

Bericht zum Wahl-Assessment

WIENER GEMEINDERATS- UND BEZIRKSVERTRETUNGSWAHLEN 2020 UNTER BEDINGUNGEN VON COVID-19

Jänner 2021

INHALT

Vorwort	3
Zusammenfassung der Ergebnisse	4
1. Einführung und Methodik	5
1.1. Zur Abhaltung von Wahlen unter den Bedingungen von Covid-19	5
1.2. Methode	6
2. Wiener Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen	7
2.1. Covid-19 Situation in Wien	7
2.2. Parteienlandschaft in Wien	8
2.3. Wahlkampf unter Covid-19 Bedingungen	9
2.3.1. Welche Themen bestimmten den Wahlkampf?	9
2.3.2. Einfluss der Covid19-Bedingungen auf den Wahlkampf	9
3. Rechtlicher Rahmen der Wahl	10
3.1. Aktives Wahlrecht	10
3.2. Passives Wahlrecht	11
4. Ausarbeitung und Umsetzung der Covid-19 Maßnahmen	11
4.1. Rechtlicher Rahmen der Covid-19 Maßnahmen	12
4.2. Schulungen / Trainings	13
4.3. Dienstanweisung an Wahlbehörden	14
4.4. Zugang von Menschen mit Behinderung	14
4.5. Umsetzung der Covid-19 Maßnahmen am Wahltag und bei der Auszählung	15
5. Wahlkarten	16
5.1. Anstieg von Wahlkarten	17
5.2. Zeitgerechtes Eintreffen der Wahlkarten	17
5.3. Zuordnung der Wahlkarten auf Sprengel-Niveau	18
5.4. Fehlerquote vs. Verbesserung des Datenschutzes	18
5.5. Rückverfolgbarkeit durch Wahlberechtigte	19
6. Wahlkosten, Wahlbeteiligung und Wahlergebnis	20
7. Empfehlungen sowie Lessons Learned und Best Practice Beispiele	21
7.1. Empfehlungen zur Verbesserung der österreichischen Wahldurchführung	21
7.2. Lessons Learned und Best Practice Beispiele für Wahlen unter Pandemie-Bedingungen	22
8. Annex	23

VORWORT

Die Studie zu den Wiener Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen unter Bedingungen von Covid-19 beruht auf vorangegangenen Untersuchungen von *wahlbeobachtung.org* zu Auswirkungen der Pandemie auf demokratische Prozesse in Europa¹. Bereits 2017 publizierte *wahlbeobachtung.org* einen Vorschlagskatalog mit 38 Empfehlungen zur österreichischen Wahldurchführung. Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses stand diesmal die demokratiepolitische Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen gegen die Covid-19 Pandemie, unter denen die Wahlen in Wien am 11. Oktober 2020 durchgeführt wurden.

Diese Studie basiert auf Beiträgen international tätiger WahlexpertInnen aus Österreich, auf der Grundlage von Expertengesprächen, der Konsultationen politischer Parteien per Fragebogen, sowie Online-Recherchen. Zudem wurde ein Beobachtungsfragebogen mit WählerInnen geteilt und am Wahltag ausgefüllt. Den zahlreichen freiwilligen TeilnehmerInnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

wahlbeobachtung.org wurde im Zuge der Recherchen und Expertengespräche mit großer Offenheit begegnet. Wahlwerbende politischen Parteien, VertreterInnen der Wahlabteilung im Bundesministerium für Inneres, die für die Organisation von Bundes- und Wiener Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen zuständige Abteilung der Stadt Wien (Magistratsabteilung 62; im weiteren Text als „MA 62“ bezeichnet), die Wiener Gesundheitsbehörde, die Post sowie etliche Vertreter anderer Institutionen und Experten nahmen sich die Zeit und hatten Interesse daran, Wahlreformempfehlungen zu diskutieren.

Nach der speziellen Wahldurchführung unter Covid-19 Pandemie Bedingungen soll diese nun vorliegende Studie als Referenz für künftige Wahlen in Österreich und der EU dienen und mit den enthaltenen Empfehlungen zur weiteren Stärkung von Wahlprozessen und als Referenzstudie für künftige Wahlreformen beitragen. *wahlbeobachtung.org* beantragte wiederum die Akkreditierung als Wahlbeobachter, welche von der zuständigen Behörde mit Verweis auf den fehlenden rechtlichen Rahmen abgewiesen wurde. Diese geltende Rechtslage widerspricht regionalen Verpflichtungen, wie dem OSZE Kopenhagen Dokument², welches explizit die Zulassung von Wahlbeobachtern vorsieht; sowie dem internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)³, welcher die unabhängige Überprüfung von Wahlprozessen verbietet und den freien Zugang der Wählerschaft zu Informationen über sämtliche Prozesse der Wahlen garantiert.⁴

wahlbeobachtung.org ist eine unabhängige, überparteiliche, zivilgesellschaftliche Initiative zur Stärkung demokratischer Praktiken und der Verbesserung von Wahlprozessen durch Forschung, Empfehlungen und Advocacy auf der Grundlage internationaler Verpflichtungen.

wahlbeobachtung.org zielt auf die Bereitstellung von Expertise und Advocacy zur Verbesserung österreichischer Wahlprozesse ab. Die Initiative beschäftigt sich unter anderem mit politischer Bildung mit Fokus auf JungwählerInnen zur Stärkung inklusiver Wahlprozesse, mit strategischer Medienarbeit zur öffentlichen Meinungsbildung und Unterstützung von Wahlreformen und fordert die Anerkennung von zivilgesellschaftlicher Wahlbeobachtung in Österreich.

Die Studie wurde vom *wahlbeobachtung.org* Team unter Mitarbeit von Dr. Friederike Sandtner und Mag. Gert Michael Binder durchgeführt.

¹ Rapid Assessment: Covid-19 & Elections in Europe, April 2020.

² Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, 1990 (Absatz 8).

³ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1996 (ICCPR 'General Comment No 25: Article 25)

⁴ Lidauer, Rabitsch, O'Rourke (2017): Mapping Legislation for Citizen and International Election Observation in Europe: A Comparative Analysis on the Basis of OSCE/ODIHR Reports; Nordic Journal of Human Rights Volume 35, 2017

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Das Forschungsinteresse der vorliegenden Studie liegt in der demokratiepolitischen Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen zur Durchführung von Wahlen unter Bedingungen von Covid-19. Obwohl der Schwerpunkt der Untersuchungen vorwiegend auf prozessualen Aspekten lag, sind auch die Rahmenbedingungen für die Entstehung und Akzeptanz der Covid-19 Maßnahmen und das politische Umfeld dieser Wahlen Teil der Betrachtungen.

Nach dem Ausbruch der Pandemie im Frühjahr 2020 reagierten die Stadtwahlbehörde und das Gesundheitsamt der Stadt Wien ungeachtet der Covid-19 Entspannung im Frühsommer zeitgerecht, sechs Monate vor der Wahl, mit der Erarbeitung eines Konzepts für die Abhaltung der Wahlen. Die Covid-19 Situation in Wien spitzte sich mit Beginn des Wahlkampfes erneut zu und erreichte Anfang Oktober neue Ansteckungsrekorde von über 1.000 Personen pro Tag in ganz Österreich, 550 davon entfielen allein auf Wien. Der einstweilige Höhepunkt der Ansteckungsgefahr wurde just am Tag vor der Wahl erreicht, als das Europäische Zentrum für Prävention und Kontrolle von Krankheiten (ECDC) die Region Wien der Kategorie „höchstes Risikogebiet“ zuwies.

Im Zuge dieser Wahlen kam es zu einer dauerhaften Änderung der Wiener Gemeindewahlordnung, was aber nicht als direkte Covid-19 Maßnahme zu bewerten ist, da die Verlängerung der Wahlkartenausählungsperiode der steigenden Nutzung von Wahlkarten auch bei künftigen Wahlgängen Rechnung tragen wird. Zum anderen wurde auf Grundlage des bundesrechtlichen COVID-19 Maßnahmengesetzes eine eigenständige Verordnung (die Covid-19-Gemeindewahlverordnung) mit Maßnahmen zur sicheren Durchführung der Wahl erlassen, die nach der Wahl wieder außer Kraft trat. Insgesamt waren die getätigten Anpassungen der Wahlgesetze an Covid-19 Bedingungen geringgehalten und priorisierten den Schutz der Wahlberechtigten und der wahldurchführenden Personen sowie die sichere Abhaltung der Wahl, was aus demokratiepolitischer Perspektive als angemessen und verhältnismäßig bewertet werden kann.

Die erfolgreiche Durchführung der Wien-Wahl unter Covid-19 Pandemie Bedingungen fußt auf der Zusammenarbeit von Wahlbehörden mit ÄrztInnen und GesundheitsexpertInnen während aller Phasen der Wahl. Meinungen von ExpertInnen unterschiedlicher Disziplinen wurden in einer Synopse eingeholt, um mögliche Fehlteile auszuschließen. Die Ergebnisse dieser Sammlung von Expertise dienten als Grundlage für eine Prozessanalyse, die den Wahlprozess in der Form kleinstmöglicher Handlungsabläufe analysierte. Es lässt sich feststellen, dass es trotz der generell ansteigenden Infektionsraten keinen signifikanten Ausschlag innerhalb der mittleren Inkubationszeit von 5 – 6 Tagen nach der Wahl gab, und somit die Durchführung der Wahl nicht zu einer vermehrten Covid-19 Ansteckung zu führen schien.

Die Covid-19 Pandemie war das klar dominierende Thema im Wahlkampf, das sich sowohl aus Kritik an der Krisenbewältigung der Bundesregierung als auch aus Wien-spezifischen Pandemie-Themen zusammensetzte. Die Covid-19 Bedingungen bewirkten eine Verlagerung weiter Bereiche des Wahlkampfes weg von Großveranstaltungen hin zu traditionellen und insbesondere zu sozialen Medien. Letztere wurden von den Parteien und Politikern vermehrt genutzt. Zahlreiche Live-Debatten zwischen KandidatInnen sowie TV- und Radio-Interviews wurden auf öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern live ausgestrahlt. Persönliche Begegnungen mit WählerInnen fanden reduziert und größtenteils im Freien statt. Größere öffentliche Veranstaltungen führten nur zwei Parteien durch.

Bei der Wiener Gemeinderatswahl waren 1.133.010 Personen wahlberechtigt. Bei den Bezirksvertretungswahlen waren zusätzlich auch die 229.784 wahlberechtigten nichtösterreichischen EU-Bürgerinnen und EU-Bürger wahlberechtigt. Etwa 480.000 EinwohnerInnen Wiens, was 30% der Gesamtbevölkerung entspricht, hatten auf Grund ihrer fehlenden österreichischen Staatsbürgerschaft kein Wahlrecht bei der Gemeinderatswahl. Um das Wahlrecht von Personen, die mit Covid-19 erkrankten oder sich in Heimquarantäne befanden, zu wahren, konnten diese kurzfristig eine spezielle, an die Bedingungen von Covid-19 adaptierte, mobile Wahlkommission beantragen.

Insgesamt wurden 382.214 Wahlkarten beantragt, was mit 28% der Wahlberechtigten und rund 40% der abgegebenen Stimmen mehr als einer Verdoppelung gegenüber 2015 entspricht. In manchen Bezirken wählten bis zu 60% der Wahlberechtigten per Wahlkarte. Die Wahldurchführung wurde mit 16 Millionen Euro budgetiert, wovon die Post AG drei Millionen Euro für ihre Dienste inklusive der Sonntagsentleerung der Briefkästen erhielt.

Etwa 850 der 1.494 Wahllokale (knapp 57%) waren barrierefrei und mit einer Rollstuhl-Wahlzelle ausgestattet. Im Fall, dass das zuständige Wahllokal nicht barrierefrei zugänglich ist, bestand die Möglichkeit mit einer Wahlkarte in jedem anderen barrierefrei zugänglichen Wahlkarten-Wahllokal zu wählen. Stark in ihrer Mobilität eingeschränkte Wahlberechtigte, die nicht in ein Wahllokal kommen können, konnten den Besuch einer mobilen Wahlkommission beantragen. Wahlinformationen für Menschen mit Behinderungen wurden auf der Website der Stadt Wien, auch in leicht lesbarer Form sowie in zehn häufigen EU-Sprachen, zur Verfügung gestellt.

