

Präsentation am 13. September 2018 um 18:00 Uhr im Parlament

Einschätzungen und Änderungsvorschläge zur Reform österreichischer Wahlprozesse

Sehr geehrter Herr Präsident des Nationalrats,

Sehr geehrte Verfassungssprecher der politischen Parteien im Parlament,

Sehr geehrte Abgeordnete,

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Im Namen unseres Teams von wahlbeobachtung.org möchte ich mich herzlich bei Nationalratspräsident Mag. Wolfgang Sobotka und den Verfassungssprechern der politischen Parteien für diese Veranstaltung zum Thema Wahlreformen bedanken. Ich möchte auch all jenen danken, insbesondere der Wahlabteilung des Innenministeriums, welche uns als Team von wahlbeobachtung.org getroffen und unterstützt haben.

Für all jene die uns noch nicht kennen: Wir sind eine unparteiische Arbeitsgemeinschaft österreichischer Wahlbeobachter und Wahlexperten mit internationaler Wahlerfahrung in über 50 verschiedenen Ländern; darunter auch Nachbarländer wie Deutschland, Slowenien oder Tschechien. Wir sehen uns als unparteiische, zivilgesellschaftliche Initiative zur Beobachtung und Bewertung des österreichischen Wahlprozesses. Dies mit der Absicht, durch Empfehlungen Abweichungen von internationalen Verpflichtungen aufzuzeigen und zur Verbesserung der österreichischen Wahlprozesse beizutragen. In einem Vorschlagskatalog, der Ihnen übermittelt wurde, haben wir Empfehlungen zur Reform österreichischer Wahlprozesse zusammengestellt. Wir kooperieren auch mit Schulen zu Initiativen für politische Bildung und haben ein Workshop-Curriculum zum Thema „Wahlen und Wählen“ für JungwählerInnen mitentwickelt. Wir wollen dazu beitragen, die demokratische Praxis in Österreich weiter zu stärken und zu verbessern.

Nach einer Erläuterung zur Notwendigkeit der Umsetzung internationaler Empfehlungen in Österreich werde ich im Folgenden auf ausgewählte Vorschläge im Detail eingehen.

Vorab möchte ich unterstreichen dass Wahlprozessreformen möglichst inklusiv und konsultativ sein sollten. Der Prozess selbst ist fast ebenso bedeutsam wie das am Ende stehende Resultat. Es ist somit wichtig, und wir danken dem

Präsidenten für seinen Einsatz, dass zusätzlich zur Bundeswahlbehörde, den Parlamentsparteien und der Wahlabteilung im Bundesministerium für Inneres auch andere Vertretungskörper wie etwa Gemeinde- und Städtebund, unabhängige Experten und zivilgesellschaftliche Gruppen in den Wahlreformprozess miteinbezogen werden (siehe Graphik 1). Das Wahlsystem sollte ein Spiegel der Gesellschaft sein und sich wie diese auch verändern, und den Prinzipien der Verfassung und den darin verankerten Grundrechten entsprechen. Wir hoffen darauf, dass am Ende eines partizipativen Wahlreformprozesses ein robustes, neues oder erneuertes Wahlrecht steht, das mit breiter Mehrheit von unseren Volksvertretern im Parlament verabschiedet wird.

Im internationalen Demokratie-Ranking des Election Integrity Project der Universitäten Harvard und Sydney, und mit der Mitarbeit von wahlbeobachtung.org, ist Österreich im internationalen Spitzenfeld. (siehe Graphik 2) Österreich liegt in dieser Wertung jedoch sowohl hinter den skandinavischen Ländern als auch hinter Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz. Auch Länder wie Estland und Litauen haben Österreich bereits überholt. Österreichs Status als Gastgeberland der OSZE sowie die derzeitige EU Ratspräsidentschaft könnten zum Anlass genommen werden, die Implementierung der Empfehlungen für Wahlprozessreformen von politischer Seite voranzutreiben. Dies würde auch eine positive Signalwirkung für andere OSZE Länder und mögliche neue EU Mitglieder bedeuten, und Österreich könnte dabei eine Vorreiterrolle einnehmen.

