

Bericht

des Verfassungsausschusses

über die Regierungsvorlage (1782 der Beilagen): Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG)

Die vorgeschlagenen Bestimmungen sind Teil des von Bundesregierung in ihrer Klausur vom 27. April 2012 beschlossenen Transparenzpakets. Das Parteiengesetz 2012 soll die seit vielen Jahren auf wissenschaftlicher und politischer Ebene geäußerten Defizite der geltenden Parteifinanzierungsregelungen beseitigen. Zugleich sollen mit den vorliegenden Maßnahmen die von der vom Europarat eingesetzten „Staatengruppe gegen Korruption“ (GRECO) – deren völkerrechtlicher Grundlage Österreich 2006 beigetreten ist – festgestellten Mängel aufgegriffen und beseitigt werden (GRECO – Evaluierungsbericht Österreich vom 9. Dezember 2011). Während die Fördertätigkeit des Bundes in ihrem Umfang gesetzlich klar umrissen ist, bedarf es wesentlich mehr an Transparenz und Kontrolle der aus dem öffentlichen Haushalt stammenden Mittel sowie der Präzisierung der Zulässigkeit und Offenlegung von Spenden an Parteien. Der Entwurf baut daher auf fünf inhaltlichen Schwerpunkten auf:

Die Verschärfung der Rechenschaftspflichten der politischen Parteien, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftlichen Tätigkeiten der Parteien und der ihnen nahestehenden Organisationen, die Schaffung neuer Bestimmungen zur Transparenz bzw. zum Verbot bestimmter Spenden an politische Parteien und ihnen nahestehende Organisationen sowie an Gliederungen der politischen Parteien, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, die Begrenzung der Wahlwerbungskosten, die Einbeziehung von wahlwerbenden Parteien und von Abgeordneten und die Schaffung eines wirksamen Sanktionsmechanismus.

Die Vorschriften sollen einheitlich für Bund und Länder gelten, wobei die Länder hinsichtlich der Spendenregelungen auch strengere Vorschriften erlassen können.

Neben den schon vom bislang geltenden Recht erfassten politischen Parteien – somit solchen, die mit der Hinterlegung der Satzung beim Bundesministerium für Inneres Rechtspersönlichkeit erlangt haben – sollen künftig auch wahlwerbende Gruppen, die sich an einer Wahl zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder zum Europäischen Parlament beteiligen, sofern sie nicht bereits auf Grund ihrer Stellung als politische Partei den Vorschriften unterliegen, von den Rechenschaftspflichten und den Bestimmungen über Spenden erfasst sowie dem neugestalteten Kontrollmechanismus und Sanktionsregime unterworfen werden. Der Entwurf sieht eine Beschränkung der Wahlwerbungskosten auf 7 Millionen Euro vor, was im Falle von Verstößen sanktioniert ist.

Die Rechenschaftspflicht wird inhaltlich detaillierter geregelt. Insbesondere soll dem Rechenschaftsbericht eine Liste der Unternehmen angeschlossen werden, an welchen die Parteien direkt oder indirekt beteiligt sind. Festgelegt wird weiters die Gliederung der ebenso anzuschließenden Spendenliste sowie das gesetzliche Verbot für die Annahme von Spenden bestimmter Organisationseinheiten, von anonymen Spenden über 1 000 Euro, der die Herkunft des Spenders verschleiern den „Spendenwäsche“ über 1 000 Euro oder von Spenden, die in der Erwartung eines Vorteils für den Spender gegeben werden. Es wird damit klar zwischen zulässigen und unzulässigen Spenden unterschieden und zudem die Gliederung der Anlage zum Rechenschaftsbericht präzise gestaltet. Neben sämtlichen Gliederungen der Parteien – die sich im Fall der politischen Parteien aus ihren Satzungen (§ 1) zu ergeben haben – trifft die Spendendeklarationspflicht und das Verbot der Annahme

bestimmter Spenden auch Abgeordnete, die auf einem von der politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben sowie auch den Parteien jeweils nahestehende Organisationen, wie sie in den Begriffsbestimmungen (§ 2 Z 3) definiert werden. Die in § 7 genannten Spendenbeträge – wie die Verpflichtung der Bekanntgabe des Namens von Spendern mit mehr als 5 000 Euro – und Verbotstatbestände, schaffen seit langem geforderte Rechtssicherheit und entsprechen einem modernen System transparenter Parteienfinanzierung.