Das vorläufige Parteienergebnis wurde am Dienstag nach dem Wahltag verlautbart. Die Auszählung der Vorzugsstimmen dauerte bis Mittwochmorgen. Die rückläufige Wahlbeteiligung von 74,75% bei der letzten Wien-Wahl auf 65,27% kann nicht den Ängsten vor Covid-19 Bedingungen zugeschrieben werden. Die fehlende Mobilisierung war zu einem großen Teil ein Resultat der politischen Situation, in der etwa 100.000 ehemalige WählerInnen einer Partei aus Enttäuschung aufgrund des Ibiza- und Spesenskandals sich ihres Stimmrechts enthielten.

Etwa 4% der Briefwahlstimmen wurden als ungültig erfasst; dies entspricht dem langjährigen Durchschnitt. Obwohl im Informationsmaterial zur Briefwahl explizit auf die Wichtigkeit der Unterschrift am Außenkuvert hingewiesen wurde, ist das Fehlen dieser Unterschrift der häufigste Nichtigkeitsgrund von Stimmzetteln bei der Briefwahl. Auf ein drittes (Über-)Kuvert für Wahlkarten oder eine Lasche wurde verzichtet. Da die Unterschrift der Wahlberechtigten am Außenkuvert sichtbar ist, gibt es zu dieser Praxis Datenschutz-rechtliche Bedenken.

1. EINFÜHRUNG UND METHODIK

1.1. ZUR ABHALTUNG VON WAHLEN UNTER DEN BEDINGUNGEN VON COVID-19

Die Vereinten Nationen⁵ haben den Ausbruch der Covid-19-Pandemie als die größte internationale Krise seit Generationen bezeichnet. Mit dem Anstieg der Infektionsraten ergriffen Regierungen unterschiedliche Maßnahmen, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen. Viele dieser Maßnahmen spiegeln wider, wie sich Notsituationen auf die Ausübung und Wahrung von Grundrechten und demokratische Praktiken auswirken.⁶ Internationale Organisationen haben bereits Vorschläge für die allgemeinen und fallspezifischen Bedingungen zur Abhaltung von Wahlen unter diesen Umständen gemacht,⁷ und *wahlbeobachtung.org* hat im Rahmen des europäischen Netzwerks Election-Watch.EU ein Schlaglicht auf demokratische Wahlen unter den Bedingungen von Covid-19 in Europa geworfen.⁸

Die internationale Menschenrechtsgesetzgebung sieht die Einschränkung mancher Rechte vor und bietet einen Rahmen zur Bewertung entsprechender Maßnahmen. Vorübergehende Beschränkungen mit direkten Auswirkungen auf Wahlprozesse können die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Bewegungs- und Versammlungsfreiheit als auch das Wahlrecht sowie das Recht auf Privatsphäre betreffen.

⁵ A. Guterres: We are all in this Together: Human Rights and Covid-19 Response and Recovery. 23. April 2020.

⁶ EU Agency for Fundamental Rights (FRA): Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications. 2020.

⁷ Siehe IFES sowie International IDEA

⁸ Rapid Assessment: Covid-19 & Elections in Europe, April 2020.

Demokratische Kontrolle muss jedoch aufrecht erhalten werden, und jegliche Einschränkungen müssen verhältnismäßig, rechtlich verankert und zeitlich begrenzt sein. Die Abhaltung von Wahlen unter den Bedingungen von Covid-19 macht eine Risikobewertung aus der Sicht öffentlicher Gesundheit erforderlich. Die Sicherheit des Wahlpersonals sowie der WählerInnen soll gewährleistet werden, während es gleichzeitig die Rechte für demokratische Teilhabe zu wahren gilt.

Mit der Einführung besonderer Maßnahmen zur Wahldurchführung können zahlreiche prozessuale Anforderungen entstehen. Verfassungsrechtliche und andere gesetzliche Anforderungen für die Abhaltung von Wahlen müssen möglicherweise neu interpretiert werden. Menschenansammlungen vor und am Wahltag sollen eingeschränkt werden, um die Ansteckungsgefahr zu minimieren. Die Wahlbeteiligung kann dadurch sinken; Wahlkampf im öffentlichen Raum ist möglicherweise nicht oder nur eingeschränkt möglich; die öffentliche Debatte könnte sich vermehrt auf die Krise der öffentlichen Gesundheit konzentrieren und eine Diskussion anderer wichtiger Themen verhindern. All diese und weitere Kriterien wurden für die Studie der Wiener Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen 2020 unter Bedingungen von Covid-19 in Betracht gezogen.

1.2. METHODE

Die Erkenntnisse dieser Studie beruhen auf Expertengesprächen⁹, auf Internet-Recherchen sowie auf der Auswertung von Fragebögen, die an politische Parteien und an die österreichische Post übermittelt wurden. Für die Expertengespräche wurden den Auskunftspersonen vorab Interview-Leitfäden zugesendet, die dann in Online-Treffen beantwortet und protokolliert wurden. An alle kandidierenden Listen, die auf den amtlichen Stimmzetteln für die Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen vertreten waren, wurden Fragebögen bezüglich Einschränkungen des Wahlkampfs durch Covid-19 und Beurteilung der Covid-19 Maßnahmen bei diesen Wahlen versandt.

Am Wahltag wurden auch die Eindrücke von WählerInnen bei der Stimmabgabe unter Bedingungen von Covid-19 bzw. deren Wahrnehmung der Covid-19 Maßnahmen im Wahllokal einer Stichprobenartig erfasst. Dafür füllten 15 freiwillige TeilnehmerInnen einen Fragebogen aus. Aufgrund des geringen Samples handelt es sich dabei nicht um eine repräsentative Datenerhebung, sondern um eine Sammlung subjektiver Eindrücke am Wahltag in zufällig gewählten Wahllokalen in Wien. Objektiv gültige Aussagen zur Akzeptanz der Covid-19 Maßnahmen lassen sich aus diesen Stichproben nicht ableiten, aber der Eindruck eines Trends zu reibungslosem Ablauf und guter Umsetzung der Maßnahmen ist aus der Befragung ablesbar.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass eine offiziell genehmigte Beobachtung von Wahlen durch neutrale zivilgesellschaftliche Organisationen in der österreichischen Wahlgesetzgebung nach wie vor nicht vorgesehen ist. Ein Ansuchen um Akkreditierung bei dieser Wahl wurde von der zuständigen Behörde abgelehnt. Das Anliegen einer stärkeren Bürgerbeteiligung bei Wahlen, das auch von Experten der OSZE und durch internationale Verpflichtungen der Republik gestützt wird, bedürfte einer umfassenden Wahlrechtsreform, für die sich die Initiative *wahlbeobachtung.org* seit 2013 engagiert. Die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)¹⁰ und im Kopenhagen Dokument der OSZE¹¹ festgeschriebenen Rechte und Verpflichtungen, die explizit den freien Zugang der Wählerschaft zu Informationen über sämtliche Prozesse der Wahlen garantieren, sind in Österreich und auf Wiener Landesebene in Bezug auf die Zulassung von Wahlbeobachtern nicht umgesetzt.¹²

⁹ Siehe Liste der ExpertInnen in Annex 1

¹⁰ ICCPR 'General Comment No 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote): '[t]here should be independent scrutiny of the voting and counting process and access to judicial review or other equivalent process so that electors have confidence in the security of the ballot and the counting of the votes.' In addition: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service' (12 July 1996) ICCPR/C/21/Rev1/Add7, para 20. ICCPR 'General Comment No 34: Article 19 (Freedom of opinion and expression)', ICCPR/C/GC/34, para 18 upholds the right of access to information.

¹¹ OSZE Kopenhagen Dokument 1990, Paragraph 8.

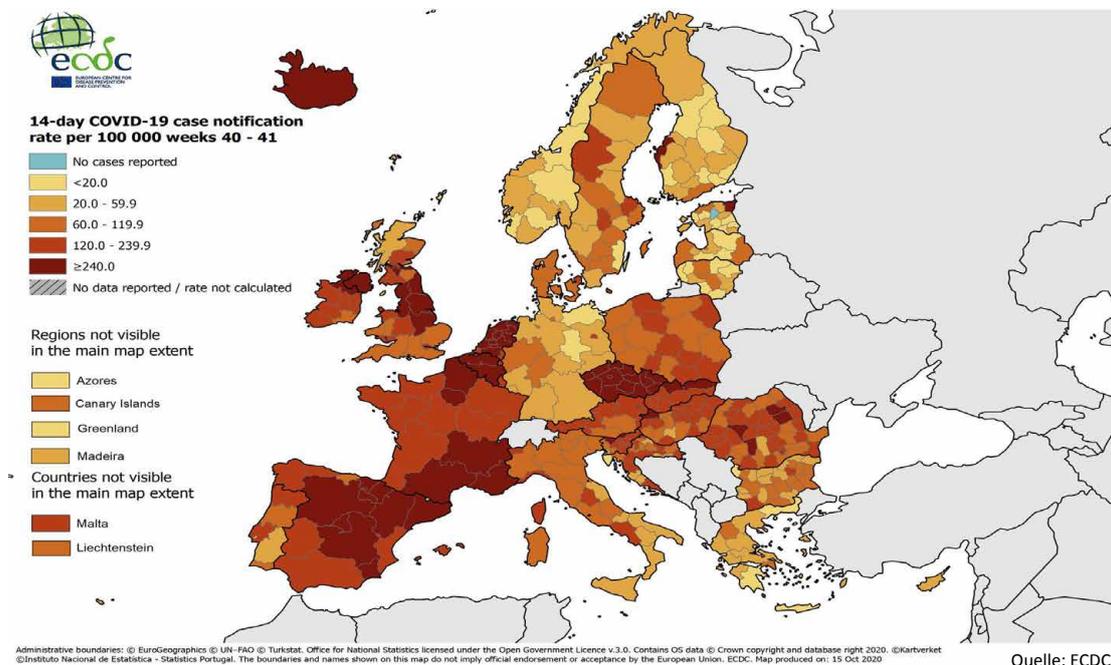
¹² Diese Rechtsauffassung wird weder von der Wahlabteilung des Bundesministeriums für Inneres noch von der MA 62 geteilt, kann aber anhand regionaler und internationaler Abkommen plausibel argumentiert werden.

2. WIENER GEMEINDERATS- UND BEZIRKSVERTRETUNGSWAHLEN

Am Sonntag, dem 11. Oktober 2020, fanden die Wiener Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen 2020 statt. Der Gemeinderat, der sich aus 100 Personen zusammensetzt, wird jeweils für fünf Jahre gewählt. In Wien hat jeder der 23 Bezirke ein eigenes „Bezirkparlament“, das ist die Bezirksvertretung, die von den Bürgerinnen/Bürgern gewählt wird. Diese Bezirksvertretungen setzen sich aus den Bezirksräten zusammen, deren Anzahl von der Zahl der Einwohnerinnen/der Einwohner abhängt. Der Wiener Bürgermeister sowie der Stadtsenat werden in der ersten Sitzung der Funktionsperiode vom Gemeinderat gewählt.¹³ Da die Bundeshauptstadt Wien auch ein eigenes Bundesland ist, üben ihre Organe auch gesetzgeberische und Verwaltungsfunktionen auf Landesebene aus. Der Gemeinderat ist zugleich auch Landtag, der Stadtsenat übt auch die Funktionen der Landesregierung aus, der Bürgermeister ist zugleich auch Landeshauptmann.

