

Österreichische Parteienfinanzierung nach „Ibiza“: Transparenz oder Kartell?

Manfred Stelzer¹/Teresa Radatz²

1. „Ibiza“ und die Ausgangslage

Seit dem Frühjahr 2019 steht der Name der Baleareninsel in Österreich nicht mehr nur für ein beliebtes Feriendomizil, sondern auch für einen handfesten Skandal: Ein auf ihr heimlich gedrehtes Video sorgte für ein politisches Erdbeben.³ Wenngleich die genauen Entstehungsbedingungen noch immer nicht geklärt sein dürften, so waren die Konsequenzen doch erheblich: Nicht nur zerbrach eine Regierungskoalition (jene aus ÖVP und FPÖ), sondern zum ersten Mal in der Zweiten Republik stürzte eine Regierung über das parlamentarische Misstrauensvotum (Art 74 B-VG). Der Bundespräsident sah sich (politisch) genötigt, eine Übergangsregierung aus „Expertinnen und Experten“ zu ernennen, Neuwahlen waren die Folge. Ihr Ergebnis führte im Januar 2020 zur Bildung einer Koalitionsregierung zwischen Konservativen und Grünen, was in jenen Teilen Europas mit Wohlwollen aufgenommen wurde, die sich eine Trendwende – weg von rechten, nationalistischen Bewegungen – erhoffen. Insbesondere die deutsche Innenpolitik reagierte mit besonderem Interesse, mögen doch die jüngsten Wahlerfolge der Grünen dort eine Koalition mit den Konservativen auch für Berlin eine mögliche künftige Regierungsvariante sein.⁴ Die schwierige politische Situation vor wenigen Wochen in Thüringen hat auch nach Österreich blicken lassen, als die Variante einer möglichen Expertinnen- und Expertenregierung ins Spiel gebracht wurde.⁵

Das durch das Video aber eigentlich und neuerlich ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gebrachte Thema war jenes der Transparenz privater Parteifinanzierung. In der Sache haben die Fantasien eines Parteibeamten, der er zum Zeitpunkt der Entstehung des Videos war, und Vizekanzlers, zu dem er es in der Zwischenzeit gebracht hatte, über die Art und Weise, wie Gelder einer angeblichen russischen Oligarchin zur Finanzierung seiner Partei genutzt werden könnten, die Allgemeinheit auf – zum Teil – mögliche Formen verdeckter Parteifinanzierung aufmerksam gemacht, die für Kennerinnen und Kenner des Parteienrechts nicht wirklich überraschend waren, allerdings der Außendarstellung der betroffenen politischen Partei diametral widersprachen.

Versuche, private Spenden an politische Parteien transparent zu machen, scheiterten in den frühen 1980er Jahren und das Thema blieb nahezu dreißig Jahre trotz wiederholter Mahnungen in den Berichten der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarates unerledigt. Erst 2012 war es möglich, aus Anlass einer Korruptionsaffäre rund um einen ÖVP-Mandatar des Europäischen Parlaments, nähere Regelungen über die Zulässigkeit privater Spenden (so waren etwa Spenden von ausländischen natürlichen und juristischen Personen, so sie 2.500 EUR überstiegen, verboten), über Veröffentlichungspflichten, Kontrollmöglichkeiten des Rechnungshofs sowie über ein Strafverfahren vor einem (neu errichteten) Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) zu treffen.⁶ Dass damit aber keine umfassende Regelung der Parteienfinanzierung geschaffen wurde, war von Anfang an klar. Zum einen begegnet sie der Schwierigkeit, dass die traditionellen Parteien in Österreich als „Lagerparteien“ über ein weit in den gesellschaftlichen Bereich hineinreichendes Netzwerk nicht nur aus Vorfeldorganisationen sondern auch ideologisch nahestehenden Vereinen (bis hin zu Sportvereinen und Autofahrerclubs) verfügen; zum anderen ist die Sensibilisierung der österreichischen Bevölkerung für alltägliche korruptionsrelevante Sachverhalte trotz massiver Bemühungen des Gesetzgebers, vor allem durch die schrittweise Einführung neuer und die Verschärfung bestehender Straftatbestände,⁷ um es vorsichtig zu formulieren, noch weiterentwicklungsfähig. Wenn es in manchen Be-

¹ Prof. Dr. Manfred Stelzer ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien.

² Mag. Teresa Radatz, MA, ist Universitätsassistentin am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien.

³ *Süddeutsche Zeitung*, Heimliche Aufnahmen belasten Österreichs Vizekanzler schwer, sueddeutsche.de/politik/strache-video-fpoe-oesterreich-ibiza-1.4451784 (Stand 17.5.2019) und *Der Spiegel*, War Österreichs Vizekanzler käuflich?, spiegel.de/politik/ausland/heinz-christian-strache-geheim-videos-belastet-fpoe-chef-a-1268059.html (Stand 17.5.2020).

⁴ *Süddeutsche Zeitung*, Versuchslabor Österreich, sueddeutsche.de/politik/oevp-gruene-koalition-oesterreich-1.4741792?reduced=true (Stand 2.1.2020).