Abweichend von der geltenden Rechtslage, laut der nur politische Parteien, die Förderungen nach dem Parteiengesetz erhalten haben, einen Rechenschaftsbericht zu erstellen hatten, muss zukünftig jede politische Partei jährlich einen Rechenschaftsbericht erstellen, der durch zwei voneinander unabhängige Wirtschaftsprüfer zu prüfen ist und der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegt. Eine wesentliche Neuerung ist die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte samt Spendenliste und der Liste der Unternehmen, an welchen die Parteien beteiligt sind. War bislang lediglich das Ergebnis der Prüfung im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu publizieren, wird mit der nunmehr vorgeschlagenen Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte samt Anlagen im Internet sowohl durch den Rechnungshof als auch durch die politischen Parteien ein zentraler Beitrag zur Transparenz und öffentlichen Kontrolle geschaffen. Die vielfach kritisierte Regelung im geltenden Recht, wonach der Präsident des Rechnungshofs lediglich auf Verlangen der betroffenen Partei die ordnungsgemäße Deklaration von Spenden festzustellen bzw. die Rechenschaftsberichte nur entgegen zu nehmen hatte, wird geändert. Der Rechnungshof hat die ziffernmäßige Richtigkeit der Rechenschaftsberichte, deren Übereinstimmung mit den Anforderungen des Parteiengesetzes 2012 sowie den Nachweis über die Begrenzung der Wahlwerbungsausgaben zu prüfen. Bei konkreten Anhaltspunkten für Unstimmigkeiten in den Angaben der Parteien kann der Rechnungshof auch auf weitere – bislang nicht mit der konkreten Prüfung betraute – Wirtschaftsprüfer zurückgreifen.

Zur Effektivierung der Vorschriften werden Sanktionen vorgesehen, die von einem neu eingerichteten „Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat“, dessen Mitglieder auf Vorschläge der Präsidenten der österreichischen Höchstgerichte zurückzuführen und weisungsfrei gestellt sind, in Form von Geldbußen zu verhängen sind. Der Senat kann auf Grund der Mitteilung des Rechnungshofs Geldbußen bis zu 100 000 Euro bzw. in Höhe des dreifachen rechtswidrig erlangten Betrags auferlegen. Sanktioniert sind insbesondere auch Verstöße gegen die gesetzliche Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben.

Für die vorgeschlagene Ausweitung der Aufgaben des Rechnungshofes bedarf es einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung für den einfachen Bundesgesetzgeber, die – wie schon systematisch im gelten Parteiengesetz – in der Verfassungsbestimmung des § 1 Eingang finden soll. Die Einrichtung des Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates in § 11 soll ebenso durch Verfassungsbestimmung erfolgen, insbesondere um Zweifeln, die gegenüber der (alternativ) in Erwägung gezogenen Anwendbarkeit des Art. 20 Abs. 2 B-VG bestehen, entgegenzutreten. Für ein Abweichen von den Spendenregelungen des Parteiengesetzes 2012 auf Landesebene – welche gegenüber den hier vorgeschlagenen aber nur strenger sein dürfen – ist in § 7 Abs. 10 ebenfalls eine Verfassungsbestimmung vorgesehen. Die genannten Bestimmungen dürfen vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden. Da durch die genannten Bestimmungen die Zuständigkeit der Länder in der Gesetzgebung und in der Vollziehung eingeschränkt wird, ist gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG auch die in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilende Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Der Verfassungsausschuss hat die gegenständlichen Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 26. Juni 2012 in Verhandlung genommen. In der Debatte ergriffen außer der Berichterstatterin Abgeordnete Mag. Sonja **Steiß-Mühlbacher** die Abgeordneten Herbert **Kickl**, Stefan **Petzner**, Dr. Josef **Cap**, Karlheinz **Kopf**, Herbert **Scheibner**, Mag. Werner **Kogler**, Mag. Albert **Steinhauser**, Dr. Günther **Kräuter** und Dr. Peter **Fichtenbauer** sowie der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Dr. Josef **Ostermayer** das Wort.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Dr. Josef **Cap**, Mag. Wolfgang **Gerstl** und Mag. Werner **Kogler** einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

„Zu § 1:

Der vorliegende Abänderungsantrag integriert das auf der Grundlage der bislang geltenden Verfassungsbestimmung in der Lehre (vgl. *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht, 10. Auflage, 83) entwickelte Begriffsverständnis einer politischen Partei und sieht in Abs. 2 eine diesem Verständnis entsprechende Definition vor.

Die Abs. 1 und 3 entsprechen jenen des PartG 1975. Sie sind Ausdruck eines Verständnisses, wonach freie politische Parteien einen wesentlichen Bestandteil der politischen Ordnung jedes freien und demokratischen Staates bilden. Den zentralen Anknüpfungspunkt für die Erlangung der Rechtspersönlichkeit der politischen Partei stellt weiterhin die Hinterlegung der beschlossenen Satzung beim Bundesministerium für Inneres dar. Das Bundesministerium für Inneres wird nunmehr ausdrücklich zur Führung eines Verzeichnisses der hinterlegten Satzungen verpflichtet, das auch öffentlich einsehbar sein muss. Um dem Informationsbedürfnis der Bevölkerung gerecht zu werden, sind die politischen Parteien verpflichtet, die Satzung in geeigneter Weise im Internet zu veröffentlichen. Im Sinne der auch durch dieses Gesetzesvorhaben verstärkten Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger sollte die Publikation auf einer leicht auffindbaren Seite erfolgen.