2.1. COVID-19 SITUATION IN WIEN

Die Covid-19 Situation in Wien spitzte sich nach einer relativen Erholung vom lock-down des März zu Beginn des Wahlkampfes erneut zu und erreichte Anfang Oktober neue Ansteckungsrekorde von über 1.000 Personen pro Tag in ganz Österreich, 550 davon entfielen allein auf Wien. Der Höhepunkt der Ansteckungsgefahr wurde just am Tag vor der Wahl erreicht, als das Europäische Zentrum für Prävention und Kontrolle von Krankheiten (ECDC) die Region Wien der Kategorie „höchstes Risikogebiet“ zuwies¹⁴. Am 10. Oktober erreichte die Neuinfektionsrate den vorläufigen Höchststand seit Beginn der Corona-Krise. Laut Landessanitätsdirektion Wien waren am Wahltag, Stand Sonntag, 11. Oktober 2020, 8.00 Uhr, in Wien 20.362 positive Testungen verzeichnet worden.¹⁵



13 https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/5/Seite.320622.html

14 <https://www.derstandard.at/story/2000120811069/immer-mehr-corona-faelle-eu-agentur-fuehrt-neue-ampelfarbe-ein>

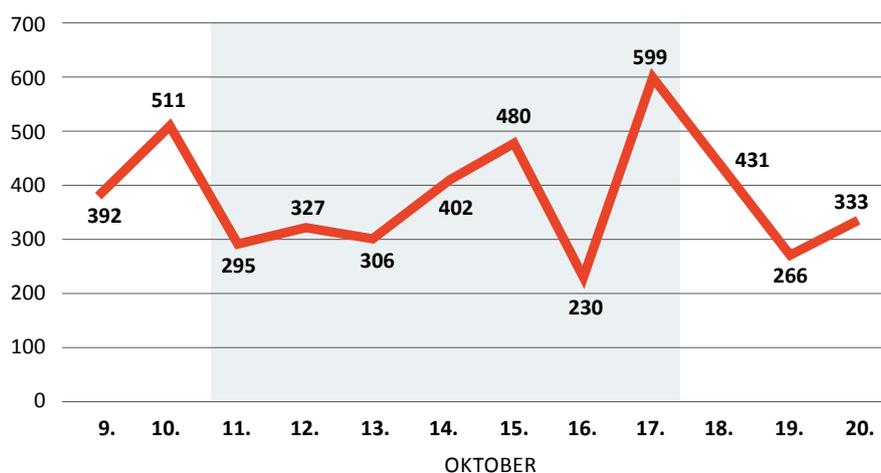
15 https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20201011_OTS0006/corona-virus-aktuelle-kennzahlen-aus-wien

Ungeachtet der Covid-19 Entspannung im Frühsommer reagierten die Stadtwahlbehörde MA 62 und das Gesundheitsamt der Stadt Wien MA 15 zeitgerecht, sechs Monate vor der Wahl, mit der Erarbeitung eines Konzepts für die Abhaltung der Wahlen. Inhalt und Umsetzung dieser Maßnahmen bilden den Schwerpunkt der vorliegenden Studie und werden in den Kapiteln 2 – 4 analysiert.

Seit dem Wahltag stiegen die Infektionszahlen weltweit, so auch in Österreich, zu einer zweiten Welle an. Insofern ist es schwierig, den Erfolg der Covid-19 Maßnahmen bei den Wien-Wahlen anhand von öffentlichen Statistiken zu belegen oder zu widerlegen. Epidemiologische Kurven zeigen, dass der Aufwärtstrend der Ansteckungen bereits im Juli seinen Anfang nahm und – ungeachtet der Wien-Wahl – in ganz Österreich zu verzeichnen war. Die Entwicklung in Wien verlief also parallel zum österreichweiten Trend.

Bei einer Untersuchung des Zeitraums nach dem Wahltag lässt sich feststellen, dass es trotz generell ansteigender Infektionsraten zumindest keinen signifikanten Peak/Ausschlag der Infektionskurve innerhalb der mittleren Inkubationszeit von 5 – 6 Tagen gab.¹⁶ Ob das Ziel der Covid-19 Maßnahmen – die „Bekämpfung der Verbreitung von Covid-19 bei der Durchführung der Wahl“ – erreicht wurde, kann aber letztendlich nur durch epidemiologische ExpertInnen beurteilt werden.

Neuinfizierte Personen in Wien pro Tag



Quelle: wahlbeobachtung.org auf Basis von Zahlen der Landessanitätsdirektion Wien

2.2. PARTEIENLANDSCHAFT IN WIEN

Insgesamt waren elf Parteien auf den amtlichen Stimmzetteln vertreten; neun kandidierten für Gemeinderat und Bezirksvertretung, drei weitere Listen nur für die Bezirksvertretung.

Seit den letzten Wahlen 2015 regierte in Wien eine Koalition aus der stimmenstärksten Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ: 44 Mandate, 39,59%) und den drittplatzierten GRÜNEN (10 Mandate, 11,84%). Zweitstärkste Partei im Jahr 2015 war die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ: 34 Mandate, 30,79%) gefolgt von der Österreichischen Volkspartei (ÖVP: 7 Mandate, 9,24%) und den NEOS (5 Mandate, 6,16%).

16 AGES: FAQ/Inkubationszeit <https://www.ages.at/themen/krankheitserreger/coronavirus/faq-coronavirus>

2.3. WAHLKAMPF UNTER COVID-19 BEDINGUNGEN

2.3.1. Welche Themen bestimmten den Wahlkampf?

Die Covid-19 Pandemie war das klar dominierende Thema im Wahlkampf, das sich sowohl aus Kritik an der Krisenbewältigung der Bundesregierung als auch aus Wien-spezifischen Pandemie-Themen zusammensetzte. Zu Beginn des Wahlkampfs wurde die kontroverielle Einführung der Corona-Ampel von allen Oppositionsparteien aufgegriffen, gefolgt vom Fehlen klarer Entscheidungsgrundlagen (NEOS), dem Vorwurf der politischen Färbung regionaler Corona-Maßnahmen (SPÖ) und der Warnung vor einem „Frontalangriff auf die Freiheitsrechte“ durch die Corona-Gesetze (FPÖ).

Covid-19 Themen mit Wien Bezug griffen ebenfalls Lösungsansätze der Bundesregierung auf. Dazu zählten etwa das Alkoholverbot auf Christkindlmärkten, die Vorverlegung der Sperrstunde in der Gastronomie und Vorschläge zur Arbeitslosigkeitsbekämpfung in Wien. Andererseits stand der Umgang der Wiener Stadtregierung mit der Pandemie zur Diskussion. SPÖ und GRÜNE thematisierten auch die hohe Krisenbetroffenheit von Frauen. ÖVP und GRÜNE betonten die Dringlichkeit, die von europäischen Mitgliedsstaaten ausgesprochenen Reisewarnungen für Wien rückgängig zu machen, um Wirtschaft und Tourismus vor steigenden Verlusten zu bewahren.

Auffällig kritische Positionen gegenüber der Corona-Politik der Bundesregierung wurden von Parteien des rechten Spektrums bezogen, die von Panikmache und Corona-Hysterie sprachen und eine Aufhebung von Personenbeschränkung forderten. Im Bewusstsein ihrer Favoritenrolle setzte die SPÖ auch Schwerpunkte abseits von Covid-19 Themen auf soziale Infrastruktur und Leistungen im Gesundheitsbereich. Europäische und tagesaktuelle Themen spielten ebenso eine Rolle im Wahlkampf.¹⁷

2.3.2. Einfluss der Covid19-Bedingungen auf den Wahlkampf

Die Covid-19 Bedingungen bewirkten eine Verlagerung weiter Bereiche des Wahlkampfs weg von Großveranstaltungen hin zu traditionellen und sozialen Medien. Die Ausgaben der Parteien für Plakate und Dreiecksständer haben sich halbiert.¹⁸ Zahlreiche Live-Debatten zwischen KandidatInnen sowie TV- und Radio-Interviews wurden auf öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern ausgestrahlt sowie in Printmedien veröffentlicht bzw. auf deren Internetseiten gestreamt. Soziale Medien wurden von den Parteien stark genutzt. Im Verhältnis investierten die GRÜNEN am meisten¹⁹, Kleinparteien und Wahlbündnisse kleinerer Listen waren dabei durch knappe Ressourcen klar im Nachteil.

Trotz der Unterschiede in den Ausgaben für soziale Medien konnten Kleinparteien, hier besonders die Bier-Partei, die meisten Interaktionen in sozialen Medien verbuchen, wenn man Reaktionen auf Facebook, Twitter und Instagram zusammengenommen betrachtet.²⁰

Die ÖVP mobilisierte WählerInnen besonders stark über das Bewerben des Wählens per Wahlkarte. Die Praxis der Ausstellung von Wahlkarten-Anträgen im Namen von WählerInnen, die von MitarbeiterInnen der Wiener ÖVP telefonisch kontaktiert wurden, wurde nach einer Erörterung der Rechtslage zwischen MA 62 und ÖVP von letzterer eingestellt.²¹

Persönliche Begegnungen mit WählerInnen fanden reduziert und größtenteils im Freien statt – etwa an Infoständen. Diese Wählerkontakte wurden jedoch oft durch Beiträge in sozialen Medien geteilt. Größere öffentliche Veranstaltungen führten nur die FPÖ und das Team HC Strache durch²², die anderen Parteien erklärten öffentlichkeitswirksam, dass sie verantwortungsbewusst auf große Wahlveranstaltungen verzichten. Laut VerfassungsexpertInnen bestand in der Einschränkung des Wahlkampfes die Gefahr eines Anspruchs auf Wahlaufhebung.²³

¹⁷ <https://www.derstandard.at/story/2000120595536/der-fragebogen-zur-wien-wahl-von-arbeitslosigkeit-bis-nationalstadion>

¹⁸ <https://wien.orf.at/stories/3069472/>

¹⁹ <https://www.vienna.at/wien-wahl-auf-social-media-steht-der-sieger-schon-fest/6767579>

²⁰ <https://www.buzzvalue.at/single-post/2020/09/02/rot-bier-blau-die-wienwahl-im-social-web>

²¹ <https://kurier.at/chronik/wien/wien-wahl-tuerkise-wahlkarten-aktion-gestoppt/401022623>

²² ORF.at: Wahl 2020. Wahlkampfschluss vor Gemeinderatswahl <https://wien.orf.at/stories/3070599>, 09.10.2020

²³ Univ. Prof. Mag. Dr. Bernd-Christian Funk: <https://www.pressreader.com/austria/die-presse/20200508/281500753423204>

3. RECHTLICHER RAHMEN DER WAHL

Die gesetzliche Grundlage für die Durchführung der Wiener Gemeinderats- und Bezirks-Vertretungswahlen ist die Wiener Gemeindewahlordnung. Diese ist ein Landesgesetz.

„Die Mitglieder des Gemeinderates werden auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes aller nach dieser Wahlordnung wahlberechtigten österreichischen Staatsbürger, die in Wien ihren Hauptwohnsitz haben, gewählt. Ihre Zahl ist in der Wiener Stadtverfassung (§ 10) bestimmt.“²⁴

3.1. AKTIVES WAHLRECHT

Bei den Wiener Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen waren insgesamt 1.362.795 Personen wahlberechtigt.²⁵ Die Zahl der Wahlberechtigten teilt sich in 712.138 Frauen und 650.657 Männer. Bei der Wiener Gemeinderatswahl waren 1.133.010 Personen wahlberechtigt, bei den Bezirksvertretungswahlen waren es 1.362.795 Wahlberechtigte. In dieser Zahl sind jene 229.784 wahlberechtigten nichtösterreichischen EU-Bürgerinnen und EU-Bürger enthalten, die an den Bezirksvertretungswahlen teilnehmen dürfen.

Alle Österreicherinnen und Österreicher, die bis zum 11. Oktober 2004 (vollendetes 16. Lebensjahr am Wahltag) geboren wurden und ihren Hauptwohnsitz spätestens am Stichtag der Wahl, dem 14. Juli 2020, in Wien begründet hatten, sind wahlberechtigt im Rahmen der Wien-Wahl und können je eine Stimme für den Gemeinderat und eine Stimme für die Bezirksvertretung abgeben. Die Bezirksvertretung dürfen auch nicht-österreichische EU-Bürgerinnen und EU-Bürger wählen; ebenso ab dem vollendeten 16. Lebensjahr und mit Hauptwohnsitz am Stichtag in Wien. Allerdings sind nichtösterreichische EU-Bürgerinnen und EU-Bürger für den Gemeinderat nicht wahlberechtigt. Dies liegt daran, dass dieser in Wien gleichzeitig der Landtag ist und die Wahl des Landtages nur für Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft zugelassen ist.²⁶

Die Umsetzung eines bundesweiten Ausländerwahlrechts bedürfte einer Verfassungsänderung mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat, was derzeit unwahrscheinlich ist. Ein Gesetzesentwurf der Wiener SPÖ/GRÜNE Koalition aus dem Jahr 2002, welcher BewohnerInnen Wiens ohne österreichischer Staatsbürgerschaft die Beteiligung an Bezirksvertretungswahlen ermöglichen sollte, wurde 2004 durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes rückgängig gemacht, in dem die Staatsbürgerschaft als Voraussetzung zur Wahl erneut untermauert wird.²⁷ Etwa 480.000 EinwohnerInnen Wiens, was 30% der Gesamtbevölkerung entspricht, hatten 2020 kein Wahlrecht bei der Gemeinderatswahl. Bei der Bezirkswahl sind es etwa 17% (rund 270.000 Menschen).²⁸

Im Vergleich zum Jahr 2004, in dem bereits rund 16% der EinwohnerInnen Wiens aufgrund ihrer nicht-österreichischen Staatsbürgerschaft von Wahlen ausgeschlossen waren, hat sich der Anteil im Jahr 2020 fast verdoppelt. Während die Zuwanderung nach Wien in den letzten 20 Jahren zugenommen hat, war die Zahl der Einbürgerungen stark rückläufig, was dieses demokratiepolitische Ungleichgewicht erklärt.