⁵ *Die Zeit*, Christian Lindner fordert „unabhängigen“ Regierungschef, zeit.de/politik/deutschland/2020-02/fdp-thueringen-christian-lindner-bodo-ramelow (Stand 9.2.2020).

⁶ Vgl. Stelzer, Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Österreich, in *Burkowitz/Jun/Niedermayer* (Hrsg.), Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie (2016) 131 (134).

⁷ Strafrechtsänderungsgesetz 2008 BGBl I 109/2007; Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2009 (KorrStrÄG 2009) BGBl I 98/2009; Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 (KorrStrÄG 2012) BGBl I 61/2012.

reichen noch immer üblich ist, in Volksschulen klassenweise Weihnachts- und Geburtstagsgeschenke für die jeweilige Lehrkraft zu organisieren und selbst eine Matura(Abitur)prüfung von einem Lehrerehepaar abgenommen werden darf, das mit der Familie des Schülers eng befreundet ist, dann versagt die Schule in ihrer doch so wichtigen Vorbildfunktion. Dann ist es auch kein Wunder, dass das Ansinnen eines frisch gewählten Landeshauptmannes (vergleichbar dem Ministerpräsidenten eines deutschen Bundeslandes), seine Verlobte in seinem Büro anzustellen, keinen medialen Sturm der Entrüstung entfacht, sondern bestenfalls vorsichtige Verwunderung – unter gleichzeitiger Betonung der fachlichen Kompetenz der betroffenen Person.⁸ Die Beispiele ließen sich fortsetzen; der mögliche Nachweis, dass solche und ähnliche Fälle sich auch in anderen Ländern ereignen könnten, ja, dass die Lage dort noch viel schlimmer sei, macht die Sache freilich nicht besser. Das „So sind wir nicht“ des Bundespräsidenten als Reaktion auf den durch das Video ausgelösten Skandal⁹ mag daher im Ergebnis auch mehr Appell- als Feststellungscharakter gehabt haben.

Nichtsdestotrotz war sich der Parteienrechtsgesetzgeber von 2012 des Problems der intensiven Verflechtung der traditionellen politischen Parteien mit gesellschaftlichen Institutionen bewusst und bestimmte daher, dass private Spenden der beabsichtigten Transparenzpflicht unterfallen würden, wenn sie nicht nur an die Partei (bzw. eine ihrer Gliederungen mit oder ohne eigener Rechtspersönlichkeit), sondern auch an eine ihr nahestehende Organisation geleistet würden. Unter „nahestehender Organisation“ versteht § 2 Z 3 Parteiengesetz (PartG) 2012 „eine von der politischen Partei [...] getrennte Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, die diese politische Partei unterstützt oder an der Willensbildung dieser politischen Partei [...] mitwirkt“, dies aber nur, wenn die Verflechtung der politischen Partei mit der nahestehenden Organisation entweder in deren Statuten oder in den Satzungen der Partei festgelegt ist. Ausdrücklich ausgenommen werden parlamentarische Klubs (Fraktionen) und Parteiakademien, weiters Sportvereine und Organisationen, die wohl-tätigen Zwecken dienen, wozu beispielsweise auch

Tierheime gehören. Dass aber zu „nahestehenden“ Organisationen beliebige private Vereine nicht zählen, war schon aus definitorischen Gründen klar. Abgesehen von der Frage, ob es überhaupt sinnvoll und möglich wäre, alle denkbaren Organisationen im Rahmen des Parteiengesetzes mitzuerfassen, war von Anfang an bekannt, dass private Vereine Parteien zuarbeiten oder Aufgaben für sie übernehmen können (beispielsweise Recherche- und Analysetätigkeiten), ohne dabei an die Veröffentlichungspflichten für und die Begrenzung von privaten Spenden gebunden zu sein. In welchem Ausmaß dies realistisch ist und von wem diese Möglichkeiten wahrgenommen werden und welche Personen dann in einem „quid pro quo“ Vorteile erhalten, war und ist mangels Transparenz nicht zu beurteilen. Im Übrigen fällt es auch schwer, solche Verhaltensweisen als „Umgehung“ des PartG zu deuten, werden sie doch in ungeregelt gebliebenen Bereichen gesetzt, worüber unter den an der Gesetzgebung beteiligten Parlamentarierinnen und Parlamentariern – jedenfalls mehrheitlich – Konsens geherrscht haben muss.

Als weiteres Debattenfeld wurde durch die Einlassungen des Politikers vor versteckten Kameras die Frage nach der Effizienz der Kontrollmechanismen und der Schärfe der Sanktionsdrohungen eröffnet. So forderten Vertreterinnen und Vertreter des Rechnungshofs zum wiederholten Male verstärkte Einschaurechte in die Parteibilanzen – so wohl zuletzt wieder seine Präsidentin Margit Kraker in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung,¹⁰ was dieses Thema – als ob die staatspolitische Misere nicht schon gelangt hätte – auch über die Landesgrenzen hinaus publik gemacht hat. Allerdings sind die damit verbundenen Forderungen, jedenfalls nach der damaligen Rechtslage, differenziert zu betrachten.