Abs. 4 Z 1 bis 4 befassen sich mit dem notwendigen Inhalt der Satzung. Dabei handelt es sich um Angaben, die die Organe der politischen Partei, die Rechte und Pflichten der Mitglieder, die Gliederung der Partei als auch Bestimmungen über die freiwillige Auflösung betreffen. Abs. 5 ermächtigt politische Parteien ihre freiwillige Auflösung bekanntzugeben. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass gegenwärtig ungefähr 900 Satzungen beim Bundesministerium für Inneres hinterlegt sind und davon auszugehen ist, dass nicht mehr alle „aktiv“ sind (vgl. dazu auch die Stichtagsregelung in § 16 Abs. 4).

Abs. 6 enthält eine Ermächtigung des Bundesgesetzgebers zur Ausdehnung der Kompetenzen des Rechnungshofes. So können ihm etwa im Zusammenhang mit der Kontrolle der Gebarung politischer Parteien sowie wahlwerbender Parteien, die keine politischen Parteien sind, Aufgaben übertragen werden. Demnach kann der Rechnungshof zur Entgegennahme, Kontrolle und Veröffentlichung des Rechenschaftsberichtes samt diversen Anhängen (Spenden-, Sponsoring- und Inseratliste, Listen über Unternehmen, an denen politische Parteien oder wahlwerbende Parteien, die keine politischen Parteien sind, oder ihnen nahestehende Organisationen beteiligt sind) sowie des Prüfungsvermerkes einfachgesetzlich ermächtigt werden.

Den Bestrebungen nach größtmöglicher Offenlegung geschäftlicher Beziehungen zwischen der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Unternehmungen und Einrichtungen sowie politischen Parteien oder Unternehmen, an der eine politische Partei oder eine dieser nahestehende Organisation oder eine wahlwerbende Partei, die keine politische Partei ist, beteiligt sind, dient die Ermächtigung der Z 2.

Durch die Z 3 und 4 soll die Möglichkeit geschaffen werden, dem Rechnungshof – als unabhängige und allgemein respektierte Einrichtung – eine spezielle Rolle im Zusammenhang mit dem neu vorgesehenen Verfahren über Geldbußen sowie im Zusammenhang mit der Verwaltung von in unzulässiger Weise von einer politischen Partei erhaltenen Spenden einzuräumen.

Zu § 2:

§ 2 enthält nähere Begriffsbestimmungen einzelner zentraler Begriffe des Entwurfes.

Hinsichtlich der Definition der „politischen Partei“ ist auch auf die oben bei § 1 dargelegten Ausführungen zum in der Literatur entwickelten – dem Parteiengesetz zugrundeliegenden – Verständnis hinzuweisen.

Auch bei der „wahlwerbenden Partei“ bedeutet die Wahlwerbung das Engagement, zukünftig in allgemeinen Vertretungskörpern oder dem Europäischen Parlament vertreten zu sein.

Der Begriff der „nahestehenden Organisation“ bildet einen zentralen Ansatzpunkt für wesentliche Bestimmungen dieses Entwurfs. Mit der Berücksichtigung der „nahestehenden Organisation“ sollen Umgehungen verhindert werden, um dem Transparenzgedanken auf allen Ebenen zum Durchbruch zu verhelfen. Abgestellt wird bei der nahestehenden Organisation auf eine satzungsgemäß oder statutarisch vorgesehene Mitwirkungsbefugnis oder Unterstützung. Andere Formen der Beteiligung - wie z.B. die Entsendung von Gastdelegierten oder Gastrednern – führen nicht dazu, dass eine Organisation als nahestehend zu qualifizieren ist.

Der Entwurf definiert erstmals im Kontext des Parteiengesetzes den Begriff der „Wahlwerbungskosten“. Zum einen wird ein Zeitpunkt eingeführt, damit sichergestellt ist, dass nur solche Aufwendungen, die vom Stichtag bis zum Wahltag entstanden sind, berücksichtigt werden können. Andererseits muss es sich um konkret für die „Wahlauseinandersetzung“ aufgewendete Beträge handeln. Darunter fallen jedenfalls Aufwendungen für jegliche „Werbemittel“ wie Website-Gestaltung, Plakate, entgeltliche Veröffentlichungen (ungeachtet des Mediums), Druckschriften etc. Aufwendungen, die ohnehin im laufenden „Betrieb“ anfallen („Sowiesokosten“) sind daher nicht zu berücksichtigen. Durch die Wortwahl „aufwendet“ ist auch klargestellt, dass der Aufwand getätigt worden sein muss.