²⁴ Wiener Gemeindewahlordnung – 1996 GWO § 1 (1)

²⁵ Vorläufige Anzahl der Wahlberechtigten bis zum Abschluss des Wählerverzeichnisses nach dem Einspruchsverfahren (9. September); <https://www.wien.gv.at/presse/2020/07/24/wien-wahl-2020-vorlaeufige-anzahl-der-wahlberechtigten>

²⁶ Quelle: [wien.gv.at/wahlen](https://www.wien.gv.at/wahlen)

²⁷ Eine Studie des ZEW zeigt auf dass ein Wahlrecht für Ausländer hingegen die Bereitschaft zur Einbürgerung erhöht. Slotwinski et al.: From Participants to Citizens? Democratic Voting Rights and Naturalization Behavior. ZEW Discussion Paper NO.20-055 | 10/2020

²⁸ Davon am stärksten betroffen ist der 15. Bezirk, wo nur 58% der EinwohnerInnen zur Gemeinderatswahl berechtigt waren. https://www.meinbezirk.at/wien/c-politik/spoe-gruene-und-links-punkten-bei-pass-egal-wahl_a4282011

3.2. PASSIVES WAHLRECHT

Wählbar sind alle Männer und Frauen, die am Tag der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet haben und am Stichtag die österreichische Staatsbürgerschaft und im Gemeindegebiet von Wien einen Hauptwohnsitz besitzen.²⁹

Im Vorfeld dieser Wahl entstand eine Auseinandersetzung um das passive Wahlrecht des Kandidaten und ehemaligen Vizekanzlers Heinz Christian Strache aufgrund seines Wohnsitzes: Die Partei „Der Wandel“ brachte Sachverhaltsdarstellungen ein, wonach Strache seinen Hauptwohnsitz und Lebensmittelpunkt nicht in Wien hätte und somit nicht berechtigt sei, bei der Wiener Landtagswahl anzutreten. Die Bezirkswahlbehörde im 3. Bezirk entschied, dass Strache in Wien wahlberechtigt sei und somit auch kandidieren könne, da er zum relevanten Stichtag 14. Juli 2020 seinen Lebensmittelpunkt in Wien nachweisen konnte. Gegen die Entscheidung der Bezirkswahlbehörde wurden zwei Einsprüche beim Wiener Verwaltungsgericht (LVW) eingebracht, denen gemäß der Wiener Gemeindewahlordnung³⁰ am 21. August 2020 nicht stattgegeben wurde.³¹

4. AUSARBEITUNG UND UMSETZUNG DER COVID-19 MASSNAHMEN

Unter Covid-19 Maßnahmen wird in dieser Studie die Gesamtheit aller Anweisungen und Maßnahmen verstanden, die der Ausbreitung des Covid-19 Virus während der Wahlen entgegenwirken. Die Verantwortlichkeit für Konzeption, Vorbereitung und Umsetzung der Covid-19 Maßnahmen vor, während und nach den Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen lag ausschließlich bei der Wahl-durchführenden Magistrats-Abteilung der Stadt Wien für Wahlen und verschiedene Rechtsangelegenheiten (MA 62).

Der Gesundheitsdienst der Stadt Wien (MA 15) stand bei der Konzeption der Maßnahmen mit medizinischer Expertise beratend zur Seite. Ebenso wurde die Covid-19 Gemeindewahlverordnung vom Medizinischen Krisenstab der Stadt Wien begutachtet und vom Gesundheitsstadtrat unterzeichnet. Darüber hinaus waren GesundheitsexpertInnen der Stadt Wien und externe Berater in sämtliche Schritte der Wahlvorbereitung, -Durchführung und -Auszählung eingebunden. Das Gesundheitsministerium war nicht unmittelbar in die Wahl einbezogen.

Die Leitung der MA 62 und deren MitarbeiterInnen betonen die Wichtigkeit der Zusammenarbeit von Wahlbehörden mit ÄrztInnen und GesundheitsexpertInnen während aller Phasen der Wahl, um eine erfolgreiche Gestaltung der Covid-19 Maßnahmen zu gewährleisten. Meinungen mehrerer ExpertInnen aus unterschiedlichen Disziplinen (Hygiene, Infektiologie, Virologie, öffentliche Gesundheit u.a.) wurden eingeholt, um mögliche Fehlurteile einzelner ExpertInnen auszuschließen. Die Ergebnisse dieser Expertise-Sammlung dienten als Grundlage für eine minutiöse Prozessanalyse. Diese unterteilte den Wahlprozess in einzelne Handlungsabläufe, sodass jeder Arbeitsschritt hinsichtlich Übertragungsmöglichkeiten analysiert und mit entsprechenden Maßnahmen versehen werden konnte. Die Prozessanalyse beinhaltete für jeden Arbeitsschritt auch Überlegungen, wie auf Nichteinhaltung der Abläufe oder Zuwiderhandeln zu reagieren ist. Auch rechtliche Konsequenzen eines Zuwiderhandelns von Wahlbehörden und Wahlberechtigten wurden im Rahmen dieser Analyse mit Juristen besprochen und auf Übereinstimmung mit bestehenden Rechtsvorschriften überprüft.

²⁹ § 42 Wiener Gemeindewahlordnung; „Nicht wählbar ist, wer durch ein inländisches Gericht wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener und von Amts wegen zu verfolgender gerichtlich strafbarer Handlungen rechtskräftig zu einer nicht bedingt nachgesehenen sechs Monate übersteigenden Freiheitsstrafe oder zu einer bedingt nachgesehenen ein Jahr übersteigenden Freiheitsstrafe verurteilt wurde.“

³⁰ §§ 20, 22, 30 und 36 Wiener Gemeindewahlordnung 1996 – GWO 1996, LGBl. für Wien Nr. 16/1996 idF LGBl. für Wien Nr. 39/2020

³¹ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lwvg/LVWGT_WI_20200821_VGW_108_008_10196_2020_00/LVWGT_WI_20200821_VGW_108_008_10196_2020_00.html

Eine weitere Empfehlung, die die MA 62 anderen Gemeinden und Städten der Größe Wiens bereitstellt, besteht in einem ausreichenden Planungshorizont für die Konzeption sowie in ausgedehnten Vorlaufzeiten für die Vorbereitung und Umsetzung von Covid-19 Maßnahmen – insbesondere hinsichtlich der Bestellung von Schutzmaterialien und Desinfektionsmitteln. In Wien wurde bereits 6 Monate vor der Wahl die Anpassung an Pandemie-Bedingungen vorbereitet. Dabei wurde – ungeachtet der zwischenzeitlichen Covid-19 Rückgänge – von einem worst case Szenario am Wahltag ausgegangen. Eine Verschiebung der Wahl wäre eingetreten, wenn ein genereller lock down das Aufsuchen der Wahllokale verhindert hätte. Diese Maßnahme ist in der Covid-19 Bundesgesetzgebung enthalten, die im Falle eines lock downs die Schließung von Verwaltungseinrichtungen (= Wahllokale) vorsieht.

Die gesammelten Erkenntnisse, welche die MA 62 während der Wien-Wahl gewinnen konnte, wurden mit der Wahlabteilung des Innenministeriums und den Wahlbehörden Kärntens sowie der Oberösterreichischen Landwirtschaftskammer und dem Städtebund geteilt, um bei kommenden Wahlen als maßgebende Beispiele zu dienen. Internationale Experten oder Beispiele aus anderen Ländern wurden nicht heran gezogen mit der Argumentation, dass die Unterschiede in den Wahlverfahren zu groß seien, um auf die Wien-Wahl übertragen werden zu können. Anleihen wurden hingegen von Erfahrungen aus vorangegangenen Landtagswahlen in Vorarlberg und der Steiermark genommen. Die Wahlabteilung des BMI, die ansonsten keine Rolle im Wiener Wahlprozess einnimmt, gab an laufend Informationen aus anderen Ländern und Regionen einzuholen, in denen Wahlen unter Covid-19 Bedingungen abgehalten wurden (Beispiele: Polen, Bayern/ München, Gemeinderatswahlen Niederösterreich).

4.1. RECHTLICHER RAHMEN DER COVID-19 MASSNAHMEN

Im Unterschied zu vorangegangenen Landtagswahlen in Österreich, bei denen nur Covid-19 Empfehlungen umgesetzt wurden, galten in Wien durch eine eigene Verordnung festgelegte verbindliche Regelungen mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten durch Verwaltungsstrafen.

Da in der anzuwendenden Gemeindewahlordnung keinerlei Hinweise auf Wahlen unter Pandemie-Bedingungen enthalten waren, mussten in Vorbereitung auf diese Wahlen zunächst die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung von Covid-19 Maßnahmen geschaffen werden. Eventualitäten wie mögliche, pandemiebedingte Frist-Anpassungen oder Fragen der Sanktionierung von Nicht-Einhaltung der Covid-19 Maßnahmen mussten rechtlich abgesichert sein.

Zu diesem Zweck wurde zunächst am 26. Juni 2020 die Wiener Gemeindewahlordnung per Gesetz³² geändert und die bestehenden Fristen betreffend folgender Punkte um je eine Woche vorverlegt: die Vorlage der Wahlvorschläge wahlwerbender Parteien, die Entrichtung des Kostenbeitrags für Wahlvorschläge³³, die Zurückziehung von Unterstützungserklärungen, die Ergänzungsvorschläge, den Abschluss der Parteilisten durch die Bezirkswahlbehörde, die Reihenfolge der Parteien sowie die Einbringung von Stadtwahlvorschlägen. Die wichtigste Gesetzesänderung, die auch über diese Wahl hinaus bestehen bleibt, ist die Änderung der Frist für die Niederschrift des Wahlergebnisses (Paragraph 85). Darin wird festgestellt, dass der Auszählungsvorgang für die Briefwahlkarten und die wahlkreisfremd benützten Wahlkarten sowie die Stimmkuverts der nichtösterreichischen EU-BürgerInnen nicht bereits am Montag nach dem Wahltag beendet sein muss. Die Worte „am Tag nach der Wahl“ wurden im neuen Gesetz ersatzlos gestrichen. Zudem wurde die Heranziehung von Hilfsorganen bei der Wahlkarten-Auszählung gesetzlich festgelegt.

³² Landesgesetzblatt für Wien, 39. Gesetz: Wiener Gemeindewahlordnung 1996;

Änderung https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/Auth/LGBLA_WI_20200626_39/LGBLA_WI_20200626_39.pdfsig

³³ Diese betrug für diese Wahl 72,67 €.

In einem nächsten Schritt wurde am 1. Oktober 2020 die oben erwähnte Covid-19 Gemeindewahlverordnung³⁴ erlassen, die vorwiegend operationellen Charakter hat und Zuständigkeiten sowie Abläufe am Wahltag definiert. Diese „Verordnung betreffend Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von Covid-19 bei der Durchführung der Wahl des Gemeinderats und der Bezirksvertretungen 2020“ bezog sich auf das COVID-19 Bundesmaßnahmengesetzes, welches Vorgaben für Ausgangsbeschränkungen³⁵ beinhaltet, die das Aufsuchen von Wahllokalen (Verwaltungsbehörden) hätte einschränken können.

