden, dass die Ausübung des Wahlrechts für alle Wähler gewährleistet ist. Alle Wahllokale in Österreich schließen am Wahltag jedoch spätestens um 17.00 Uhr. Eine frühere Schließung der Wahllokale, insbesondere in kleineren Landgemeinden, ist gesetzlich möglich und obliegt den Gemeinden. In Vorarlberg schließen die letzten Wahllokale zum Beispiel bereits um 13.00 Uhr, während Wähler in der Tiroler Gemeinde Gramais die Möglichkeit der Wahl nur innerhalb einer Stunde, von 9.00 bis 10.00 Uhr, wahrnehmen können. Dies wird damit

⁴¹ Vgl. http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5000660/HofburgStichwahl_46800-Wahlkarten-ungueltig

⁴² In 834 Fällen lag der Grund darin, dass die Wahlkarte beschädigt ankam, sodass man nicht ausschließen konnte, dass jemand die darin noch in einem eigenen Kuvert liegende Stimme manipuliert hat. In 13 Fällen waren zwei oder mehrere Wahlkuvets enthalten. In 54 Fällen waren andere Wahlkuvets enthalten als die offiziellen. In immerhin 1.589 Wahlkarten war hingegen gar kein Kuvert zu finden. In einigen weiteren Fällen kam die Wahlkarte zu spät an, oder der Wähler beschriftete das Kuvert, wodurch dieses, weil gekennzeichnet, ebenfalls nicht miteinbezogen werden durfte (siehe <http://orf.at/stories/2371253/>).

⁴³ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_01298/fname_566868.pdf

begründet, dass in kleineren Gemeinden mit niedrigen Wählerzahlen längere Öffnungszeiten unpraktisch wären.

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

8.2. Besondere Wahlbehörden (fliegende Wahlbehörden)

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

Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen wurde von Österreich 2008 ratifiziert. Damit besteht ein Recht auf die barrierefreie Erreichbarkeit und Nutzung von Wahllokalen. 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 hilft. Für Menschen mit Sehbehinderung werden in jedem Wahlsprengel auch Wahlschablonen zur Verfügung gestellt, die beim Ankreuzen des Stimmzettels helfen.

Menschen mit geistiger Behinderung, die einen Sachwalter haben, kann bei der Stimmgabe assistiert werden. Wähler müssen allerdings in der Lage sein, die Begleitperson gegenüber dem Wahlleiter zu bestätigen.⁴⁴ Außerdem darf die besondere Wahlbehörde Wahlkartenstimmen entgegennehmen, die bei anderen anwesenden Personen (Angehörige, Pflege- und Aufsichtspersonal) abgegeben wurden.

Bei der Anfechtung der Stichwahl vor dem VfGH⁴⁵ wurde hinsichtlich der besonderen Wahlbehörden bemängelt, dass es zu Problemen bei der geheimen und persönlichen Ausfüllung der Wahlkarten sowie bei der Erfassung und Aufbewahrung der Briefwahlkarten vor der Auszählung kommen könne. In seinem Erkenntnis erklärt der VfGH die diesbezüglichen Anfechtungen für unbegründet. Die Regelungen für fliegende Wahlbehörden seien verfassungskonform und waren nicht relevant für die Stattgabe der Anfechtung.

Der OSZE/ODIHR Bericht von 2010 empfiehlt, die Kontrollmechanismen am Wahltag zu verbessern, um die allgemeine Integrität der Abstimmung zu schützen. Dies könnte dahingehend ausgestaltet werden, dass jeder Wahlberechtigte direkt vor der (fliegenden) Wahlbehörde wählen sollte und abgegebene Stimmen nicht vorübergehend von Pflegepersonal verwahrt werden dürfen.

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

⁴⁴ Diese Rechtslage erfüllt die unter der VN Behindertenrechts-Konvention eingegangenen Verpflichtungen.

⁴⁵ Aber auch schon 2010, vgl. http://www.wienerzeitung.at/dossiers/wahlen/oesterreich/36270_Gruenebefuerchten-massiven-Betrug-bei-Briefwahl.html

8.3. Wahlauszählung

Der VfGH hat festgestellt, dass eine Weitergabe von Auszählungsergebnissen durch staatliche Stellen (an ORF, APA, andere Medien oder Forschungsstellen) vor Wahlschluss den Grundsatz der Freiheit der Wahl verletze, da die Publikation von Teilergebnissen den noch andauernden Wahlprozess beeinflussen könnte. Obwohl dies eine langjährige Praxis war, musste laut VfGH auch aus diesem Grund die Stichwahl wiederholt werden. Die Weitergabe von partiellen Wahlergebnissen vor Wahlschluss darf nicht mehr stattfinden.