Der im Entwurf verwendete Begriff der „Spende“ stellt auf freiwillig und ohne Gegenleistung einer politischen Partei gewährte Zahlungen ab (darunter fallen auch Ausschüttungen von Stiftungen) und legt auch fest, was nicht als Spende im Sinne dieses Bundesgesetzes anzusehen ist. Die Aufzählung erfasst

Sach- aber keine Dienstleistungen. Als Sachleistung ist auch die Kostenübernahme Dritter anzusehen, soweit dadurch ein ökonomischer Vorteil bei den unter lit. a bis f genannten Personen und Organisationen entsteht. Zuwendungen von gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen, die diese an die zur Wahl der satzungsgebenden Organe gebildeten Gruppierungen (Fraktionen oder mit diesen vergleichbare Gruppen) zur Ausübung der im Rahmen der Selbstverwaltungskörper zu besorgenden Aufgaben tätigen, sind keine Spenden. Vielmehr handelt es sich um Tätigkeiten auf der Grundlage verfassungsrechtlich vorgesehener „binnendemokratischer“ Strukturen, deren Ausübung finanzielle Notwendigkeiten mit sich bringt.

Zu § 3:

Der Verfassungsbestimmung bedarf es wegen des Eingriffs in die Privatrechtsfähigkeit der Länder und Gemeinden (Art. 17 und 116 Abs. 2 B-VG). Sowohl Bund als auch Länder können im Rahmen ihres Wirkungsbereichs Regelungen vorsehen. Für den Bund geschieht dies einfachgesetzlich im Wege eines eigenen Bundesgesetzes. Die Länder haben die Befugnis, Förderungen für die Landesebene selbst, aber auch für die Gemeindeebene vorzusehen, weshalb den Ländern ein erweiterter Förderungsrahmen („Korridor“) zur Verfügung steht. Den Ländern steht damit – neben dem „eigenen“ – ein weiterer Förderungsrahmen („Korridor“) zur Verfügung, um auch die Mitwirkung der (Landes-)Parteien auf Bezirks- und Gemeindeebene sicherstellen zu können. Hervorzuheben ist, dass die Verwendung der Förderung aus beiden Bereichen ausschließlich Angelegenheit und im Verantwortungsbereich der jeweiligen Landespartei bleibt. Insgesamt müssen die Obergrenzen des § 3 zweiter Satz je Förderungsbereich eingehalten werden. Ist der „Korridor“ landesgesetzlich ausgeschöpft, ist daher eine weitere Förderung im Rahmen der Gemeindeautonomie nicht mehr möglich. Satz 2 regelt einen Berechnungsmodus zur Bildung der zur Auszahlung gelangenden Gesamtsumme (d.h. auf Bundesebene 3,10 bis 11 Euro sowie das Doppelte dieser Wertgrenzen für die zwei allgemeinen Vertretungskörper auf Landesebene), sagt aber nichts über Art und Umfang der Mittelvergabe an die einzelnen Förderempfänger aus und begründet auch keinen spezifischen Anspruch. Die Einschränkung auf politische Parteien, „*die in einem allgemeinen Vertretungskörper vertreten sind*“, soll es ermöglichen, z.B. mittels einfachgesetzlicher Bestimmungen auch Förderungen für politische Parteien, die zwar im Nationalrat nicht vertreten sind, aber z.B. mehr als 1 vH der Stimmen erhalten haben, für ihre Tätigkeit für das Wahljahr zu gewähren. Regelungen – wie etwa die Festlegung von Sockelbeträgen – bleiben davon unberührt. Die Einschränkung auf Mittel für die Tätigkeit bei der politischen Willensbildung bedeutet, dass Förderungen, die nicht in diesem Zusammenhang gewährt werden, sondern etwa als Projektförderung oder als Förderungen im Rahmen der sozialen Arbeit, der Bildungsarbeit, der Jugendarbeit, für Frauen, ferner auch für Seniorenarbeit oder einzelnen Berufsgruppen zuerkannt werden, unberührt bleiben.

Allgemeine Vertretungskörper vertreten nicht die Interessen bestimmter, etwa nach Stand, Beruf oder Bekenntnis gleichartiger Personen, sondern nehmen die Interessen aller innerhalb eines bestimmten Gebietes lebenden Menschen wahr. Es sind dies die Repräsentationsorgane der Gebietskörperschaften: NR, BR, LT und GR sowie die Wr. Bezirksvertretungen (vgl VfSlg. 11.738/1988, 17.264/2004).

Zu § 4:

§ 4 definiert eine absolute Obergrenze für die Wahlwerbungskosten. Diese absolute Obergrenze ist von jeder politischen Partei bei allen Wahlen zu einem allgemeinen Vertretungskörper (vgl die vorstehenden Ausführungen) und zum Europäischen Parlament in einem eindeutig definierten Zeitraum (= zwischen Stichtag und dem tatsächlichen Wahltag) zu beachten. Überdies ist festgehalten, dass bei den Wahlwerbungsausgaben auch die Ausgaben, die von einzelnen Wahlwerbern getätigt werden, zu berücksichtigen sind. Die politischen Parteien müssen die Einhaltung dieser absoluten Obergrenze im Rechenschaftsbericht nachweisen (§ 5 Abs. 3), bei Verstößen kann eine Geldbuße verhängt werden (§ 10 Abs. 8). Die Angaben unter Z 1 sollen die Wahlwerber als Gesamtheit erfassen.