Die COVID-19-Gemeindewahlverordnung wurde vom Gesundheitsstadtrat für den Landeshauptmann gezeichnet und erlassen. Diese Verordnung galt im Zeitraum vom 11. Oktober 2020 bis 14. Oktober 2020 und trat danach wieder außer Kraft. Neben Definitionen des Geltungsbereiches, und Begriffsbestimmungen enthielt die Verordnung Regelungen zum Betreten und Aufenthalt in Wahllokalen, zu Personenabstand, Tragen des Mund- Nasenschutzes, Identitätsfeststellung, Umgang mit Wahlberechtigten in Heil- und Pflegeanstalten oder Altenheimen, Besuch durch besondere (mobile) Wahlkommissionen sowie bei der Auszählung. Hervorzuheben sind die Maßnahmen für die Wahlteilnahme von Personen in Quarantäne, die unter strengen Auflagen den Besuch einer speziellen mobilen Covid-19 Wahlkommission beantragen konnten.

Als weitere Rechtsquelle für die Covid-19 Maßnahmen – insbesondere in Bezug auf die Auszählung der Wahlkarten – wurde das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs zur Bundespräsidentenwahl³⁶ aus dem Jahr 2016 hinzugezogen. Aus diesem wird abgeleitet, dass die Auszählung am Tag nach der Wahl in nur einem Raum stattfinden darf, sodass der gesamte Prozess von der Bezirkswahlbehörde überblickt werden kann. Die gleichzeitige Einhaltung der Abstandsregel von einem Meter sorgte für Herausforderungen bei der Findung passender Räumlichkeiten, welche die benötigten zusätzlichen Hilfskräfte unterbringen konnten.

Somit kam es im Zuge dieser Wahlen einerseits zu einer dauerhaften Änderung der Wiener Gemeindewahlordnung, was aber nicht als direkte Covid-19 Maßnahme zu bewerten ist, da diese der steigenden Nutzung von Wahlkarten auch bei künftigen Wahlgängen Rechnung tragen wird. Auf Grundlage des bundesrechtlichen COVID-19 Maßnahmengesetzes wurde eine eigenständige, temporäre Verordnung, die Covid-19-Gemeindewahlverordnung, mit Maßnahmen zur sicheren Durchführung der Wahl erlassen. Insgesamt waren die getätigten Eingriffe in die Wahlgesetze zur Anpassung an Covid-19 Bedingungen sehr gering gehalten und priorisierten den Schutz der Wahlberechtigten und der wahldurchführenden Personen sowie das sichere Zustandekommen der Wahl, was aus demokratie-politischer Perspektive als angemessen und verhältnismäßig bewertet werden kann.

4.2. SCHULUNGEN / TRAININGS

Für das Wahlpersonal wurden – unter Einhaltung von Covid-19 Schutzmaßnahmen – auf sämtlichen Ebenen (WahlleiterInnen/stellvertretende WahlleiterInnen, BeisitzerInnen und OrderInnen) Schulungen zu den Covid-19 Maßnahmen am Wahltag abgehalten.

Diese Schulungen wurden von der MA 62 durchgeführt und inhaltlich vom Krisenstab der Landessanitätsdirektion mitgestaltet. Sie bezogen die BeisitzerInnen der entsendenden Parteien (SPÖ und FPÖ) mit ein. Damit wird einer Empfehlung³⁷ von *wahlbeobachtung.org* entsprochen, wonach kohärente Trainingscurricula für alle BeisitzerInnen das System des Beisitzes stärken würde.

³⁴ Landesgesetzblatt für Wien, 56. Verordnung; COVID-19 Gemeindewahlverordnung ausgegeben am 10. Oktober 2020; nicht online abrufbar weil nicht mehr in Kraft.

³⁵ COVID-19 Bundesmaßnahmengesetze 104/2020 §5 (104. Bundesgesetz: Änderung des Epidemiegesetzes 1950, des Tuberkulosegesetzes und des COVID-19-Maßnahmengesetzes)
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_I_104/BGBLA_2020_I_104.pdf

³⁶ Verfassungsgerichtshof: W I 6/2016-125, 1. Juli 2016

³⁷ *wahlbeobachtung.org* – Vorschläge zur Reform österreichischer Wahlprozesse; 2017, S. 23 f.

4.3. DIENSTANWEISUNG AN WAHLBEHÖRDEN

Zusätzlich zu den gängigen Instruktionen für die Wahldurchführung (Leitfaden) wurden bei diesen Wahlen sechs unterschiedliche Dienstanweisungen für jede Ebene der Wahldurchführung verfasst. Die jeweils auf ihren Dienstbereich ausgelegten Dienstanweisungen bezogen sich auf:

- Sprengelwahlpersonal (WahlleiterInnen, stellvertretende WahlleiterInnen und BeisitzerInnen, unterstützende MitarbeiterInnen, WahlzeugInnen, Vertrauenspersonen)
- OrdnerInnen
- Sonderreinigungspersonal
- Spitalssprengel
- besondere („fliegende“) Wahlbehörden einschließlich mobile Covid-19 Wahlbehörden
- Botendienstleister (Hausbesuche für die Aufnahme von Wahlkartenanträgen und für die Zustellung von Wahlkarten)

Inhaltlich wurde auf die Schutzbedürfnisse der jeweiligen Dienstgruppe eingegangen und die entsprechend angebrachte Verwendung der Schutzmaßnahmen definiert. So hatte Sprengel-wahlpersonal während der gesamten Wahlhandlung einen Mund-Nasen-Schutz (MNS) zu tragen, OrdnerInnen und mobile Wahlkommissionen waren mit MNS und zusätzlichem Gesichtsvisier auszustatten. Bei Besuchen von an COVID-19 erkrankten Personen oder Verdachtsfällen durch spezielle Covid-19 Wahlkommissionen galten zusätzliche Schutzmaßnahmen, und ein/e Sanitäter/in der MA 70 war beizuziehen.

Die Dienstanweisung für Sprengelwahlpersonal umfasste zudem Vorgaben zur Vorbereitung der Wahllokale hinsichtlich der Covid-19 Sicherheitsvorkehrungen wie die Überprüfung der korrekten Aufstellung des Identifikationsparavents aus Plexiglas und des Inhalts des sogenannten „Covid-Sackerls“, das an alle Wahlsprengel ausgegeben wurde.³⁸ Beim Einlass der Wahlberechtigten ins Wahllokal sah die Dienstanweisung die Einhaltung eines 1 Meter-Abstands und das Tragen eines MNS (alternativ Gesichtsvisier) vor. Ausgenommen von der Maskenpflicht waren Kinder bis zum vollendeten 6. Lebensjahr sowie Personen, denen aus gesundheitlichen Gründen das Tragen von Schutzvorrichtungen nicht zugemutet werden kann. Die Abstandsregel galt nicht zwischen Menschen mit Behinderung und deren Begleitpersonen.

4.4. ZUGANG VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNG

Von den 1.494 Wahllokalen waren etwa 850 barrierefrei und mit einer Rollstuhl-Wahlzelle ausgestattet. Außer in der per Post zugestellten amtlichen Wahlinformation, war die Anschrift und Barrierefreiheit des zuständigen Wahllokals auch unter der Website wien.gv.at/wahlen auffindbar. Im Fall, dass das zuständige Wahllokal nicht barrierefrei zugänglich ist, bestand die Möglichkeit mit einer Wahlkarte in jedem anderen barrierefrei zugänglichen Wahlkarten-Wahllokal zu wählen.³⁹ In den Wiener Spitälern und Pflegeeinrichtungen waren zudem elf Wahlsprengel eingerichtet. Stark in ihrer Mobilität eingeschränkte Wahlberechtigte, die nicht in ein Wahllokal kommen können, konnten den Besuch einer mobilen Wahlkommission beantragen.⁴⁰ Wahlinformationen für Menschen mit Behinderungen wurden auf der Website der Stadt Wien, auch in leicht lesbarer Form sowie in zehn häufigen EU-Sprachen zur Verfügung gestellt.⁴¹ Am Wahlwochenende stand auch eine Service-Telefonnummer der Stadt Wien für Auskünfte zur Verfügung.⁴²

³⁸ Darin befanden sich Covid-Schutzmaterialien wie Desinfektionsmittel, Schutzmasken, Gesichtsvisiere, Ersatz-Kugelschreiber, Piktogramm-Plakate mit Covid-19 Informationen zum Aushang in und vor den Wahllokalen sowie Absperrbänder. Festgelegt wurden auch Vorgaben für OrdnerInnen und Sonderreinigungspersonal zu regelmäßigem Lüften und Hygiene im Wahllokal sowie zur Überprüfung der Zugänglichkeit und Sauberkeit von Waschgelegenheiten und WC-Anlagen.

³⁹ <https://www.wien.gv.at/advwahllokal/internet/WahllokalSucheBarriere.aspx?WID=GR201>

⁴⁰ <https://kurier.at/chronik/wien/wien-wahl-diese-corona-regeln-gelten-am-11-oktober-im-wahllokal/401038247>

⁴¹ <https://www.wien.gv.at/politik/wahlen/grbv/2020/wahlwoerterbuch.html> und: Kleine Wiener Wahlhilfe in leicht lesbarer Sprache: <https://www.wien.gv.at/politik/wahlen/grbv/pdf/wahlhilfe-ll-grbv2020.pdf>

⁴² [wien.gv.at](https://www.wien.gv.at): Wiener Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen 2020: Beantragung einer Wahlkarte inklusive Besuch einer mobilen Wahlkommission für Bettlägerige

Laut dem Verein BIZEPS - Zentrum für selbstbestimmtes Leben wurden am Tag nach der Wahl keine Beschwerden von WählerInnen mit Behinderungen durch deren Mitglieder kommuniziert.⁴³ Aufgrund der hohen Zahl von Wahlkarten-WählerInnen und der insgesamt niedrigen Wahlbeteiligung am Wahltag gab es kein großes Aufkommen von langen Warteschlangen. Zudem kam das verstärkte Management der ankommenden WählerInnen sowie die Einhaltung von Abstandsregeln den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen insofern entgegen, als vermehrtes Augenmerk auf ein geordnetes Kommen und Gehen mit genügend Platz für jede WählerIn gelegt wurde.

4.5. UMSETZUNG DER COVID-19 MASSNAHMEN AM WAHLTAG UND BEI DER AUSZÄHLUNG

Am Wahltag standen den Wahlberechtigten Wiens 1.494 Wahllokale in der Zeit zwischen 7.00 und 17.00 Uhr zur Verfügung. Aufgrund der Covid-19 Bedingungen wurden einige Wahlstandorte geändert. Zum Schutz der BewohnerInnen von Pensionisten-Wohnhäusern wurden Personen, die ihr Wahllokal in diesen Einrichtungen hatten, aber dort nicht wohnhaft sind, anderen Wahlsprengeln und damit anderen Wahllokalen zugeteilt. Außerdem wurden flächenmäßig sehr kleine Wahllokale zugunsten von größeren Standorten verändert. Stellungnahmen der MA 62 sowie die Beobachtungen am Wahltag legen nahe, dass die Umsetzung der Maßnahmen mit großer Disziplin – sowohl seitens der Wahlberechtigten als auch seitens des Wahlpersonals und der ParteienvertreterInnen – befolgt wurde.

Eine Maßnahme, die zur Durchführung der Wahlen unter Covid-19 Bedingungen eingeführt wurde, war die Hinzuziehung von „Hilfskräfte“ (unterstützende MitarbeiterInnen) aus dem Personalstand der Stadt Wien zu den bestehenden Mitgliedern von Sprengelkommissionen (WahlleiterIn, stellvertretende WahlleiterIn und BeisitzerInnen). Im Unterschied zu letzteren hatten die Hilfskräfte kein Stimmrecht bei der Auszählung und wurden vorwiegend zur Umsetzung der Hygiene-Vorschriften eingesetzt. An der Auszählung nahmen sie nur unterstützend teil und waren nicht in Entscheidungen über gültige und ungültige Stimmzettel eingebunden. Wahlsprengeln mit mehr als 1.000 Wahlberechtigten wurde je eine dieser Hilfskräfte zugeteilt, die weder an eine Mitgliedschaft zu politischen Parteien (wie BeisitzerInnen und WahlzeugInnen / Vertrauenspersonen der anderen Parteien) noch an einen Dienstvertrag mit der Gemeinde Wien (wie WahlleiterInnen und StellvertreterInnen) gebunden waren.