Derzeit findet die Auszählung von Wahlergebnissen 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. Das Vertrauen der Wähler und die Transparenz des Wahlprozesses könnte dadurch gestärkt werden, dass die Anwesenheit von Wählern während der Auszählung der abgegebenen Stimmen im Wahllokal erlaubt wird.

Empfehlungen:

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

Alle Wahlergebnisse sollten vor Ort sowie auch zentral detailliert per Sprengel und Wahlbezirk zeitnah und online auf der Webseite des BMI abrufbar sein.

9. Medien und Wahlberichterstattung

9.1. Rechtslage

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.⁴⁶

In ihrem Bericht zur Bundespräsidentenwahl 2010 hielt die OSZE/ODIHR EAM fest, dass allgemeine Zufriedenheit über die vorhandenen selbstregulierenden Mechanismen, den journalistischen Verhaltenskodex und die professionellen Standards herrsche. All dies wurde als ausreichend betrachtet, um faire und ausgewogene Nachrichten und politische Berichterstattung während des Wahlzeitraums sicherzustellen. Kritischer äußerte sich die OSZE/ODIHR EAM 2010 wie auch 2013 zur Monopolisierung der Medienlandschaft in Österreich durch den Konzern Mediaprint, welcher die Mehrheit aller österreichischen Printmedien veröffentlicht(e). Zugleich bemerkte sie, dass trotz der Einführung des Kartellgesetzes sowie Änderungen des Wettbewerbsgesetzes im Jahr 2006 einige Gesprächspartner der EAM ihre Sorge hinsichtlich der Konzentration von Medieneigentum im Printsektor zum Ausdruck gebracht hätten.

Der Presserat wies auf den zunehmenden Markteinfluss von Social Media- und Internet-Unternehmen hin, welcher die österreichische Medienvielfalt gefährde und insbesondere Printmedien starkem finanziellen Druck aussetze. Es wurde festgestellt, dass Verstöße gegen § 26

⁴⁶ Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission zur Präsidentenwahl 2010, S.12

Mediengesetz zur verpflichtenden Kennzeichnung von bezahlter Wahlwerbung in Printmedien vorkommen, aber nicht gerichtlich verfolgt werden. Die Ausgaben von Regierungsparteien für bezahlte Anzeigen in Printmedien außerhalb des Wahlkampfs liegen weit über den Obergrenzen der Wahlkampffinanzierung (vgl. 6.2).

Meinungsforschungsinstitute wie OGM, IMAS, SORA und Gallup erstellen Wahlprognosen aufgrund von Hochrechnungen. Ähnlich wie bei der Medienberichterstattung zu Wahlen existieren keine rechtlichen Grundlagen bezüglich Qualitätsstandards und Zeitpunkt der Veröffentlichung. Auch hier kommt das Prinzip der Selbstregulierung zu tragen, das die informelle Einigung auf einen Veröffentlichungs-Stopp sieben Tage vor dem Wahltag beinhaltet, aber nicht immer eingehalten wird. Im Zuge der Bundespräsidentenwahl 2016 haben Meinungsforschungsinstitute ihre Veröffentlichungen weiter eingeschränkt, da bisherige Berechnungsmethoden aufgrund des sich wandelnden Wählerverhaltens nicht mehr zu repräsentativen Prognosen führten. Das private Sozialforschungsinstitut SORA (Institute for Social Research and Consulting) ist vom Österreichischen Rundfunk (ORF) mit der Hochrechnung von Wahlergebnissen beauftragt.⁴⁷

9.2. Veröffentlichung von Wahlergebnissen

Die Aufhebung der Stichwahl durch den VfGH wurde unter anderem damit begründet, dass die „Veröffentlichung von Informationen über (Gesamt-)Ergebnisse vor Wahlschluss (sogenannte „Rohdaten“), wie insbesondere die Weitergabe an circa 20 ausgewählte Empfänger (vor allem Medien und Forschungsinstitute), gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl verstoße“.⁴⁸

Die Bundeswahlbehörde entgegnete, dass die österreichische Rechtsordnung bezüglich der vorzeitigen Veröffentlichung von Wahlergebnisdaten keinerlei Regelungen oder Sanktionen vorsah. Man bediente sich – angesichts des Fehlens gesetzlicher Regelungen – seit langer Zeit einer Vorgangsweise, die bei jeder Wahl von neuem festgelegt wurde. Üblich war, dass Ergebnisdaten ab etwa 13.00 Uhr durch das Bundesministerium für Inneres an Medien weitergegeben wurden, wenn die verantwortlichen Medienvertreter dem BMI in den Tagen zuvor schriftlich zugesichert hatten, Daten nicht vor 17.00 Uhr zu veröffentlichen.