Zu § 5:

§ 5 regelt die öffentliche Rechenschaftspflicht politischer Parteien, und legt fest, dass politische Parteien einmal jährlich in Form eines Rechenschaftsberichtes über die Herkunft und Verwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel öffentlich Auskunft zu geben haben. Dieser Rechenschaftsbericht, der auch alle Gliederungen zu enthalten hat, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, ist in zwei Berichtsteile zu gliedern: Der erste Berichtsteil hat die Mittelverwendung der Bundesorganisation darzustellen, der zweite jene ihrer Landesorganisationen, wobei dieser auch eine summarische Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben der Bezirks- und Gemeindeorganisationen zu enthalten hat. Im Lichte der wirtschaftlich eher geringen Tätigkeit von Bezirks- und Gemeindeorganisationen wird im Entwurf diese eingeschränkte Rechnungslegung vorgesehen. Für jeden Berichtsteil ist die jeweilige Organisation verantwortlich. Es ist somit sichergestellt, dass der Bericht die territorialen Gliederungen

unabhängig von ihrer rechtlichen Ausgestaltung erfasst. Wurde eine politische Partei bereits im Rahmen des Berichtes einer anderen Gliederung erfasst, so muss sie kein zweites Mal die Rechenschaftspflicht erfüllen

Abs. 2: Der Rechenschaftsbericht ist entsprechend der in den §§ 9 und 10 normierten Bestimmungen von einer unabhängigen Stelle (Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) zu prüfen und mit dem entsprechenden Prüfungsvermerk an den Rechnungshof zu übermitteln. Bestellt werden die Wirtschaftsprüfer vom Rechnungshof aus einem von der betreffenden politischen Partei übermittelten Fünfervorschlag. Die Bestellung kann nur für eine einmalige Periode von fünf Jahren erfolgen.

Abs. 3: Dieser Absatz bezieht sich auf jene politischen Parteien, die speziell für ihre satzungsgemäße Tätigkeit Fördermittel des Bundes erhalten, und legt fest, dass über die Verwendung dieser Fördermittel Aufzeichnungen zu führen sind, die dem ersten Berichtsteil des Rechenschaftsberichtes (Bundesorganisation) gesondert beizugeben sind. Auch der Nachweis über die in § 4 normierte Begrenzung der Wahlwerbungsausgaben ist im Rechenschaftsbericht, der sich auf das Wahljahr bezieht, gesondert im ersten Berichtsteil des Rechenschaftsberichts auszuweisen.

Abs. 4 und 5: In diesen Absätzen ist angeführt, welche Einnahmen- und Ertragsarten (Abs. 4) und welche Ausgaben (Abs. 5) politische Parteien in ihren Rechenschaftsberichten in jedem Fall auszuweisen haben.

Abs. 6 normiert, dass politische Parteien ihren Rechenschaftsberichten auch eine Liste jener Unternehmen anzuschließen haben, an denen sie und/oder eine ihr nahestehende Organisation direkte (mindestens 5 %) oder indirekte (mindestens 10 %) Beteiligungen halten. D.h., in diesem Entwurf werden auch die geschäftliche Tätigkeit von Parteien bzw. parteinahen Unternehmen (= Unternehmen von Parteien und nahestehenden Organisationen) mit der „öffentlichen Hand“ bzw. unter deren Einfluss stehenden Unternehmen transparent gemacht. Daher ist jedem Rechenschaftsbericht eine Liste dieser parteinahen Unternehmen anzuschließen. Der Rechnungshof übermittelt diese Liste den unter seiner Kontrolle stehenden Einrichtungen und fordert diese auf, den Gesamtbetrag der zwischen der Einrichtung und den angeführten Unternehmen im Berichtszeitraum abgeschlossenen Rechtsgeschäfte bekannt zu geben. Auch diese Informationen werden vom Rechnungshof veröffentlicht.

Abs. 7 und 8: Die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien sind bis zum 30. September des folgenden Jahres dem Rechnungshof zu übermitteln, wobei diese Frist auf Ersuchen der politischen Partei bis zu 4 Wochen verlängert werden kann. Zur Sicherstellung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Spendenlisten trifft auch die nahestehenden Organisationen eine – durch § 10 Abs. 7 – sanktionierte Pflicht zur Auskunftserteilung und Mitteilung der erforderlichen Details.

