

An die
Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Präsidium des Nationalrats
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Verein wahlbeobachtung.org
ZVR # 1047223235
kontakt@wahlbeobachtung.org
Aschergasse 45
A-1130 Wien

Dr. Armin Rabitsch
Armin.Rabitsch@gmail.com

Mag. Paul Grohma
pgrohma@gmail.com

Mag. Michael Lidauer
Michael.Lidauer@gmail.com

Wien, am 9. Januar 2023

Betreff: Stellungnahme zum Initiativantrag eines Wahlrechtsänderungsgesetzes 2023 (3002/A)

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum Initiativantrag 3002/A XXVII. GP zur Änderung des Wahlrechts („Wahlrechtsänderungsgesetz 2023“), der am 18.11.2022 dem Verfassungsausschuss vorgelegt wurde, nehmen wir als unparteiische zivilgesellschaftliche Arbeitsgemeinschaft *wahlbeobachtung.org* (ZVR #1047223235) wie folgt Stellung:

Wahlbeobachtung.org begrüßt die Einbringung eines Initiativantrags der Regierungsparteien zur Reform des österreichischen Wahlrechts und Wahldurchführung. Der Wahlrechtsänderungsgesetzesvorschlag inkludiert einige geplante Maßnahmen, die unsere Arbeitsgemeinschaft bereits in ihrem [Vorschlagskatalog zur Reform österreichischer Wahlprozesse \(Januar 2017\)](#), vorgebracht hat und die durch das gemeinsam mit [VieCER](#) durchgeführte [Forschungsprojekt Wahlbeisitz in Österreich](#) (2021) unterstützt wurden.

Wahlbeobachtung.org erhielt im Gegensatz zum Wahlbeisitzstudie-Projektpartner VieCER und weiteren involvierten zivilgesellschaftlichen Organisationen (z.B. BIZEPS) keinen Antrag auf

Einholung einer Stellungnahme (6.12.2022). Dies ist bedauerlich, da *wahlbeobachtung.org* im Journal für Rechtspolitik konkrete Wahlreformvorschläge publizierte (JRP, Jahrgang 26, Heft 1, 2018), mit der Parlamentsdirektion zwei Podiumsdiskussionen zum Thema Wahlrechtsreformen durchgeführt hat (2018 & 2022) sowie seit 2016 in den [OSZE/ODIHR](#) Wahlberichten zu Österreich referenziert wird.

Wahlbeobachtung.org verweist auch auf die insgesamt 44 Wahlreformempfehlungen der OSZE/ODIHR, von welchen bisher nur zwei umgesetzt und fünf teilweise umgesetzt wurden. Österreich als Gastgeberland der OSZE trifft hier eine besondere Verantwortung, OSZE-Beschlüsse umzusetzen und die Umsetzung von Wahlreformempfehlungen voranzutreiben.

Wahlbeobachtung.org hat sich zudem mit sieben anderen demokratiepolitisch engagierten zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammengeschlossen um den [Demokratieindex Österreich](#) zu erstellen, welcher auf alle Bereiche der notwendigen Stärkung und erkannten Defizite der österreichischen Demokratie hinweist. Der Demokratieindex, der im November 2022 erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, schließt den Bereich Wahlen explizit mit ein und stellt Lücken in der Umsetzung von Empfehlungen und guter Praktiken dar.

Zu den im Initiativantrag vorgestellten Wahlreformvorschlägen hat *wahlbeobachtung.org* folgende Stellungnahme, die auf unseren veröffentlichten Empfehlungen und Forschungsergebnissen im betreffenden Bereich basiert:

1) Positive Aspekte des Initiativantrags:

- a) Angedachte „Pool-Lösung“ für Wahlbeisitzer:innen
- b) Aufwertung der Tätigkeit von Mitgliedern der Wahlbehörden (Regelung von Entlohnung, Arbeitszeit und Rechtsanspruch)
- c) erweiterte Nutzung des ZeWaeR
- d) Verpflichtender barrierefreier Zugang zu allen Wahllokalen
- e) Verbesserungen bei der Briefwahl (Abgabe, Auszählung, QR-Code) und online Veröffentlichung der Sprengelwahlergebnisse durch Gemeinden