Diese Maßnahme kommt einem Vorschlag von *wahlbeobachtung.org* entgegen, die bereits im Vorschlagskatalog von 2017 veröffentlicht wurde: „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.“⁴⁴ Im Sinne einer Einbeziehung weiterer Personenkreise aus der Zivilgesellschaft entspricht diese Maßnahme dem Vorschlag. Allerdings zielte dieser dezidiert auf eine Aufwertung des Beisitzes, der durch fehlendes Personal der Parteien zunehmend gefährdet ist.⁴⁵ Geschulte Personen aus der Zivilgesellschaft sollten ungeachtet ihrer politischen Orientierung diese Aufgabe in gleichwertiger Weise übernehmen können, um aktiver in den Wahlprozess eingebunden zu werden und diese wichtige Funktion aufrecht zu erhalten.

Externe Hilfskräfte mit eingeschränkten Kompetenzen können BeisitzerInnen nicht ersetzen. Gemäß der Wiener Gemeindewahlordnung kamen bei dieser Wahl nur BeisitzerInnen von SPÖ und FPÖ, den stimmenstärksten Parteien des letzten Wahlganges, zum Einsatz. Als unmittelbare Folge der Covid-19 Bedingungen war eine Verjüngung des Beisitzes zu beobachten, was darauf zurückzuführen ist, dass Personen aus der Risikogruppe (60 Jahre +) weitgehend auf eine Teilnahme verzichtete.

⁴³ Telefonische Interviews mit Mag. Martin Ladstätter, Verein Bizeps, vom 5.10. und 12.10.2020.

⁴⁴ *wahlbeobachtung.org* – Vorschläge zur Reform österreichischer Wahlprozesse; 2017, S. 23 f.

⁴⁵ VieCER / *wahlbeobachtung.org*: Forschungsprojekt Wahlbeisitz (2021)

Obwohl bei Bezirkswahlen in mehreren Bundesländern schon lange die Praxis der Hinzuziehung von Hilfspersonal angewandt wird, ist eine Gesetzesänderung für zusätzliches zivilgesellschaftliches Wahlpersonal, wie sie im Regierungsübereinkommen vorgesehen ist, noch ausständig.

Eine weitere Neuerung, die bei dieser Wahl zur Anwendung kam, betraf die einheitliche Bezahlung der BeisitzerInnen, die ebenfalls im Vorschlagskatalog 2017 Erwähnung fand: „Die Bestellung von BeisitzerInnen in Wahlsprengeln sollte durch eine gerechte, einheitliche Entschädigung, kohärente Trainingscurricula und entsprechende Rechtssicherheit verbessert werden“.⁴⁶ Diesem Vorschlag wurde insofern entsprochen, als eine Erhöhung der Aufwandsentschädigung von 80 € für BeisitzerInnen und 50 € für Vertrauenspersonen durch die MA 62 umgesetzt wurde. Dabei blieb der ehrenamtliche Charakter dieser Tätigkeiten erhalten und wurde an den erhöhten Zeitaufwand durch die Covid-19 Bedingungen angepasst. Die Bezahlung erfolgte bei Anwesenheit im Wahllokal aus Mitteln der Stadt Wien und oblag nicht den entsendenden Parteien.

Am Wahltag stand den Wahlbehörden zusätzlich ein gesundheitsdienstlicher Journaldienst der Landessanitätsdirektion zur Verfügung, der auf kurzfristige medizinische oder hygiene-bedingte Problemfälle reagieren konnte und Wahlberechtigte wie Wahlpersonal beriet, wenn sie wahlrelevante Fragen zu ihrem Covid-Status hatten (etwa: „Bin ich als Kontaktperson K2 berechtigt an der Wahl teil zu nehmen oder nicht?“).

Die gesammelten Beobachtungen am Wahltag ergaben bei der Frage nach Einhaltung der Abstands- und Maskenpflicht durchwegs positive Antworten. Die Frage nach Anweisungen durch OrdnerInnen bezüglich Abstands- und Maskenpflicht wurden vorwiegend negativ beantwortet. Das deutet zum einen auf das geringe Personenaufkommen am Wahltag hin, lässt aber auch erkennen, dass die Anweisungen von den WählerInnen gut verstanden und ohne zusätzliche Hinweise befolgt wurden.

5. WAHLKARTEN

Die wohl wirksamste Maßnahme gegen die Verbreitung von Covid-19 am Wahltag war die Reduzierung von Menschenansammlungen vor und in den Wahllokalen durch gezielte Bewerbung von und vereinfachtem Zugang zu Wahlkarten. Wahlkartenanträge wurden an alle Haushalte verschickt und konnten über die Homepage der Stadt Wien beantragt werden.⁴⁷ Die MA 62 forcierte entsprechende Informationskampagnen auf unterschiedlichen Kanälen wie Radio, TV und Printmedien sowie in Post- und Gemeindeämtern. Auch Parteien bewarben die Nutzung von Wahlkarten intensiv. Das Einsenden wurde durch ein Direct Mailing System und eine zusätzliche Sonntags-Entleerung der Briefkästen erweitert.

Die im Bundes-Verfassungsgesetz Artikel 26(6) festgelegte Voraussetzung für die Briefwahl⁴⁸, dass diese eine zu begründende Ausnahme von der persönlichen Wahl sein muss, wurde laut Wahlabteilung des BMI in Anbetracht der Covid-19 Bedingungen in Wien allem Anschein nach zulässig ausgelegt. Die vorherrschende Pandemie-Situation wurde offensichtlich zur allgemeinen Geltendmachung gesundheitlicher Gründe zur Nutzung der Briefwahl herangezogen.

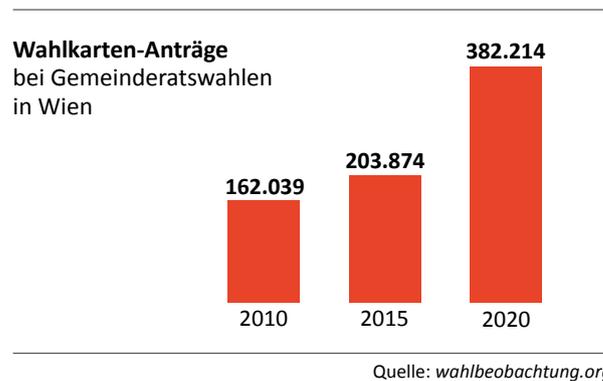
⁴⁶ wahlbeobachtung.org – Vorschläge zur Reform österreichischer Wahlprozesse; 2017, S. 24

⁴⁷ Der Trend zu einer Zustellung von Wahlkartenanträgen an alle Haushalte war auch in der Schweiz sowie beim zweiten Durchgang der Lokalwahl in Bayern bemerkbar. Letzterer wurde zur Gänze per Briefwahl durchgeführt. (s. Rebecca Wagner 2020) <https://www.idea.int/sites/default/files/responding-to-covid-19-with-postal-voting-local-elections-in-bavaria.pdf> und https://www.swissinfo.ch/ger/direkte-demokratie_die-schweiz-wird-zum-briefwahl-paradies/46073018

⁴⁸ B-VG, Fassung vom 08.02.2012, Art. 26(6): „Wahlberechtigte, die voraussichtlich am Wahltag verhindert sein werden, ihre Stimme vor der Wahlbehörde abzugeben, etwa wegen Ortsabwesenheit, aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Aufenthalts im Ausland, können ihr Wahlrecht auf Antrag unter Angabe des Grundes durch Briefwahl ausüben“.

5.1. ANSTIEG VON WAHLKARTEN

Bis zum Ende der Frist am 9. Oktober wurden 382.214 Wahlkarten beantragt, was mit 28% der Wahlberechtigten und rund 40% der abgegebenen Stimmen nahezu einer Verdoppelung gegenüber 2015 entspricht. In manchen Bezirken wählten bis zu 60% der Wahlberechtigten per Wahlkarte. Dieser signifikante Anstieg führte zu logistischen Herausforderungen und bedurfte einer Änderung in der Wiener Gemeindewahlordnung zur Verlängerung des Zeitraums für das erste Ermittlungsverfahren.



Die Auszählung der 359.000 eingelangten Wahlkarten begann, wie gesetzlich festgesetzt, am Montag nach der Wahl in den 23 Bezirkswahlbehörden. Das vorläufige Parteienergebnis wurde am Dienstagabend nach dem Wahltag verlautbart. Die Auszählung der Vorzugsstimmen dauerte bis Mittwochmorgen.

Um bei künftigen Wahlen mit steigender Wahlkarten-Beteiligung zu einem validen Wahlergebnis noch am Wahltag zu gelangen, hat *wahlbeobachtung.org* seine bestehenden Vorschläge zur Verbesserung der Briefwahl⁴⁹ aus dem Jahr 2017 erneut mit der MA 62 und der Wahlabteilung des Innenministeriums diskutiert und mit Erfahrungen aus dieser Wahl verglichen. Die Vorschläge beinhalteten Empfehlungen zum früheren Eintreffen der Wahlkarten, zu Vorwahltagen, zu Sprengel-Zuordnung der Wahlkarten zwecks genauere Wahlergebnis, zur Rückverfolgbarkeit der Wahlkarten durch die Wahlberechtigten, zur Verringerung der Fehlerquote bei Wahlkarten sowie zur Erfüllung der Europäischen Datenschutzrichtlinie.

5.2. ZEITGERECHTES EINTREFFEN DER WAHLKARTEN

Die per Bundesgesetz⁵⁰ festgelegte Ausdehnung des Wahlkarten-Services auf die Möglichkeit einer Stimmabgabe in einem beliebigen Wahllokal (des Wahlkreises) bis 17.00 Uhr am Wahltag führt zu Verspätungen bei der Rückstellung spät abgegebener Wahlkarten in die jeweilige Bezirkswahlbehörde, wo die Wahlkarte kommissionell verifiziert und zur Auszählung bereitgestellt wird. Ein beträchtlicher Anteil der Wahlkarten trifft erst im Laufe des Sonntagabends ein, wodurch das erste Ermittlungsverfahren erst am Montag beginnen kann.

Laut MA 62 wird ein Abwägen zwischen größtmöglichem Service und zeitnahe Wahlergebnis auf Wunsch der Politik zugunsten des maximalen Wähler-Services entschieden, um möglichst wenig Stimmen zu verlieren. Aus technischer Sicht müssten Fristen für die Wahlvorschläge durch die Parteien sowie Abgabefristen der Wahlkarten vorverlegt werden, um ein früheres Eintreffen der Wahlkarten in den Bezirkswahlbehörden zu erreichen. Dies wird von PolitikerInnen wie WählerInnen – hier insbesondere dem Verein für AuslandsösterreicherInnen – abgelehnt. Zudem würde eine weitere Vorverlegung des Stichtages, der gegenwärtig 83 Tage vor der Wahl liegt, zu größeren Ungenauigkeiten im Wählerverzeichnis führen, da zwischenzeitlich mehr Wahlberechtigte ihren Wohnsitz wechseln oder versterben könnten.

⁴⁹ wahlbeobachtung.org – Vorschläge zur Reform österreichischer Wahlprozesse; 2017, S. 31–35

⁵⁰ 158. Bundesgesetz, mit dem die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, das Wählerevidenzgesetz 1973 und das Europa-Wählerevidenzgesetz geändert werden (Wahlrechtsänderungsgesetz 2015) https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2015_I_158/BGBLA_2015_I_158.html

Bei diesen Wahlen konnte man bereits vier Wochen vor dem Wahltag seine Stimme mit Wahlkarte in der jeweiligen Bezirkswahlbehörde abgeben. Das Nutzen dieser „Vorwahltag“ könnte weiter beworben werden, um die Zahl der verspätet eintreffenden Wahlkarten zu reduzieren und bereits am Abend des Wahltag ein weitgehend valides Ergebnis präsentieren zu können.