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

9.3. Organe der Medienaufsicht

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

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

⁴⁷ Vgl. <http://www.sora.at/suche-download/wahlkalender.html>

⁴⁸ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs W I 6/2016-125, S.530

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

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

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

Eine neue Wendung hinsichtlich der Rechtslage zu sozialen Medien ergibt sich durch das Urteil des Handelsgerichts Wien vom Dezember 2016, in dem eine einstweilige Verfügung gegen Facebook wegen eines Hass-Postings betreffend die Klub-Obfrau einer politischen Partei verhängt wurde.⁴⁹ Dieser Präzedenzfall könnte weitreichende Konsequenzen in der rechtlichen Beurteilung von Postings im Zusammenhang mit Wahlen mit sich bringen.

Bisher gab es aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen und unzureichender Kontrollmöglichkeiten kaum Spielraum zur Regulierung sozialer Medien. Beisitzer und Wahlzeugen bedienten sich auch bei der Wiederholung der Stichwahl des Twitter-Kanals #Beifunk, auf dem Vorgänge rund um die Wahl kommentiert und öffentlich geteilt wurden.

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

10. Beschwerden und Einsprüche

10.1. Rechtslage

Beschwerden und Einsprüche im Wahlprozess werden durch die Wahlgesetzgebung, das Verfassungsgerichtshofgesetz und das Verwaltungsgerichtshofgesetz geregelt. Vor der Verkündung der endgültigen Wahlergebnisse ist es nur möglich, Beschwerden zur Wählerregistrierung, aber nicht zu anderen Elementen des Wahlprozesses (wie z.B. zur Registrierung von Kandidaten) einzureichen. Gegenüber der OSZE Expertenmission 2013 wurde betont, dass die Anhörung von Beschwerden nach dem endgültigen Abschluss der Wahlergebnisse im Sinne der Effizienz des Wahlprozesses präferiert

⁴⁹ Vgl. <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5132072/Gruener-Etappensieg-im-Kampf-um-Hasspostings-bei-Facebook>

würde. Die kurze Zeit vor dem Wahltag ermögliche keine effiziente inhaltliche Prüfung von Beschwerden.

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.

Ein Einspruch wird gemäß Art. 141 Bundes-Verfassungsgesetz nur zugelassen, wenn er hinreichend begründet ist und der Antragsteller belegt, dass der angebliche Verstoß das Ergebnis hätte beeinflussen können. Eine Prüfung individueller Beschwerden von Wahlberechtigten kann nicht stattfinden, es sei denn, das Wahlergebnis wurde durch die Verletzung beeinflusst. Dies schafft eine Situation, in der einzelne Wahlberechtigte zwar nachweisen könnten, dass Wahlrechte verletzt wurden, effektive Abhilfe aber zugleich verweigert wird.

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

Das derzeitige System für Beschwerden und Einsprüche schränkt die Chance auf persönliche Rechtssicherheit und effektive Abhilfe gegen fehlerhafte Entscheidungen oder Handlungen der Verwaltung ein, da nur Parteien und Kandidaten klageberechtigt sind. Dies steht im Widerspruch zu im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen und guter internationaler Wahlpraxis bezüglich zeitgerechter und effektiver Rechtsbehelfe für Einsprüche und Berufungen.

Empfehlung: 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.

10.2. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs 2016

In bisher zwei Fällen (1970, 1996) musste eine Nationalratswahl aufgrund einer erfolgreichen Anfechtung beim Verfassungsgerichtshof in Teilbereichen wiederholt werden.⁵⁰ 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.