Meine Vorsprecherin, die das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE vertritt, hat bereits die jüngsten Schwerpunktempfehlungen zu Transparenz, Informationsfreiheit und Wahlkampffinanzierung erörtert. ODIHR ist die wichtigste Institution der OSZE zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Sicherung und Achtung der Grund- und Menschenrechte sowie Förderung der Prinzipien der Demokratie. Die Wahlabteilung der OSZE/ODIHR hat bereits neun Mal Missionen nach Österreich entsandt. In keinem anderen Land der OSZE-Teilnehmerstaaten westlich von Wien wurden so oft Wahlmissionen empfangen. Wir beziehen uns in unserer Arbeit auch auf Empfehlungen des Europarates, insbesondere der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) und der Venedig Kommission.

Von den insgesamt 44 Empfehlungen der OSZE wurden unserer Einschätzung nach nur 2 bisher vollständig umgesetzt und 5 teilweise umgesetzt. 37 Empfehlungen, davon 13 die wiederholt ausgesprochen wurden, harren der

Umsetzung. Von den 11 GRECO Empfehlungen wurden 6 umgesetzt, 4 teilweise umgesetzt und eine nicht umgesetzt.

Das Wahljahr 2016 hat in Österreich viele Fragen zur Durchführung und möglichen Verbesserung von Wahlprozessen aufgeworfen. Die im Zuge der Wahlanfechtung abgehaltenen öffentlichen Anhörungen vor dem Verfassungsgerichtshof haben zahlreiche Unregelmäßigkeiten offenbart. Im Zuge der Probleme rund um die Bundespräsidentenwahl wurde auch im politischen Diskurs der Wunsch nach Wahlbeobachtern zum Ausdruck gebracht. Wahlbeobachtung hat in den letzten beiden Jahrzehnten an Bedeutung zugenommen und gilt nun international als anerkanntes Mittel zur Unterstützung und Stärkung von demokratischen Prozessen. Nicht zuletzt mit den bewiesenen Praktiken der externen Intervention in Wahlprozesse gefestigter Demokratien wie den USA oder Frankreich gilt es, unsere demokratische Tradition zu schützen und zu stärken. Leider wurden unsere bisherigen Anträge zur Akkreditierung als Wahlbeobachter mit Verweis auf die Rechtslage abgelehnt.

(Die Demokratie Enquete 2014/2015 beschäftigte sich bereits mit der Aufwertung direktdemokratischer Instrumente, größerer politischer Teilhabe, vermehrter politischer Bildung und einer Stärkung des Parlaments. Einiges ist bereits umgesetzt worden, anderes harrt jedoch noch der Umsetzung, wie etwa das Plädoyer der Kommission zur Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und Schaffung eines Grundrechts auf Zugang zu Informationen.)

Ich möchte nun auf konkrete Wahlreformempfehlungen und Ideen der Umsetzung eingehen. Unser im Journal für Rechtspolitik publizierter Artikel sowie unser Vorschlagskatalog führen alle Vorschläge an und weiter aus. (siehe Graphik 3, Zeile für Zeile)

An Hand von wichtigen Parametern erörtere ich konkrete Beispiele für Verbesserungen der Wahlprozesse. Die anstehende Wahlreform sollte folgende Prinzipien befolgen:

- 1) Innovation und Sicherheit
- 2) Vereinfachung und Inkorporation
- 3) Praktikabilität und Transparenz