2) Negative Aspekte des Initiativantrags:

- a) Begründung zur Ungültigkeit von Briefwahlstimmen (wenn das Wahlkuvert verklebt wird)
- b) Bedenken zu Wählen mit Briefwahlkarte im Wahllokal

3) Fehlende Aspekte des Initiativantrags:

- a) Einschränkung internationaler Wahlbeobachtung (nur OSZE) und fehlende Zulassung zivilgesellschaftlicher Wahlbeobachtung
- b) Elektronische Unterstützungserklärung für Kandidat:innen und Parteien

- c) Fehlende Lasche zur Verdeckung der Unterschrift und Details der Wähler:innen auf der Briefwahlkarte mit Datenschutzbedenken insbesondere für Auslandsösterreicher:innen
- d) Unabhängigkeit und Transparenz der Wahladministration
- e) Rechtssicherheit bei Beschwerden und Einsprüchen
- f) Verständlichkeit und Kohärenz des Wahlrechts

4) Forderung nach partizipativen und inklusiven Wahlreformprozessen

Exemplarische Stellungnahmen im Detail

1) Positive Aspekte des Initiativantrags:

a) Wahlbehörden (Zusammensetzung / „Pool-Lösung“ für Wahlbeisitzer:innen)

Bezüglich der Änderung in § 6 Abs. 2 und 4 begrüßen wir die Betonung des öffentlichen Ehrenamtes für *alle* Mitglieder der Wahlbehörden. Die Möglichkeit einer *freiwilligen*, über das Zentrale Wählerregister (ZeWaeR) administrierten Teilnahme am Wahlbeisitz (§15(7)) sehen wir als praktikable, zeitgemäße Lösung. Darin sind Möglichkeiten zur **Einbindung von Personen aus der Zivilgesellschaft** im Ansatz zu erkennen, jedoch mangelt es weiterhin an einer dezidierten Erweiterung in diesem Sinne. Nicht zuletzt sieht der Entwurf nicht die Möglichkeit vor, die Öffnung des Wahlbeisitzes etwa an Bildungsmaßnahmen für Erst- und Jungwähler:innen zu koppeln, wie von *wahlbeobachtung.org* bereits dargestellt.

In den §§6, 14 und 15 betreffend die Zusammensetzung von Wahlbehörden, die „Einbringung der Anträge auf Berufung der Beisitzer und Ersatzbeisitzer“ sowie die „Berufung der Beisitzer und Ersatzbeisitzer, Entsendung von Vertrauenspersonen“ sind im vorliegenden Gesetzesentwurf **keine Änderungen enthalten, die eine Integrationen von Beisitzer:innen aus einem zivilgesellschaftlichen Pool adressiert** (Gesetzestext bleibt diesbezüglich unverändert). Die in der Parlamentskorrespondenz und in den Begründungen des Initiativantrags angekündigte Pool-Lösung kann somit nur als Diskussionsgrundlage für spätere Gesetzesänderungen und nicht als unmittelbar wirksame Reform verstanden werden. Dennoch begrüßen wir, dass die Pool-Lösung als „vielversprechender Ansatz um die tatsächliche Besetzung von Wahlbehörden mit Beisitzerinnen und Beisitzern zu verbessern“ erwähnt wird und hoffen, dass es nach der „Evaluierung der sich aus den Änderungen in § 20 NRWO“ (Gebührenanspruch) tatsächlich zu einer gesetzlichen Verankerung dieses – noch näher zu definierenden – Modells eines Beisitz-Pools kommen wird.

b) Aufwertung der Tätigkeit von Mitgliedern der Wahlbehörden

In der dem Antrag zu entnehmenden Bereitschaft zur „angemessen Entschädigung“ für Tätigkeiten im Rahmen eines öffentlichen Ehrenamtes sehen wir eine Empfehlung unseres Vorschlagskatalog nach gerechter und einheitlicher Entschädigung adressiert. Eine Staffelung nach Öffnungszeiten der