Das Ergebnis der (ersten) Bundespräsidentenstichwahl 2016 war knapp – mit einem Unterschied von 30.863 Stimmen zwischen den beiden Kandidaten.⁵¹ Nach dem Wahlausgang am 22. Mai 2016 hat die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) das Wahlergebnis beim österreichischen Verfassungsgerichtshof angefochten. In der Folge hat der VfGH die Anfechtung intern und öffentlich sowie mit einer umfassenden Zeugenbefragung untersucht, um festzustellen, ob die darin behaupteten Sachverhalte zutreffen. Die OSZE/ODIHR Bedarfserhebungsmission für eine Beobachtung der Wiederholung der zweiten Runde hat das Erkenntnis des VfGH als Ausdruck der Funktionalität und

⁵⁰ Am 4. Oktober 1970 fand in drei Wahlkreisen (neun Wiener Gemeindebezirken) eine Wiederholungswahl statt. Am 13. Oktober 1996 wurde die Nationalratswahl 1995 in Donnerskirchen sowie im Wahlsprengel 2 der Gemeinde Reutte wiederholt.

⁵¹ 50,3 % der Stimmen fielen auf Alexander Van der Bellen und 49,7 % der Stimmen fielen auf Norbert Hofer.

Effizienz des Beschwerdesystems interpretiert, dies aber nicht ohne auf bereits zuvor festgestellte Mängel bezüglich Einsprüche und Beschwerden im österreichischen Wahlprozess hinzuweisen.

Der VfGH hat festgestellt, dass keine (absichtliche) Manipulation der Wahlergebnisse stattgefunden hat.⁵² Dennoch wurde eine Reihe von Rechtswidrigkeiten 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 (vgl. 8.3). 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.⁵³

Der Verfassungsgerichtshof bezieht sich im Verweis auf die Möglichkeit einer Beeinflussung auf bestehende Judikatur, die bisher aber nur für die Aufhebung von Wahlen in einer geringen Anzahl von Wahlsprengeln, nicht aber für das gesamte Bundesgebiet angewendet wurde. Die Wiederholung der Wahl nur für Briefwähler oder nur in einzelnen Bezirken kam für den VfGH nicht in Betracht, da er die Meinung vertrat, dass Wahlkartenstimmen im Verlauf der Auszählungsverfahren mit anderen Stimmen vermischt würden: *„Wenn Verfehlungen ein Ausmaß erreichen, dass sie auf das Wahlergebnis von Einfluss sein konnten, ist dabei unerheblich, ob Manipulationen tatsächlich stattgefunden haben. (...) Die Rechtswidrigkeiten bei der Durchführung der Briefwahl machen eine gesamte Wiederholung der Bundespräsidentenstichwahl notwendig.“* (VfGH Pressemitteilung vom 1. Juli 2016)

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

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. Am 14. September 2016 wurde eine Gruppenbeschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eingereicht, die sich gegen die Aufhebung der Bundespräsidentenstichwahl vom 24. April durch den Verfassungsgerichtshof richtet.⁵⁴ Im Vorfeld des Einspruchs wurde betont, dass es dabei nicht um eine Verhinderung der Neuaustragung der Wahl ginge; die Klageführer wehren sich dagegen, dass ihre Stimmen für ungültig erklärt wurden. Außerdem sei mit dieser Entscheidung des VfGH eine Verfassungsbestimmung in einem entscheidenden Punkt verändert worden – für sämtliche Wahlen in Österreich sei die *„Stattgebung einer Wahlanfechtung auch dann für zulässig erklärt worden, wenn die behauptete Rechtswidrigkeit auf das Wahlergebnis ohne Einfluss war.“* Der Verfassungsgerichtshof habe damit seine Kompetenz überschritten und ohne Einleitung eines Prüfverfahrens den Artikel 141 B-VG geändert. Dieser regelt nicht bloß die Anfechtung der Bundespräsidentenwahl, sondern der Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern, zum Europäischen Parlament, zu den satzungsgebenden Organen, in die

⁵² Die Venedig Kommission des Europarats empfiehlt, dass Gerichte die Autorität haben sollten Wahlen zu annullieren, falls Unregelmäßigkeiten das Resultat beeinflusst 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.