Ad 1) Innovation und Sicherheit

Mit der seit Mai dieses Jahres in Kraft getretenen EU Datenschutzverordnung muss das Wahlkartenkuvert ohne Lasche, welches nach den mangelhaften Kuverts 2016 wiedereingeführt wurde, noch vor den Europawahlen 2019 abgeändert werden. Ein drittes Überkuvert dürfte dabei die beste Lösung darstellen. Die steigende Nutzung der Briefwahl im In- und Ausland ebenso wie Unsicherheitsfaktoren bei besonderen Wahlkommissionen (fliegenden Behörden) verlangen aber auch nach einer zusätzlichen Vereinfachung der Wahl mit Wahlkarten und besseren Sicherheitsmaßnahmen, etwa einer Unterschriftenkontrolle. Das neue zentrale Wählerregister würde zudem kosteneffizientere und zeitoptimierte Abläufe ermöglichen, die insbesondere für Auslandsösterreicher wichtig sind. Zudem könnte per Strichcode am Wahlkartenkuvert eruiert werden, ob aufgegebene Briefwahlstimmen rechtzeitig und unversehrt einlangen, auch seitens der Wähler etwa über eine Webseite des BMI.

Wahlbeobachtung.org schlägt vor, dass Wahlkarten bereits am Wahltag in den einzelnen Wahlsprengeln mitausgezählt werden, um bereits am Wahlabend genaue und rasche Ergebnisse zu erhalten. Dies führt jedoch auch zu einem Wegfall der Möglichkeit in einem fremden Wahllokal per Wahlkarte am Wahltag zu wählen. Wir meinen daher, dass das Wählen mit Wahlkarte vor Ort, wie bereits in Statutarstädten und Bezirkshauptmannschaften üblich, ausgedehnt werden sollte, mit sicherheitsoptimierten Abläufen und Verwahrung.

Ad 2) Vereinfachung und Inkorporation

Es braucht eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und Harmonisierung der Wahlgesetzgebung auf Bundes- wie auch auf Landesebene. Es ist wichtig, dass Österreich internationale Verpflichtungen und Verträge, wie die seit 2008 in Österreich geltende Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen in der nationalen Gesetzgebung vollständig umsetzt. Das Recht auf umfassende Barrierefreiheit ist noch nicht explizit im Wahlrecht verankert. Einige Gleichstellungsmaßnahmen für Barrierefreiheit sind zwar gesetzlich festgelegt, aber aufgrund ihrer unzureichenden und unverbindlichen Formulierung hängt die Umsetzung und Interpretation von der jeweiligen Gemeinde bzw. Wahlkommission ab. Da auch die EU als solche der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen beigetreten ist, erscheint es umso dringender, die entsprechende Umsetzung umgehend und vor den Europawahlen 2019 zu veranlassen.

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat im Rahmen der Universellen Staatenprüfung 2015 auch empfohlen effiziente Maßnahmen gegen Rassismus und *hate speech* zu entwickeln, da diese zuletzt speziell in Wahlkampfzeiten ein Problem darstellen. Weiters sollten Frauen in der Politik verstärkt gefördert werden, um die Verpflichtungen der UN Frauenrechtskonvention zu erfüllen. Derzeit sind etwa 35 Prozent der Abgeordneten Frauen, was eine Verbesserung gegenüber der letzten Legislaturperiode bedeutet. Der gesetzliche Rahmen sieht trotz Einwänden von OSZE/ODIHR keine spezifischen Maßnahmen zur Förderung weiblicher Kandidaten vor, aber mehrere Parlamentsparteien haben freiwillige Quoten für ihre Listen eingeführt. Wir schlagen vor, Maßnahmen zur stärkeren Förderung von Frauen im politischen Wettbewerb zum Beispiel an positive Anreize in der staatlichen Parteienförderung zu koppeln.