Auch die MA 62 befürwortet die Schaffung einer Möglichkeit, früher eingetroffene Wahlkarten bereits am Wahltag auszählen zu können. Durch eine Aufteilung der Wahlkarten in jene, die vor dem Wahltag eingetroffen sind (bis Freitag Abend) und jene, die später einlangen, wäre die Miteinbeziehung eines Großteils der Wahlkarten in das vorläufige Endergebnis bereits am Wahltag möglich. Die später eintreffenden Wahlkarten würden gesondert ausgezählt und erst dem offiziellen Endergebnis zugerechnet, was aufgrund der geringeren Anzahl nur eine geringe Abweichung vom vorläufigen Endergebnis zu Folge hätte. Große Schwankungen zwischen vorläufigem und offiziellem Ergebnis, wie sie bei dieser Wahl zu beobachten waren⁵¹, blieben aus. Mit dieser Methode würde die Möglichkeit der Briefwahl und der Wahlkarten-Abgabe im Gemeindeamt erhalten bleiben – zu streichen wäre lediglich die Abgabe bis 17.00 Uhr in jedem beliebigen Wahllokal.

5.3. ZUORDNUNG DER WAHLKARTEN AUF SPRENGEL-NIVEAU

Laut MA 62 ist aufgrund der speziellen Sprengelstruktur und der vorhandenen Wahl-Infrastruktur in Wien die Ermittlung von Wahl-Ergebnissen auf Bezirksebene praktikabler als auf Sprengel-Ebene. Bei vielen Sprengeln pro Bezirk dauert die Auszählung auf Sprengel-Ebene länger als in den zentralisierten Bezirkswahlbehörden mit entsprechender Infrastruktur und Personal. Hier bestehen große Unterschiede zu den Bundesländern, was eine bundesweit einheitliche Rechtsgrundlage für Wahlkarten-Auszählung auf Sprengel-Niveau erschwert. Dennoch würde die MA 62 Reformen auf Bundesebene begrüßen, die das Personal bei der Wahlkarten-Auszählung entlasten und ein valides Ergebnis bereits am Wahltag ermöglichen. Entsprechende Änderungen der Auszählungsmodalitäten sollten aber erst bei weniger komplexen Wahlen, wie etwa der Bundespräsidentenwahl, getestet werden bevor sie bei Gemeinde- und Bezirksvertretungswahlen zum Einsatz kommen. Durch die erwähnte Aufteilung der früh eingetroffenen Wahlkarten wäre auch eine zeitnahe Ermittlung der Sprengelresultate möglich.

In Schweden, Luxemburg, Polen, Dänemark und Norwegen werden Wahlkarten bereits auf Sprengel-Niveau ausgezählt und zusammen mit den Urnen-Stimmen tabuliert, um eine Unterscheidung zwischen Wahllokal-Stimmen und Wahlkarten-Stimmen (und damit eine Dichotomisierung bestimmter Wählergruppen) zu vermeiden.⁵²

5.4. FEHLERQUOTE VS. VERBESSERUNG DES DATENSCHUTZES

Die Fehlerquote bei der Briefwahl betrug bei diesen Wahlen um die 4%, was trotz der stärkeren Nutzung im langjährigen Schnitt liegt (seit 2008)⁵³ und in erster Linie auf fehlende Unterschriften zurückzuführen ist. Obwohl in sämtlichen Werbe- und Informationskampagnen zur Briefwahl explizit auf die Wichtigkeit der Unterschrift hingewiesen wurde, ist dieser Nichtigkeitsgrund weiterhin der häufigste. Fehler bei der Stimmabgabe kamen allerdings auch im Wahllokal vor – hier insbesondere in Bezug auf die Vorzugsstimmenwahl. In Anbetracht der bereits existierenden Fehlerquellen wurde bei der Wien-Wahl auf eine Lasche oder ein drittes Über-Kuvert für Wahlkarten verzichtet, welches die Unterschrift der Wahlberechtigten am Außenkuvert verdecken und so Datenschutz-rechtliche Bedenken entkräften würde.⁵⁴

51 Die Auszählung der Wahlkarten führte im offiziellen Endergebnis zu einem Wechsel von dritt und viert Platzierten sowie zu einer Verschiebung von Mandaten zugunsten der Partei NEOS.

52 IFES (International Foundation for Electoral Systems), Manuel Wally et al. (2020): Vote by mail: International Practice During Covid-19 https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_vote_by_mail_international_practice_during_covid-19_october_2020.pdf

53 Ein Artikel auf Orf.at spricht von 13.000 ungültigen Wahlkarten, was 3,5% der retournierten Wahlkarten entspricht und eine geringfügige Verbesserung in Bezug auf die letzte Nationalratswahl andeutet. <https://wien.orf.at/stories/3073485/>

54 Stellungnahme des Datenschutzrates 189. Sitzung am 3. Juli 2009

<https://www.bmj.gv.at/themen/datenschutz/datenschuttrat/stellungnahmen/stellungnahmen-des-datenschutrates-2007-bis-2010.html>

Insgesamt gibt es fünf Kriterien, die zur Nichtigkeit von Wahlkarten führen können, von unterschiedlichen Graden der Beschädigung über fehlende Unterschrift, falsche Verwendung der Kuverts bis zu fehlerhaft ausgefülltem Stimmzettel. Aus diesem Grund ist der Schritt der Verifizierung durch die Bezirkswahlbehörde vor dem Auszählen von zentraler Wichtigkeit. Bezirkswahlbehörden bestehen je aus einer/m Vorsitzender/m mit Dirimierungsrecht⁵⁵ und neun stimmberechtigten BeisitzerInnen, die von den Parteien verhältnismäßig nach dem Ergebnis der letzten Wahl des Gemeinderates nominiert werden.

5.5. RÜCKVERFOLGBARKEIT DURCH WAHLBERECHTIGTE

Laut IFES⁵⁶ besteht in einigen Wahlsystemen die Möglichkeit, das Eintreffen der Wahlkarte per Strichcode oder QR-Code für WählerInnen nachvollziehbar zu machen. Entsprechende Codes helfen den Wahlbehörden bei der Zuordnung der Wahlkarten, aber auch WählerInnen können sich über Eintreffen und Gültigkeit ihrer Stimme informieren.

Gegen diesen Vorschlag, wandte die MA 62 ein, dass es schwierig wäre, auf ein mögliches Nicht-Eintreffen von Wahlkarten adäquat zu reagieren. Entsprechenden Beschwerden von BürgerInnen könnte nicht genüge getan werden. Sollte ein/e Wahlberechtigte/r feststellen, dass die Wahlkarte am Postweg zur Wahlbehörde verloren ging, bestünde außerdem kein Handlungsspielraum, diesen Verlust zu kompensieren und eine Ersatz-Wahlkarte zuzustellen, die noch rechtzeitig in das Ermittlungsverfahren mit einbezogen werden kann. Ein System der Sendungsnachverfolgung bis zur/zum Wahlberechtigten, das von der Post zusätzlich verrechnet wird, ist bis zu jenem Zeitpunkt in Kraft, an dem Ausstellungen von Ersatz-Wahlkarten noch möglich sind. Die Summe der verspätet eingetroffenen, nicht einbezogenen Wahlkarten muss nach der Wahl veröffentlicht werden. Von den 382.214 beantragten Wahlkarten wurden 359.000 in die Auszählung einbezogen.⁵⁷ Die Differenz beträgt 23.214, also fanden rund 6% aller beantragten und ausgestellten Wahlkarten keinen Eingang in das Ergebnis dieser Wahl.

Eine Nachvollziehbarkeit über das rechtzeitige Einlangen und die Gültigkeit sowie das Einbeziehen der Briefwahlstimme in die Auszählung per Strichcode oder QR-Code ist momentan nicht vorgesehen. Dies könnte jedoch sowohl für Wahlbehörden und WählerInnen aufschlussreich sein und könnte beitragen, die Anzahl der ungültigen Briefwahlstimmen zu reduzieren. Zusätzlich können Erkenntnisse gewonnen werden, die zur Optimierung des Zustellsystems dienen können. Länder, die QR-Code Systeme für Wahlkarten verwenden, berichten von vielfältigen Möglichkeiten, diese Technologie intensiver zu nutzen, etwa bei der Priorisierung von Wahlkarten in der Post-Zustellung.⁵⁸

Die Rückverfolgbarkeit muss freilich das Prinzip der geheimen Stimmabgabe gewährleisten und strengen Datenschutz-Standards genügen. Das Recht auf einen Ersatz schadhaft zugestellter Wahlkarten (an Wahlberechtigte sowie an die empfangende Wahlbehörde) könnte – besonders bei frühzeitig abgegebenen Wahlkarten – innerhalb einer Frist vor dem Wahltag umgesetzt werden. Wahlberechtigte hätten die Möglichkeit, die Erfassung ihrer Wahlkarte im Wahlergebnis zu verifizieren, woraus sich jedoch kein Anspruch auf eine erneute Ausstellung einer Wahlkarte ergäbe, sollte diese abhanden gekommen oder von der Behörde als fehlerhaft ausgewiesen worden sein.

⁵⁵ Der/Die Vorsitzende hat kein Stimmrecht; er bzw. sie entscheidet nur bei Stimmgleichstand.

⁵⁶ IFES / Manuel Wally et al. (2020): Vote by mail: International Practice During Covid-19
https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_vote_by_mail_international_practice_during_covid-19_october_2020.pdf

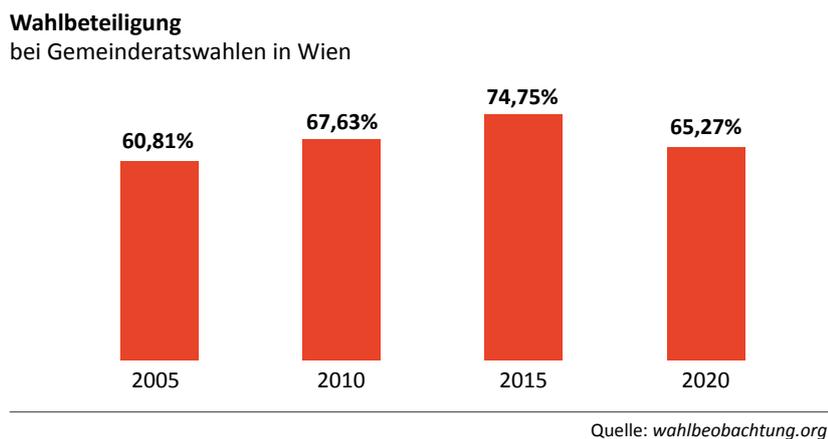
⁵⁷ Interview mit der Magistrats-Abteilung der Stadt Wien für Wahlen und verschiedene Rechtsangelegenheiten (MA 62) am 14.10.2020

⁵⁸ Beispiele: Deutschland, Neuseeland, Südkorea, USA (s. IFES / Manuel Wally et al. (2020):
Vote by mail: International Practice During Covid-19)

6. WAHLKOSTEN, WAHLBETEILIGUNG UND WAHLERGEBNIS

Laut MA 62 betragen die Gesamtkosten der Wahl 16.301.000 €. Kosten pro WählerIn werden von der MA 62 bewusst nicht errechnet, um eine Diskriminierung zwischen regulären WählerInnen, WahlkatenwählerInnen und WählerInnen mit besonderen Bedürfnissen zu vermeiden. Kostenintensivere Besuche von mobilen Wahlkommissionen etwa in Krankenanstalten oder bei Quarantäne-PatientInnen wurden in die Gesamtkosten integriert. Die tatsächlichen Kosten der Briefwahl lassen sich nicht feststellen, da ungewiss ist, wie viele der beantragten Wahlkarten per Post abgesendet oder im Wahllokal oder Gemeindeamt aufgegeben wurden. Die Post verrechnete der Stadt Wien etwa drei Mio. € Kosten für Porto⁵⁹, Logistkdienstleistungen und zusätzliche Briefkasten-Entleerungen. Für diese Wahl äußerte die MA 62 große Zufriedenheit mit dem Service der Post.