⁵³ Österreichischer Verfassungsgerichtshof 1. Juli 2016 (https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/7/8/CH0003/CMS1468412977051/w_i_6_2016.pdf)

⁵⁴ Siehe <https://wahlaufhebungneindanke.wordpress.com>

Landesregierung und die mit der Vollziehung betrauten Organe einer Gemeinde. Als Konsequenz dieser Entscheidung könne jede Wählergruppe Wahlen erfolgreich anfechten, wenn sie eine Rechtswidrigkeit feststelle oder gar provoziere. „In jedem Fall hätte der VfGH ein Gesetzesprüfungsverfahren einleiten müssen und dazu die Bundesregierung und sämtliche Landesregierungen, die von dieser generellen Änderung, die sich auf alle Wahlen auswirkt, betroffen sind, zur Stellungnahme einladen müssen.“⁵⁵

In diesem Zusammenhang wird auch die statistische Relevanz der festgestellten Unregelmäßigkeiten angezweifelt.⁵⁶ Die Kernfrage hierbei ist, ob bezüglich Artikel 141 Bundes-Verfassungsgesetz⁵⁷ die Möglichkeit einer Wahlmanipulation ausreicht, um das Wahlergebnis zu annullieren, obgleich die mathematische Wahrscheinlichkeit einer solchen Beeinflussung höchst gering war.⁵⁸ Statistische Ersteinschätzungen bezüglich einer Wahlbeeinflussung durch die festgestellten Unregelmäßigkeiten lagen dem VfGH vor dem Erkenntnisbeschluss vor; die Möglichkeit der Ladung eines mit der Materie befassten Statistikers, wie von einer der beiden Konfliktparteien vorgeschlagen, wurde vom VfGH nicht weiter verfolgt.

Einige politische Parteien und Experten stimmen darin überein, dass das Urteil des VfGH eine Gesetzesnovellierung notwendig macht, um die Kriterien einer Wahlwiederholung besser zu definieren.

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

11. Politische Bildung und Wählerinformation

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

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

⁵⁵ Siehe <http://derstandard.at/2000044377371/Gruppenbeschwerde-gegen-Wahlaufhebung>

⁵⁶ Siehe zum Beispiel <https://cms.falter.at/falter/2016/09/06/eine-mathematik-lektion-fuer-den-vfgh/>

⁵⁷ Beinhaltet die folgende Aussage: „Der Verfassungsgerichtshof hat einer Anfechtung stattzugeben, wenn die behauptete Rechtswidrigkeit des Verfahrens erwiesen wurde und auf das Verfahrensergebnis von Einfluss war.“

⁵⁸ Neuwirth, Erich; Schachermayer, Walter: Some Statistics concerning the Austrian Presidential Election 2016, 2. Oktober 2016, S.1: „While it is, of course, possible that the irregular counting of those 77.769 votes reversed the result, we shall show that the probability, that this indeed has happened, is ridiculously low.“ <https://arxiv.org/pdf/1609.00506v1.pdf>.

Arbeitsgruppen, Fernkurse, Stipendien und Publikationen.⁵⁹ Im Selbstverständnis der meisten Parteiakademien richtet sich deren Angebot allerdings an den eigenen „Nachwuchs“.

Die österreichische Bundesregierung hat sich in ihrem aktuellen Regierungsprogramm darauf festgelegt, politische Bildung ab der 6. Schulstufe als Pflichtmodul im Gegenstand „Geschichte und Sozialkunde/ Politische Bildung“ zu verankern. Nach einer Pilotierungsphase 2015/16 wird der Lehrplan ab dem Schuljahr 2016/17 aufsteigend in Kraft gesetzt. Ab diesem Zeitpunkt können neue Schulbücher entwickelt werden, die frühestens ab dem Schuljahr 2017/18 verfügbar sein werden. Das *Zentrum polis* bietet weiterführende Lehrmaterialien an.⁶⁰

„Wahlen und Wählen“ werden insbesondere im Modul 9 des neuen Lehrplans für die 7. Schulstufe thematisiert. Diese Neuerungen im Pflichtschullehrplan werden der Tatsache gerecht, dass das aktive Wahlalter in Österreich seit nunmehr 10 Jahren auf 16 Jahre gesenkt wurde. Darüber hinaus bauen Bestandteile bestehender Lehrpläne an Berufs- und höher bildenden Schulen auf den neuen Lehrplan für die Sekundarstufe 1 auf und inkludieren seit längerem das Fach Politische Bildung in unterschiedlicher Form. Für Jung- und Erstwähler scheint es allerdings nach wie vor wenige explizite Angebote der Wählerinformation und -bildung zu geben, seien diese verpflichtend (schulisch oder berufsbegleitend) oder freiwillig (durch andere öffentliche Einrichtungen, Parteien oder Vereine).⁶¹

Neben den Parteiakademien bestehen eine Reihe von Bildungsinstitutionen und Vereinen, die im Bereich politischer Bildung tätig sind. Der Zugang zu Fördermitteln im Sinne einer gesicherten kontinuierlichen Bildungsarbeit insbesondere für Jung- und Erstwähler scheint momentan allerdings nur eingeschränkt möglich. Laut Angaben des Bundesministeriums für Bildung stehen für außerschulische Bildungsangebote durch nicht-parteiliche Organisationen auch weniger öffentliche Mittel zur Verfügung als früher.