Zu § 6 und § 7:

§ 6 enthält zum einen (Abs. 1) die grundsätzliche Ermächtigung politischer Parteien, Spenden anzunehmen. Zum anderen (Abs. 2 bis 9) werden im Interesse einer umfassenden Transparenz klare Regelungen darüber festgelegt, in welcher Form diese Spenden auszuweisen sind. Für genau aufgelistete Fälle ist auch ein Verbot der Spendenannahme von bestimmten Einrichtungen generell untersagt. Um einen exakten Überblick über den Spendenfluss zu erhalten, ist in einer Anlage zum Rechenschaftsbericht exakt auszuweisen, zum einen an wen eine konkrete Spende ergangen ist und zum anderen, ist die Gesamtsummen von Spenden, die von einer bestimmten „Kategorie“ eines Spenders (etwa von einer natürlichen Person oder einem Verein) stammen, anzugeben. Dabei ist im Hinblick auf den Adressaten der Spende zu differenzieren zwischen der politischen Partei samt ihren Gliederungen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, einer nahestehenden Organisation (jene, die unter § 4a Abs. 2 Z 3 EStG 1988 fallen sowie Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen sind davon ausgenommen), einer Gliederung, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, und dem einzelnen Abgeordneten, der auf einem von der politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert hat. Die den Wahlwerber betreffenden Verpflichtungen bestehen nur für jenen Zeitraum, in dem er den Status eines Wahlwerbers innehat. Abs. 3 enthält vier Gruppen von Spendern, wobei jeweils die Gesamtsumme der Spenden der jeweiligen Gruppe anzugeben ist.

Übersteigt der Gesamtbetrag der Spenden eines Spenders in einem Kalenderjahr 3 500 Euro, so ist die politische Partei verpflichtet, dessen Namen und Anschrift in der Anlage zum Rechenschaftsbericht auszuweisen. Sollte eine einzelne Spende die Höhe von 50 000 Euro übersteigen, muss diese zusätzlich zur vorgenannten „Ausweispflicht“ unverzüglich dem Rechnungshof gemeldet werden, der sie unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders unverzüglich auf seiner Website zu veröffentlichen hat.

Abs. 6 enthält in den Z 1 bis 11 Spendenverbote. Sollten einer politischen Partei derartige unter das Spendenverbot des Abs. 6 fallende Spenden zugehen, so ist die politische Partei verpflichtet, diese unverzüglich an den Rechnungshof weiterzuleiten, der den eingehenden Betrag auf einem gesonderten

Konto zu verwahren und in seinem das vorausgegangene Jahr betreffenden Tätigkeitsbericht anzuführen hat. Zu Beginn des folgenden Kalenderjahres sind die solcherart eingegangenen Beträge an Einrichtungen, die mildtätigen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen, weiterzuleiten.

Abs. 9 erstreckt die Anwendbarkeit der vorangegangenen Absätze, insbesondere der Spendenverbote, auch auf alle Gliederungen der Partei, auf Abgeordnete und Wahlwerber sowie auf nahestehende Organisationen, wobei jene im Sinne des § 4a lit. 1 bis 3 EStG 1988 sowie Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen, wiederum ausgenommen sind.

Regelungen über Spendenverbote und Ausweispflichten im Zusammenhang mit Spenden fallen in die Zuständigkeit des Bundes. Da es den Landesgesetzgebern aber ermöglicht werden soll, in diesem Bereich strengere Vorschriften vorzusehen, wird ihnen durch Verfassungsbestimmung dazu die Möglichkeit eingeräumt.

§ 7 enthält die Verpflichtung zur Offenlegung von Sponsoring (vgl. die Definition in § 2 Z 6) und Einnahmen aus Inseraten (§ 2 Z 7).

Zu den §§ 8 bis 10:

§ 8 regelt den Prüfungsmaßstab und den Prüfungsvermerk. Zu prüfen ist, ob den Vorschriften des dritten Abschnitts entsprochen wurde, das heißt, ob der Rechenschaftsbericht den Anforderungen nach § 6 entspricht, indem er die Gliederung nach Parteistruktur (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2), nach den in § 5 Abs. 4 aufgeschlüsselten Einnahmen und den in Abs. 5 leg. cit. angeführten Ausgaben enthält, sowie zwei Berichtsteile umfasst (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 3 bis 5). Genauso zu prüfen ist, ob die Liste der Beteiligungsunternehmen angeschlossen ist (§ 5 Abs. 6) und ob die Spenden ordnungsgemäß deklariert wurden. Den Wirtschaftsprüfern kommt daher eine detaillierte Prüfungspflicht zu, wobei das Ergebnis der Prüfung in einem zwingend schriftlichen Bericht festzuhalten ist.

Die Bestimmungen in § 9 über die Unvereinbarkeiten der zur Prüfung herangezogenen Wirtschaftsprüfer sind selbsterklärend, weil gerade in dieser Materie eine unbeeinflusste Aufgabenerfüllung garantiert sein muss und auch jeder Anschein einer Befangenheit ausgeschlossen sein soll.