Ad 3) Praktikabilität und Transparenz

Vor den Wahlen 2016 und 2017 wurde von Vertretern politischer Parteien und seitens des Gemeindebundes vermehrt das Problem geäußert, dass es zu wenige Wahlbeisitzer gebe. Um das grundsätzlich sehr gute System der Wahlbeisitzer zu gewährleisten und zu stärken, sollten die in der Verfassung festgeschriebenen Kriterien für Wahlbeisitzer deshalb geöffnet werden. Es sollte eine Mischform eingeführt werden, die sowohl Vertreter politischer Parteien als auch Vertreter der Zivilgesellschaft einbezieht. Die Tiroler Landeswahlordnung 2017 sieht beispielsweise schon neutrale Wahlbeisitzer vor. Dies könnte auch als Maßnahme dienen, das Interesse von Bürgern (vor allem junger Menschen) an der Teilnahme am politischen und demokratischen Prozess abseits von Parteizugehörigkeit zu stärken. Die Bestellung von Beisitzern in Wahlbehörden von Wahlsprenkeln sollte durch eine Aufwertung des Beisitzes, eine gerechte, einheitliche Entschädigung, kohärente und verpflichtende Trainingscurricula sowie eine entsprechende Rechtssicherheit verbessert werden. Eine Öffnung des Wahlprozesses hin zur vermehrten Einbindung interessierter Bürger wie auch in anderen Ländern – zum Beispiel in Deutschland – stärkt Kontrolle und Vertrauen.

Um allen Wählern bundesweit zudem die gleichen Wahlmöglichkeiten zu bieten, und auch in Hinblick auf das VfGH-Erkenntnis, sollten die Öffnungs-, Schließ- und Auszählungszeiten der Wahllokale angepasst und vereinheitlicht werden. Zudem sollten alle Sprengelwahlergebnisse sowohl vor Ort als auch zeitnah digital und zentral veröffentlicht werden.

Vorzugsstimmen und Regionalwahlkreise scheinen in Österreich nur begrenzt zu funktionieren. Obwohl die Grundidee für gesetzlich verankerte Vorzugsstimmen einen stärker betonten Persönlichkeitswahlkampf zum Ziel hat, wird in der Praxis selten ein Vorzugsstimmenwahlkampf von in der Parteiliste weiter hinten gereihten Kandidaten geführt. Eine tatsächliche Vorreihung aufgrund von Vorzugsstimmen kommt sehr selten vor. Wir von wahlbeobachtung.org denken daher, dass das System der Vorzugsstimmen vereinfacht werden könnte – etwa effektivere Chancen für Kandidaten auf nachgereihten Listenplätzen gepaart mit besserer Wählerinformation von Parteien und Behörden. Zudem sollte die grundsätzliche Bedeutung und Relevanz der Regionalwahlkreise eingehender diskutiert werden, da momentan etwa Kandidaten in Regionalwahlkreisen gar nicht selbst in diesen gemeldet sein müssen.

Zusammenfassend denken wir von wahlbeobachtung.org, dass der Wahlrechtsreformprozess selbst fast ebenso wichtig ist wie dessen Ergebnis. Ein Wahlreformprozess sollte sich an guten und bewährten internationalen Praktiken orientieren, inklusiv und partizipativ sein, und am Ende mit breiter parlamentarischer Mehrheit verabschiedet werden. Österreich hat die Möglichkeit, zu einem Modell für Wahlintegrität für andere Länder zu werden. Es fehlt nicht viel; in unseren Gesprächen konnten wir quer durch die ganze politische Landschaft den Willen zur Veränderung als auch viel Übereinstimmung wahrnehmen. Diese Veranstaltung könnte der Auftakt für weitere wahlthemenspezifische Gespräche zwischen dem Parlament und Behörden mit Experten und Vertretern der Zivilgesellschaft sein.

Abschließend möchte ich als Österreicher der viel im Ausland ist noch den Wunsch äußern, dass unser Land für positive Schlagzeilen sorgt, speziell in Wahlkampfzeiten. Ein Transparenz- und Fairnessabkommen aller Parteien zur Europawahl wäre diesbezüglich ein wichtiger Beitrag zu einem professionellen und ehrlich geführten Wettbewerb um Wählerherzen und Wählerstimmen. Wahlbeobachtung.org stellt sich dabei gerne als Vermittler zur Verfügung.

Zum Abschluss möchte ich feststellen: „Österreich kann es besser“ und sollte zudem als OSZE Gastgeberland Vorbild für andere sein. Wir von wahlbeobachtung.org freuen uns auf eine interessante Diskussion und weitere Gespräche.

Danke