Empfehlung: 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.

12. Wahlbeobachtung

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

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

⁵⁹ Rechnungshofbericht 2008 zu Förderungsmittel für staatsbürgerliche Bildungsarbeit der politischen Parteien http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2008/berichte/teilberichte/bund/bund_2009_01/Bund_2009_01_Band2_3.pdf

⁶⁰ <http://www.politik-lernen.at>

⁶¹ Eine Ausnahme hierzu stellen z.B. Aktivitäten von neuwal.com dar.

wahlen 2016 hat die OSZE erneut 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. Auf der Basis einer erneuten Bedarfserhebung Ende August 2016 und angesichts der Verschiebung der Stichwahlwiederholung im September entsandte die OSZE/ODIHR eine vierköpfige Wahlexpertenmission zur Wahl am 4. Dezember 2016 mit der Aufgabe, sich auf eine Analyse der Wahltags- und Wahlkartenadministration zu konzentrieren. Ein Bericht mit Empfehlungen wurde für Anfang 2017 erwartet.

Darüber hinaus wurden anlässlich der Bundespräsidentenstichwahl am 4. Dezember 2016 zwei slowakische Beobachter und fünf Beobachter aus Südkorea akkreditiert. Diese waren nicht als OSZE/ODIHR-Wahlbeobachter aktiv, wurden der Wahlabteilung im Innenministerium zufolge allerdings auf Basis eines breiten Interpretationsradius – die Slowakei ist OSZE/ODIHR-Mitgliedsland, Südkorea hat Beobachterstatus zur OSZE – als solche verstanden. Die akkreditierende Behörde war dabei jedoch das Außenministerium. Dieses Vorgehen zeugt von einer flexiblen Interpretation der bestehenden Gesetzeslage, die für österreichische Beobachter bei weitem strenger gehandhabt wird. 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 „Bananenrepubliken“, sondern ein probates Mittel zur Stärkung der Demokratie und eine Chance zur Förderung parteiunabhängiger politischer Partizipation. Es handelt sich dabei nicht um eine Kontrolle der durchführenden Instanzen, sondern um einen konstruktiven Dialog, der auf eine Optimierung der Prozesse ausgerichtet ist. Zudem können Berichte von Wahlbeobachtern herangezogen werden, um die korrekte Durchführung und Legitimität einer Wahl zu bestätigen oder zu widerlegen. Eine Parlamentspartei hat bereits die Präsenz von nationalen Wahlbeobachtern gefordert.⁶²

Für die Einrichtung nationaler Wahlbeobachtung könnten verschiedene Formate angedacht werden, die nicht auf eine Beobachtung von Wahllokalen am Wahltag eingeschränkt sein müssen. Spezialisierte Beobachtung kann auch jenen Aspekten des Wahlprozesses angepasst werden, die am meisten einer Weiterentwicklung oder Verbesserung bedürfen. So könnten etwa der Wahlkampf in Online-Medien und die Wahlkampffinanzierung, die Auszählung der Briefwahl oder die Arbeit der fliegenden Wahlbehörden Gegenstand einer Beobachtung sein. 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.

Grundlegend für die Ermöglichung nationaler Wahlbeobachtung ist aber die rechtliche Regelung zur Ermöglichung des Zugangs zu Wahlbehörden und -lokalen auf Basis eines Akkreditierungssystems.

⁶² In Reaktion auf Wahlkartenmängel in Wien-Leopoldstadt haben die NEOS argumentiert, *„man müsse das Vertrauen in die Demokratie und in die Wahlen wiederherstellen (...) Das funktioniert über den Einsatz externer Wahlbeobachter in allen Wahllokalen.“* (<http://derstandard.at/2000043862125/Neos-draengen-auf-externe-Wahlbeobachter-in-Wien-Leopoldstadt>)

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).⁶³ Mit der Schaffung eines entsprechenden rechtlichen Rahmens im Wahlrecht sollten sich die politischen Parteien auch dazu bereit erklären, Wahlbeobachtungsergebnisse im Parlament zu diskutieren.