Die Prüfungsbefugnisse des Rechnungshofes in § 10 sind zunächst durch die Verfassungsbestimmung in § 1 Abs. 6 „abgesichert“. Bislang bestand keine Ermächtigung für den Rechnungshof, die Rechenschaftsberichte auf ihre Rechtskonformität zu beurteilen. Diesem auch im Lichte von GRECO problematischen Mangel wird durch die vorliegende Regelung in § 10 abgeholfen. Beschränkte sich bislang die Rolle des Rechnungshofes auf eine Entgegennahme einer Spendenliste durch den Präsidenten des Rechnungshofes, sieht die Regelung nunmehr konkrete Prüfbefugnisse und Prüfungsmaßstäbe vor. Hervorzuheben ist vor allem die Überprüfung des Nachweises über die Begrenzung der Wahlwerbungsausgaben (vgl. § 4). Wie auch sonst bei seiner Tätigkeit hat der Rechnungshof andererseits die Richtigkeit und Übereinstimmung des Rechenschaftsberichts mit den Regelungen des Parteiengesetzes zu beurteilen. Im Sinne des Transparenzgedankens ist durch Abs. 3 eine verpflichtende Veröffentlichung auf der Website des Rechnungshofes und der jeweiligen politischen Partei vorgesehen. Insbesondere diese Maßnahme dient auch der Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit. Aus der Veröffentlichung muss die Spendenliste ebenso ersichtlich sein wie die Zahl und Art der Beteiligungsunternehmen, worunter gemäß § 5 Abs. 6 jene Unternehmen zu verstehen sind, an denen die Partei und/oder eine ihr nahestehende Organisation mindestens 5 % direkte oder 10 % indirekte Anteile oder Stimmrechte hält. Zur Vervollständigung des Gesamtbilds der „Aktivitäten“ derartiger Unternehmen ist auch vorgesehen, den Umfang der von solchen Unternehmen mit der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Rechtsträgern „offenzulegen“.

Hegt der Rechnungshof den begründeten Verdacht, dass der Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben enthält, so muss er zunächst (wie in einem amtswegig zu führenden Verfahren ohnehin unerlässlich) „Parteiengehör“ (im doppelten Wortsinn) gewähren. Gelingt es der Partei nicht, die Unklarheiten auszuräumen – wozu ihr eine angemessene Frist einzuräumen ist – so droht der Partei eine Geldbuße. Dazu sieht die Bestimmung im letzten Satz des Abs. 4 vor, dass von der politischen Partei verlangt werden kann, die Richtigkeit ihrer Angaben durch ihren Wirtschaftsprüfer bestätigen zu lassen. Diese Vorgangsweise betont die Verantwortung der politischen Partei bei der Erfüllung der sie im Kontext der „Offenlegung“ treffenden Pflichten. Gelingt es selbst durch eine so „bestätigte“ Stellungnahme weiterhin nicht, die Zweifel des Rechnungshofes zu beseitigen, so kann der Rechnungshof einen weiteren, bislang nicht in dieser Angelegenheit tätigen Wirtschaftsprüfer mit der Prüfung des Rechenschaftsberichts beauftragen. Dazu muss, die politische Partei diesem Wirtschaftsprüfer die Einsicht in die erforderlichen Unterlagen gewähren.

Die Höhe der drohenden Geldbuße variiert nach der Art des Verstoßes. Im Falle unrichtiger Angaben von Einnahmen oder Ausgaben (vgl. § 10 Abs. 5) im Rechenschaftsbericht ist ein Höchstbetrag von

30 000 Euro vorgesehen, wird hingegen bei der Liste der Beteiligungsunternehmen und der von diesen mit der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Rechtsträgern abgeschlossenen Rechtsgeschäfte eine Unrichtigkeit festgestellt, so droht eine Geldbuße von maximal 100 000 Euro. Wird entweder gegen die Regelungen über die Offenlegung der Spender von Beträgen über 5 000 Euro pro Kalenderjahr (§ 6 Abs. 4) oder gegen die Bestimmung (§ 6 Abs. 5) über die an den Rechnungshof zu erstattende Meldung von Spenden über 50 000 Euro oder schließlich gegen § 10 Abs. 6 über das Verbot der Spendenannahme verstoßen, so soll die Geldbuße „spürbar“ bis zum Dreifachen des Betrags der Spende gehen können. Um auch verstärkt zur Einhaltung der betragsmäßigen Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben zu motivieren, ist aus general- und spezialpräventiven Überlegungen vorgesehen, dass eine Geldbuße bei Überschreitung der Ausgabengrenze bis zum Dreifachen jenes Betrags möglich ist, um den die tatsächlichen Ausgaben die Grenze nach § 4 zu erreichende Grenze überschreiten.