Wahllokale halten wir für sinnvoll und praktisch umsetzbar. Der im Vorschlagskatalog empfohlenen einheitlichen Öffnungszeit von Wahllokalen (im Sinne des gleichen Wahlrechts) wird nicht entsprochen, obzwar durch die Staffelung ein gesetzlicher Rahmen gegeben wird, anstatt die Öffnungszeiten wie bisher der jeweiligen Gemeinde zu überlassen. Im Sinne einer Aufwertung des Ehrenamts begrüßen wir auch die Regelung eines gestaffelten Entschädigungsanspruches sowie die Steuerbefreiung für finanzielle Entschädigungen. Ebenso trägt die Feststellung, dass „die Ausübung mehrerer Funktionen in ein und derselben Wahlbehörde unzulässig ist“ dazu bei, dass Wahlbehörden künftig vollständig anzutreten haben und nicht mehr mehrere Funktionen an Beisitzer:innen und Vertrauenspersonen ausgelagert werden können.

c) Erweiterte Nutzung des ZeWaeR

Die in §15(9) verankerte Möglichkeit zur Administration von Wahlbehörden-Mitgliedern durch das ZeWaeR sowie zur statistischen Auswertung von Daten und zur Kontaktaufnahme mit Beisitzer:innen sehen wir positiv, da sie eine der Empfehlungen des Forschungsprojekts Wahlbeisitz in Österreich (2021) adressiert. Allerdings ist in der vorliegenden Gesetzesvorlage der Zugang zu diesen Daten auf den Bundesminister für Inneres und die Landeswahlleiter begrenzt, was eine künftige **wissenschaftliche Nutzung von ZeWaeR Daten** ausschließen könnte. Hier würden wir eine präzisere Definition von Möglichkeiten zur wissenschaftlichen Nutzung von (anonymisierten) ZeWaeR Daten empfehlen.

d) Verpflichtender barrierefreier Zugang

Wahlbeobachtung.org begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen, die für Menschen mit Behinderungen bundesweit barrierefreien Zugang zu allen Wohllokalen vorsehen. Die Verankerung des Rechts auf Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Wahlrecht sollte dezidiert in Umsetzung der UN Behindertenrechtskonvention etabliert werden.

e) Verbesserungen bei der Briefwahl und online Veröffentlichung der Sprengelwahlergebnisse durch Gemeinden

Durch die geplante Einführung von de facto Vorwahltagen (Abgabe der Briefwahlkarte bei Abholung in jeder Gemeinde) sowie der geplanten Auszählung der meisten Briefwahlkarten von Sprengelwahlbehörden (in kleinen Gemeinden durch die Gemeindegewahlbehörde) werden zwei zentrale Empfehlungen von *wahlbeobachtung.org* aufgenommen. Alle bis Freitag eingetroffenen Briefwahlkarten sollten bereits am Wahltag in den späten Abendstunden oder allenfalls am darauffolgenden Tag in den frühen Morgenstunden ausgezählt sein. Dies gewährleistet präzisere Sprengelwahlergebnisse sowie exaktere Wahlergebnisse für fast alle abgegebenen Stimmen bereits am Wahlabend. Mit den angestrebten de facto Vorwahltagen (Wählen und Abgabe der Briefwahlkarte bei Abholung der Briefwahlkarte) bei jeder Gemeinde bedeutet eine mögliche Abgabe der Briefwahlstimme in jedem Wahllokal Österreichs am Wahltag jedoch eine zusätzliche, nach unserer

Ansicht unnötige Maßnahme, welche die Auszählung und den Abgleich aller Briefwahlstimmen auf Sprengelwahlebene am Wahltag verunmöglicht.

2) Negative Aspekte des Initiativantrags:

a) Begründung zur Ungültigkeit von Briefwahlstimmen

Eine Stimme wird als ungültig angesehen, wenn das Wahlkuvert vom Wähler:in verklebt wird. Diese vorgeschlagene Regulierung widerspricht der guten Praxis, dass eine Stimme als gültig anzusehen ist, wenn der Wählerwille ersichtlich ist. Ein Verkleben des Kuverts sollte nicht die Gültigkeit der abgegebenen Stimme beeinflussen.