Empfehlungen:

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

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

⁶³ [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)

ANNEX

ANNEX 1 – Referenzen

A. Gesetzgebung⁶⁴

Hauptquellen

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

Weitere Gesetzestexte

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

B. Wichtige Internet Quellen

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

C. OSZE/ODIHR Berichte

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

⁶⁴ Für diesen Vorschlagskatalog werden die aktualisierten Fassungen der Gesetzestexte wie vom Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramts zum Stand 4. Januar 2017 publiziert verwendet (siehe <https://www.ris.bka.gv.at>).

D. Presse

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

ANNEX 2 – Liste der Gesprächspartner

Bundesministerium für Inneres (BMI) – Vertreter des Vorsitzenden der Bundeswahlbehörde

Mag. Dr. Mathias Vogl, Leiter der Sektion III (Recht) im BMI

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

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

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

Politische Parteien und Vertreter der Bundeswahlbehörde

Dr. Peter Pointner, Mitglied der Bundeswahlbehörde, SPÖ

Christian Schiesser, Klubsekretär Innere Sicherheit, Landesverteidigung und Sport, SPÖ

Mag. Raphael Sternfeld, Mitglied der Bundeswahlbehörde, SPÖ

Dr. Michael Rosecker, Stellvertretender Direktor, Renner Institut

Mag. Wolfgang Gerstl, Verfassungssprecher, ÖVP

Dr. Werner Zögernitz, Mitglied der Bundeswahlbehörde, ÖVP

Dr. Dietmar Halper, Leiter der Politischen Akademie der ÖVP

Mag. Harald Stefan, Verfassungssprecher, FPÖ

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

Dr. Marlies Meyer, Mitglied der Klubgeschäftsführung, GRÜNE

Dr. Andreas Novy, Obmann der Grünen Bildungswerkstatt

Dr. Nikolaus Scherak, Stellvertretender Klubobmann, NEOS

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

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

Christoph Hagen, Generalsekretär Team Stronach

Parlament

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

Bundeskanzleramt

Dr. Ronald Faber, Stv. Sektionsleiter, Verfassungsdienst, Bundeskanzleramt

Bundesministerium für Bildung

Mag. Manfred Wirtitsch, Leiter der Abteilung I/6 Unterrichtsprinzipien und überfachliche Kompetenzen, Bundesministerium für Bildung

Rechnungshof

Mag. Ulrike Katterl, Leiterin der Abteilung Planung und Entwicklung, Rechnungshof

Mag. Markus Böheimer, Rechtsangelegenheiten, Rechnungshof

Weitere Institutionen und Experten

Dr. Christina Binder, Universitäts-Professorin für Völkerrecht, Universität Wien

Ivanna Fedynchuk, Ukrainische Wahlbeobachterin

Dr. Susanne Giendl, Österreichischer Verwaltungsgerichtshof

Mag. Mathias Huter, Generalsekretär, Forum Informationsfreiheit

Stefan Kasberger, Obmann Verein Open Knowledge Forum Österreich

Daniel Kosak, Leiter der Abteilung Kommunikation und Medien, Gemeindebund
Andreas Kunigk, Pressesprecher KommAustria
DDr. Heinz Mayer, em. o. Univ.-Prof. und ehemaliger Dekan Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Wien
Peter Michalik, Slowakischer Wahlbeobachter, Electoral Institute
Dr. Erich Neuwirth, a.o. Universitäts-Professor i.R. für Statistik und Informatik, Universität Wien
Dr. Theo Öhlinger, em. o. Universitäts-Professor für Verfassungsrecht, Universität Wien
OSZE/ODIHR Wahlexpertenteam zur Wiederholung der Zweiten Runde der BP-Wahlen 2016
DDr. Hubert Sickinger, Institut für Konfliktforschung, Universität Wien
Dr. Melanie Sully, Executive Director Institute for Go-Governance
Mag. Alexander Warzilek, Geschäftsführer Österreichischer Presserat
Dr. Georg Zanger, Rechtsanwalt und Initiator von Wahlaufhebung – nein danke
Dip.-Ing. Dieter Zirnig, Chefredakteur und Gründer von neuwal.com

ANNEX 3 – OSZE/ODIHR Empfehlungen 2010 und 2013

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANNEX 4 – Graphik: Wahlsystem Österreich 2016