Zu den §§ 11 und 12:

Die Einrichtung einer für die Verhängung von Geldbußen zuständigen unabhängigen (Kollegial-)Behörde bedarf einer Verfassungsbestimmung, weil sich ihre Aufgabe nicht unter eine der Ziffern im Katalog nach Art. 20 Abs. 2 B-VG subsumieren lässt. Vorgesehen wird ein Kollegium von drei Personen, das nach dem System des § 10 Geldbußen aufgrund einer vom Rechnungshof erstatteten Mitteilung zu bemessen und zu verhängen hat. Ohne eine Mitteilung des Rechnungshofes kann der Senat nicht tätig werden, er ist auch nicht an die Ansicht des Rechnungshofes gebunden und kann nach Prüfung des Sachverhalts aufgrund der vorgelegten Unterlagen zur Auffassung gelangen, dass eine Geldbuße nicht gerechtfertigt wäre. Im Hinblick auf die Sensibilität der Materie bedarf es für die Besorgung der Aufgaben qualifizierter Persönlichkeiten, sodass sich in Abs. 2 ausführliche „Erfordernisse“ finden. Aus denselben Überlegungen (Partei- und Staatsferne der Besorgung der Aufgabe) sind ausführliche Unvereinbarkeitsbestimmungen unerlässlich. Es muss sichergestellt sein, dass die Mitglieder des Senates über jeden Zweifel an ihrer Unabhängigkeit erhaben sind. Vorgeschlagen wird, dass die Bundesregierung (entsprechend Art. 67 Abs. 1 Satz 2 B-VG) bei ihren Vorschlägen an den Bundespräsidenten an die Vorschläge der Präsidenten der drei Höchstgerichte gebunden ist und überdies im Hinblick auf die Einbindung der parlamentarischen Ebene der Vorschlag des Einvernehmens mit dem Hauptausschuss bedarf. Da es sich hierbei um keinen allgemeinen Akt im Sinne von Art. 52 Abs. 4 B-VG handelt, bedarf auch diese Anordnung einer Verfassungsbestimmung. Zur Kontinuitätsgewähr ist vorgesehen, dass eine Wiederbestellung zulässig ist und die Mitglieder des Senates jedenfalls so lange die Geschäfte führen, bis nach Ablauf ihrer Funktionsperiode „neue“ Mitglieder bestellt sind.

Für die Willensbildung ordnet Abs. 7 an, dass alle drei Mitglieder anwesend sein müssen (im Fall der gerechtfertigten Verhinderung eines Mitglieds tritt freilich das Ersatzmitglied an dessen Stelle). Ähnlich wie bei zahlreichen anderen Kollegialbehörden soll auch den Mitgliedern dieses Senates ein Sitzungsgeld gebühren, das auf den Zeitaufwand und die mögliche Komplexität der Fälle Bedacht nimmt.

Die Zuständigkeit des Senates (vgl. § 11 Abs. 1 und § 12 Abs. 1) erstreckt sich auf die Verhängung von Geldbußen und Geldstrafen (Abs. 3 und 4). Der Senat muss Geldbußen im Falle jener Parteien, die wiederkehrend Förderungen erhalten, nicht gesondert „eintreiben“, sondern die Geldbuße ist bei der nächstfolgenden Möglichkeit der Auszahlung vom auszuzahlenden Betrag abzuziehen und der so verminderte Betrag auszuzahlen. Handelt es sich um einen Rechtsträger, der nur einmalig in den Genuss einer Förderung gekommen ist, so ist die Geldbuße einzufordern. Schließlich wird – erneut und vordringlich im Sinne der Transparenz für die Öffentlichkeit – auch vorgesehen, dass mit Geldbuße bedrohte Verstöße publik zu machen sind.

Im Hinblick auf die Verwaltungsstrafdelikte der Abs. 3 und 4 sind die Kriterien für die Schuldbemessung hervorzuheben, wonach auf das Ausmaß des Verschuldens „besonders Bedacht“ zu nehmen ist (vgl. § 19 VStG), die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu berücksichtigen und die diversen Milderungsgründe des § 34 StGB sinngemäß anzuwenden sind. Aufgrund der Anwendbarkeit des VStG kann die Behörde auch ohne weiteres Verfahren von der Verhängung einer Strafe absehen, wenn das Verschulden des Beschuldigten geringfügig ist und die Folgen der Übertretung unbedeutend sind.

Zu § 14:

Die Valorisierungsregelung entspricht in ihrer Regelungstechnik der bisher in § 2 Abs. 3 des Parteiengesetzes vorzufindenden Bestimmung, die sich in der Praxis bewährt und auch Eingang in andere Rechtsgebiete gefunden hat (vgl. z.B. § 35 KOG). Ergänzt wurde die Bestimmung nur um die Regelungen zur Aufrundung.“

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Dr. Josef **Cap**, Mag. Wolfgang **Gerstl** und Mag. Werner **Kogler** mit Stimmenmehrheit (**dafür:** S, V, G, **dagegen:** F, B) beschlossen.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Verfassungsausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2012 06 26

Mag. Sonja Steßl-Mühlbacher

Berichterstatterin

Dr. Peter Wittmann

Obmann