b) Bedenken zu Wählen mit Briefwahlkarte im Wahllokal

Mit den geplanten Änderungen der Auszählung von bis Freitag eingelangten Briefwahlkarten in den Sprengelwahlbehörden und der weiter gewährten Möglichkeit von Wahlkartenwähler:innen ihre Stimme in jedem Wahllokal abzugeben (§ 56) könnte das Wahlgeheimnis verletzt werden, speziell im Fall von nur einer oder wenigen ausgezählten Briefwahlstimmen in einem Wahllokal. Durch die zusätzlich geschaffene Möglichkeit in jeder Gemeinde bei der Abholung der Briefwahlkarte zu wählen empfiehlt wahlbeobachtung.org auf die bestehende Möglichkeit am Wahltag in jedem Wahllokal mit der Briefwahlkarte zu wählen zu verzichten. Zusätzlich könnten jene Briefwahlkarten der Samstagsentleerung und welche bis zum Wahlschluss am Wahltag einlangen noch den Sprengelwahlbehörden hinzugefügt werden. Dies würde dazu dienen akkurate Sprengelwahlergebnisse bereits am Abend des Wahltags zu erhalten und das Wahlgeheimnis zu schützen.

3) Fehlende Aspekte des Initiativantrags:

a) Einbettung nationaler und internationaler Wahlbeobachtung gemäß internationaler Standards und guter Praktiken

NRWO § 20a sieht internationale Wahlbeobachter nur eingeschränkt seitens der OSZE und ihrer Mitgliedstaaten, nicht aber durch andere internationale Organisationen (z.B. Europarat) oder durch unabhängige zivilgesellschaftliche und nationale Organisationen vor. Im Zuge einer Wahlrechtsreform sollte die Definition internationaler Wahlbeobachter erweitert, vor allem aber auch die Möglichkeit **nationaler Wahlbeobachtung** mit entsprechender Akkreditierung geschaffen werden, um interessierte Personen aus der Zivilgesellschaft stärker in den Wahlprozess zu inkludieren, einen Dialog zur Weiterentwicklung von Wahlen und Demokratie zu institutionalisieren und nicht zuletzt eine Evaluierung des Wahlprozesses durch unabhängige Beobachter:innen überhaupt erst zu ermöglichen.

Laut UN Menschenrechtsausschuss (General Comment 25) sollte eine unabhängige Überprüfung und Beobachtung des Abstimmungs- und Auszählungsprozesses möglich sein, um das Vertrauen der Wählerschaft in die Wahldurchführung und Auszählung der Stimmen zu stärken. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen (Resolution 74/158, Preamble) hat zudem fest gehalten **„(e)lection observation is in itself part of the right to participate in public affairs.“** Die [UN Menschenrechtskommission](#) hat jüngst (27. Oktober 2022) die wichtige Rolle von

Wahlbeobachter:innen als Verteidiger:innen von Menschenrechten betont. Österreich hat sich nicht zuletzt im Rahmen des OSZE Kopenhagen Dokuments (Artikel 8) verpflichtet zivilgesellschaftliche Wahlbeobachtung zuzulassen: *„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 OSZE-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 Wahlgesehen einzugreifen.“*

b) Elektronische Unterstützungserklärung für Kandidat:innen und Parteien

Mit der Einführung des zentralen Wählerregisters sollte es möglich sein, Unterstützungserklärungen für die Nominierung einer Liste oder eines Kandidaten auch online mit elektronischer Signatur zu erlauben. Wie von der OSZE/ODIHR empfohlen würde dies eine größere Flexibilität bei der Abgabe von Unterstützungserklärungen gewährleisten und somit den Nominierungsprozess erleichtern und Bürger:innen besseren Zugang zur Ernennung von Kandidaten:innen eröffnen.

c) Fehlende Lasche bei der Briefwahlkarte

Diese zur Verdeckung der Unterschrift und Wähler:innen-Details auf der Briefwahlkarte mit Datenschutzbedenken speziell für Auslandsösterreicher:innen vorgesehenen Lasche wurde 2016 im Zuge der fehlerhaften Briefwahlkuverts wieder abgeschafft. Der Datenschutzrat ersieht es als problematisch, dass personenbezogene Daten des Wählers bei der Übermittlung der Wahlkarte an die Wahlbehörde auf dem Umschlag (und somit auch auf dem gesamten Postweg) offen ersichtlich sind. *Wahlbeobachtung.org* hat auf diese Problematik hingewiesen und sieht hier speziell für Auslandsösterreicher:innen Bedenken im Sinne der Europäischen Datenschutzrichtlinie.