Die rückläufige Wahlbeteiligung von 74,75% im Jahr 2015 auf 65,27% im Jahr 2020 kann nicht ausschließlich Covid-19 Bedingungen zugeschrieben werden. Die fehlende Mobilisierung war zu einem großen Teil der politischen Lage geschuldet, in der die Enttäuschung von FPÖ WählerInnen aufgrund des Ibiza- und Spesen-skandals zum Ausdruck kam. Dies wird in Wählerstromanalysen deutlich, die belegen, dass ein großer Anteil an NichtwählerInnen der ehemaligen FPÖ Wählerschaft zuzurechnen ist.⁶⁰



Auch das Wahlergebnis war stark vom Fernbleiben von FPÖ WählerInnen und von Wählerstößen der FPÖ Wählerschaft zu anderen Parteien geprägt. Von den 198.000 Stimmen, die die FPÖ in der Gemeinderatswahl verlor, entfielen 101.000 auf NichtwählerInnen. Das entspricht etwa einem Viertel der Gesamtzahl an NichtwählerInnen (393.525). In welchem Ausmaß die Covid-19 Bedingungen das Fernbleiben von der Wahl beeinflusst haben, konnte in dieser Studie ebenso wenig quantifiziert werden wie direkte Auswirkungen der Pandemie auf das Wahlergebnis. Beim Ergebnis handelt es sich um ein außergewöhnliches Votum, da es eine Neuordnung der Oppositionsparteien im Wiener Landtag sowie beträchtliche Mandatsverschiebungen mit sich brachte.

⁵⁹ Die Wahlkartensendung entspricht einer eingeschriebenen Briefsendung der Kategorie Päckchen S, die gemäß den Post-Tarifbestimmungen verrechnet wird.

⁶⁰ <https://kurier.at/chronik/wien/waehlerstromanalyse-wer-vom-ausverkauf-der-fpoe-am-meisten-profitierte/401061924>

7. EMPFEHLUNGEN SOWIE LESSONS LEARNED UND BEST PRACTICE BEISPIELE

Aus den Recherchen und ExpertInnen-Interviews lassen sich Empfehlungen ableiten, die einerseits zur Verbesserung der österreichischen Wahldurchführung – auch abseits von Pandemie-Bedingungen – herangezogen werden können. Andererseits können aus der beobachteten Wahl Best Practice Beispiele gewonnen werden, die insbesondere für zukünftige Wahlen unter den Bedingungen von Covid-19 als Referenz gelten können.

7.1. EMPFEHLUNGEN ZUR VERBESSERUNG DER ÖSTERREICHISCHEN WAHLDURCHFÜHRUNG

WAHLRECHT

1. Das Erlangen der österreichischen Staatsbürgerschaft sollte für in Wien lebende EinwohnerInnen erleichtert und aktiv forciert werden.

Etwa 480.000 EinwohnerInnen Wiens hatten auf Grund ihrer fehlenden österreichischen Staatsbürgerschaft kein Wahlrecht. Einbürgerungen könnten erleichtert und Kindern, von schon länger in Österreich lebenden EinwohnerInnen könnte die Staatsbürgerschaft zuerkannt werden.

BRIEFWAHL

2. Eingelangte Briefwahlstimmen sollten bereits vor Beginn des Wahltags von der jeweiligen Bezirkswahlbehörde den einzelnen Wahlsprengeln zugeordnet werden, um dann zusammen mit den Stimmen der Wahlsprengel im Wahllokal ausgezählt zu werden.

Auf diese Weise könnte man exakte Sprengelwahlergebnisse erhalten, eine Unterteilung von Ergebnissen in Briefwähler/Nicht-Briefwähler vermeiden sowie eine zeitgerechte Verlautbarung vorläufiger Endergebnisse gewährleisten. Jene Briefwahlstimmen, welche bis 17 Uhr einlangen oder abgegeben werden, können von der Bezirkswahlbehörde wie bisher am Montag ausgezählt werden.

3. Die Stimmabgabe an Vorwahltagen sollte durch vermehrte Information stärker beworben werden.

Mit der Abgabemöglichkeit in Bezirksämtern zwischen 20 und 27 Tage vor dem Wahltag besteht diese Möglichkeit bereits. Wählen an Vorwahltagen gewährleistet die geheime und persönliche Wahl und hat auch Kostenvorteile gegenüber der Briefwahl. Zudem könnten Wahlkarten, die an Vorwahltagen abgegeben werden, noch am Wahltag dem Ergebnis zugeordnet werden, was Verzögerungen der Ergebnisse verhindern würde.

4. BriefwählerInnen sollten die Möglichkeit erhalten, das rechtzeitige Einlangen und die Einbeziehung ihrer gültig abgegebenen Stimme in die Auszählung auf einer Webseite der zuständigen Wahlbehörde überprüfen zu können.

Technisch wäre eine solche Lösung einerseits mit dem bereits vorhandenen Strichcode der Post und andererseits mit einem QR Code der Wahlbehörde umsetzbar. Die Maßnahme dient der Verbesserung des Wahlverhaltens bei der Stimmabgabe per Briefwahl (zeitnahe Abgabe und ordnungsgemäße Unterschrift) und würde den rechtzeitigen Ersatz verlorener oder ungültig gewordener Wahlkarten ermöglichen.

5. Verlorene oder ungültig gewordene Wahlkarten sollten unter Einhaltung angemessener Sicherheitsvorkehrungen von der Wahlbehörde ersetzt werden können.

Basierend auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013).⁶¹ Im Falle, dass die Postzustellung nicht funktioniert oder Wahlkarten schadhaft einlangen, könnten WählerInnen Ersatz-Wahlkarten zugestellt werden.

⁶¹ OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam (Election Expert Team) Abschlussbericht zur Nationalratswahl 2013, S. 6
<https://www.osce.org/files/f/documents/2/f/110394.pdf>

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

Der hohe Anteil ungültiger Briefwahlstimmen (ca. 4%) aufgrund fehlender Unterschriften am Kuvert oder falscher Handhabung kann durch gezielte Verbesserungen verringert werden. Eine Abdeckung (Lasche) würde zum Schutz persönlicher Daten beitragen.

WAHLBEOBACHTUNG

7. Der rechtliche Rahmen sollte die Möglichkeit parteiunabhängiger, nationaler Wahlbeobachtung und die Akkreditierung von WahlbeobachterInnen in Erfüllung internationaler und regionaler Verpflichtungen gewährleisten.

Basierend auf einer OSZE/ODIHR-Empfehlung (2013).⁶² Die geltende Rechtslage entspricht nicht regionalen und internationalen Verpflichtungen.

7.2. LESSONS LEARNED UND BEST PRACTICE BEISPIELE FÜR WAHLEN UNTER PANDEMIE-BEDINGUNGEN⁶³

Die folgenden Beispiele zur Durchführung von Wahlen unter Pandemie-Bedingungen konnten aus der gut durchgeführten Wien-Wahl abgeleitet und als Referenz für die Abhaltung künftiger Wahlen unter Pandemie-Bedingungen herangezogen werden:

1. Für Wahlen unter Pandemie-Bedingungen sollten Anpassungen der Wahlabwicklung mit ausreichender Vorlaufzeit und einer Revision bestehender Fristen gestaltet werden.

Die Venedig Kommission (Code of Good Practice in Electoral Matters 2002) legt nahe, von Eingriffen in das Wahlrecht innerhalb eines Jahres vor dem Wahltag abzusehen. Die Wahlbehörde kann jedoch auf Landesebene mit Pandemie-spezifischen, zeitlich begrenzten Verordnungen den Schutz von Wahldurchführenden und Wählerschaft regulieren. Bei der Analyse pandemischer Auswirkungen auf Wahlen sollten Gesetzgeber und politische Entscheidungsträger über den Wahltag hinaus auf den längeren Wahlzyklus achten und Prozesse der Wählerregistrierung, Kandidatenregistrierung, Wahlvorbereitung, Wahlkampf und Entwicklungen nach dem Wahltag mit berücksichtigen.

2. Interinstitutionelle und transdisziplinäre Kooperation: Für Wahlen unter Pandemie-Bedingungen sollten Abläufe am Wahltag und Wahlprozess-Schritte unter Einbeziehung interdisziplinärer Gesundheits-, Rechts- und Hygiene-ExpertInnen detailliert analysiert und einzelne Schritte mit jeweils entsprechenden Hygiene Maßnahmen versehen werden.

Die Einbeziehung von JuristInnen, MedizinerInnen, InfektiologInnen, HygienikerInnen und VirologInnen in Prozessanalysen der Wahlabläufe erleichtert den Wahlbehörden die Gestaltung von Pandemie-adäquaten Maßnahmen und deren rechtliche Absicherung.

3. Für Wahlen unter Pandemie-Bedingungen sollten Eingriffe in das Wahlrecht a) zeitlich befristet und b) so geringfügig wie möglich aber so effizient wie nötig gestaltet werden.

Demokratische Kontrolle muss auch in Krisenzeiten aufrechterhalten werden. Notfallmaßnahmen müssen rechtlich fundiert, notwendig, zweckmäßig, nicht diskriminierend, vorübergehend, zielgerichtet, regelmäßig überprüft und so wenig aufdringlich wie möglich sein. Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen können notwendig sein, um Pandemie-Maßnahmen umzusetzen. Diese sollten in transparenter Weise in Abstimmung mit demokratischen Entscheidungsträgern begrenzt für den von der Pandemie betroffenen Wahlzeitraum festgelegt werden. Entscheidungen über die Abhaltung oder Verschiebung von Wahlen sollten auf kontextspezifischen Bewertungen beruhen und sich im verfassungsrechtlichen Rahmen bewegen.

⁶² OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam (Election Expert Team) Abschlussbericht zur Nationalratswahl 2013, S. 3 / S. 10 <https://www.osce.org/files/f/ff/documents/2/ff/110394.pdf> „(...) sind einige Empfehlungen noch umzusetzen, so z.B. in Bezug auf nicht bestehende Regelungen für die Wahlbeobachtung durch Bürgerinnen und Bürger; dies steht im Widerspruch zu den OSZE-Verpflichtungen.“ S. 1.

⁶³ Siehe auch sechs Empfehlungen des Rapid Assessment zu Covid-19 und Wahlen in Europa von wahlbeobachtung.org.

4. Für Wahlen unter Pandemie-Bedingungen sollten vermehrt alternative Wahlmethoden wie die Briefwahl beworben und das Wählen damit erleichtert werden, als Mittel zur Reduzierung von Menschenansammlungen am Wahltag.

Vereinfachter Zugang zu Wahlkarten und deren gezielte Bewerbung können zu einem geringeren WählerInnenaufkommen im Wahllokal führen. Die Ausweitung alternativer Wahlmethoden erfordert deren Überprüfung auf Sicherheit, deren Finanzierung, eine mögliche Revision von Fristen und Auszählungsprozessen unter Einhaltung internationaler Standards und regionaler Verpflichtungen.⁶⁴ Neue Wahlmethoden können allerdings nicht in Eile eingeführt werden. Besondere Maßnahmen zur Durchführung von Wahlen unter Krisenbedingungen sollten mit größtmöglichem politischen Konsens und nur dann eingeführt werden, wenn sie im spezifischen rechtlichen und operativen Kontext mit ausreichender Zeit und mit ausreichender WählerInnen-Information durchführbar sind.

5. Für Wahlen unter Pandemie-Bedingungen sollten Bedingungen für die Abhaltung eines gleichberechtigten Wahlkampfes aller KandidatInnen unter Einhaltung gesundheitlicher Sicherheitsmaßnahmen gefördert werden.

Gleiche Voraussetzungen für alle wahlwerbenden Parteien sind auch unter Covid-19 Bedingungen Grundlage für einen fairen Wahlkampf. Anfechtungsgründe für KandidatInnen, die durch Pandemie-Einschränkungen vom Wahlkampf ausgeschlossen blieben, würden entkräftet, wenn gleiche Voraussetzungen ermöglicht werden.

8. ANNEX

INSTITUTIONEN UND AUSKUNFTSPERSONEN

Wahlabteilung des Innenministeriums (Mag. Robert Stein, Mag. Gregor Wenda)
Wiener Stadtwahlbehörde/MA 62 (Dr. Christine Bachofner, Mag. Christian Ruzicka,
Hr. Otto Gmoser, Hr. Georg Scholz)
Gesundheitsdienst der Stadt Wien/MA 15 (Fragebogen)
Österreichische Post AG (Mag. Christian Jäger)
Verein BIZEPS – Zentrum für Selbstbestimmtes Leben (Mag. Martin Ladstätter)

Alle kandidierenden politischen Parteien und Listen (Fragebogen)
Personen, die Tätigkeiten als stellvertretende WahlleiterIn und BeisitzerIn ausübten
und in dieser Studie nicht namentlich genannt werden, als auch WählerInnen.