d) Unabhängigkeit und Transparenz der Wahladministration

Die Mitgliedschaft von gewählten Funktionären in Wahlbehörden sollte eingeschränkt und unabhängige Experten über das Richteramt hinaus mit einbezogen werden. Dies würde die Unparteilichkeit der Wahlverwaltung stärken. 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. Dies würde die Transparenz erhöhen und das Vertrauen der Bevölkerung stärken.

Weiters sollten die zuständigen Behörden eine genaue Auflistung und Offenlegung aller Wahlkosten anstreben. Dies würde die Transparenz der Wahlprozesse stärken und stellt eine Voraussetzung für etwaige Kostenersparnisse dar.

e) Rechtssicherheit bei Beschwerden und Einsprüchen

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 Praktiken bezüglich zeitgerechter und effektiver Rechtsbehelfe für Einsprüche und Berufungen. 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.

f) Verständlichkeit und Kohärenz des Wahlrechts

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen die NRWO, und nach Beschlussfassung sollen diese auf andere Gesetze übertragen werden. Es könnte erwogen werden, einen einheitlichen und verständlicheren Wahlrechtskatalog zu erstellen, der die NRWO, die Europawahlordnung, das Bundespräsidentenwahlgesetz, das Volksabstimmungsgesetz, das Volksbefragungsgesetz, das Volksbegehrengesetz, das Wählerevidenzgesetz sowie das Europa-Wählerevidenzgesetz umfasst.

4) Forderung nach partizipativen und inklusiven Wahlreformprozessen

Über den technischen Prozess der Wahldurchführung und einer Wahlrechtsreform im engeren Sinne (NRWO etc) hinaus sollte im Sinne einer Transparenz- und Integritätsinitiative auch der wesentliche kontextuelle Gesetzesrahmen revidiert werden, insbesondere jener, der die Parteien- und Parteienfinanzierung, die Regulierung des Wahlkampfes, die Medienlandschaft im Wahlkampf (öffentlich-rechtlich sowie soziale Medien) als auch die Bereiche der politischen Bildung und zivilgesellschaftlichen Einbindung betrifft.

Den meisten Änderungsvorschlägen im Initiativantrag ist nicht die **konkrete** Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu entnehmen. Dies wurde auch in der betreffenden Parlamentskorrespondenz (Nr. 1316 vom 22.11.2022) festgehalten, wonach „nicht alle Punkte des Entwurfs laut Erläuterungen schon bis ins letzte Detail ausgearbeitet sind“.

Zur weiteren Ausarbeitung dieser Details empfehlen wir die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen und die Etablierung eines öffentlichen **Dialogs zu Wahlreformen** in Form von Diskussionsveranstaltungen und Beratungsgesprächen mit zivilen Vertreter:innen (NGOs, Städte- und Gemeindebund, ...), den Wahlbehörden (auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene) und der Legislative (Verfassungsausschuss des Parlaments, Verfassungsdienst) wie von *wahlbeobachtung.org* bereits im Vorschlagskatalog 2016 empfohlen. Insbesondere betrifft dies die **Umsetzung der "Pool-Lösung"** zur Besetzung örtlicher Wahlbehörden, für deren weitere Ausarbeitung *wahlbeobachtung.org* die Erstellung eines Pilot-Projekts vorschlägt.

Das Team von *wahlbeobachtung.org*, welches sich aus erfahrenen internationalen Wahlbeobachter:innen und Wahlexpert:innen zusammensetzt, steht für weitere Informationen und konkreten Austausch über internationale Standards und gute Praktiken gerne zur Verfügung.

Der Vereinsvorstand von *wahlbeobachtung.org* wünscht Ihnen gutes Gelingen und freut sich von Ihnen zu hören.

Wien, am 9. Januar 2023

Dr. Armin Rabitsch

Mag. Paul Grohma

Mag. Michael Lidauer