Das Kontrollsystem, welches durch das PartG 2012 etabliert wurde, besteht – in aller gebotenen Kürze – aus einem Zusammenspiel zwischen Wirtschaftsprüferinnen bzw. Wirtschaftsprüfern, dem Rechnungshof und dem UPTS, in dem zunächst der Rechenschaftsbericht der Parteien durch zwei unabhängige Wirtschaftsprüferinnen bzw. Wirtschaftsprüfer zu kontrollieren ist; der geprüfte Bericht ist dem Rechnungshof vorzulegen, der dessen ziffernmäßige Richtigkeit und die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften zu überprüfen hat. Auch wenn er kein Recht hat, eigene Beamtinnen oder Beamten in die Parteizentralen zu schicken, so kann er

⁸ *Kurier*, Doskozils Verlobte wird Referentin im LH-Büro, kurier.at/chronik/oesterreich/doskozils-verlobte-wird-referentin-im-lh-buero/400753851 (Stand 14.2.2020); *Kurier*, Nach Kritik: Doskozils Verlobte verzichtet auf Job als Referentin, kurier.at/politik/inland/nach-kritik-doskozils-verlobte-tritt-job-als-referentin-nicht-an/400755126 (Stand 15.2.2020).

⁹ Etwa *Die Presse*, Nein, so sind wir nicht. Danke, Herr Bundespräsident, diepresse.com/5632106/nein-so-sind-wir-nicht-danke-herr-bundesprasident (Stand 21.5.2019).

¹⁰ *Süddeutsche Zeitung*, Die Politik muss den Anstand wiederfinden, sueddeutsche.de/politik/oesterreich-rechnungshof-par-teien-ibiza-skandal-1.4720511?reduced=true (Stand 13.12.2019).

doch im Falle des Vorliegens konkreter Anhaltspunkte, wonach Angaben unvollständig oder unrichtig sein könnten, die Partei zur Stellungnahme einladen und, sollte diese unbefriedigend ausfallen, eine Wirtschaftsprüferin oder einen Wirtschaftsprüfer seines Vertrauens mit der Aufgabe der Kontrolle des Rechenschaftsberichts beauftragen. Dieser oder diesem ist dabei der Zugang zu den nötigen Unterlagen zu gewähren. Durch den Rechnungshof festgestellte Verstöße sind dem UPTS zur Anzeige zu bringen, der dann Geldbußen und/oder Verwaltungsstrafen verhängen kann.¹¹

Dieses System hat zunächst zu folgendem Ergebnis geführt: Der Rechnungshof hat von der Möglichkeit, eigene Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer zu bestellen, soweit aus den veröffentlichten Entscheidungen des UPTS bzw. der öffentlichen Debatte ersichtlich, augenscheinlich nie Gebrauch gemacht, sondern im Wesentlichen sehr bald den Mangel direkter Einschaurechte moniert. Der UPTS hat, jedenfalls in einem ersten Zugriff und in seiner ursprünglichen Besetzung, Geldbußen nur dann ausgesprochen, wenn die Parteien die Übertretung des PartG auch – wenigstens implizit – eingeräumt hatten: im Wesentlichen bei der Überschreitung von Wahlwerbungskosten, die nach dem PartG für einen bestimmten Zeitraum vor der Wahl mit 7 Millionen EUR beschränkt sind.¹² Dies hat zum einen zur Kritik an der sehr formalistischen Rechtsprechung des UPTS geführt, zum anderen aber auch zur Einsicht, dass diese Kosten zum Teil erheblich überschritten wurden, sodass mit Recht daraus der Schluss zu ziehen war, dass die zu verhängenden Geldbußen offenbar keine abschreckende Wirkung für jene Parteien entfalten konnten, die über ausreichende Geldmittel verfügt haben.

2. Post-Ibiza: Schnellschüsse und Regierungsprogramm

Die politisch und emotional aufgeladene Atmosphäre nach dem erfolgreichen Misstrauensvotum nützte das nunmehr an keine Koalitionsabsprachen gebundene Parlament noch vor den Wahlen zu – wie sich zeigen wird – teilweise fragwürdigen Neuregelungen,

die u.a. massive Obergrenzen für private Spenden vorsehen. Das Regierungsprogramm 2020, das zwischen ÖVP und den Grünen ausgehandelt wurde, widmet ein Kapitel der Neuordnung der Parteifinanzierung.

2.1. Die Novelle vor der Nationalratswahl 2019

Im Rahmen des sogenannten „freien Spiels der Kräfte“ wurde im Sommer 2019 eine Novelle zum PartG erlassen, bei der insbesondere die Eindämmung privater (Groß-)Spenden – von denen besonders zwei Parteien profitierten, die den Antrag selbstverständlich nicht befürworteten – im Vordergrund stand.¹³ Weiters brachten die Änderungen eine Verschärfung der Sanktionen für die Nichteinhaltung der Obergrenze der Wahlwerbungskosten sowie eine Registrierungspflicht für Personenkomitees.

Relativ unproblematisch, wenngleich am Ende vielleicht doch zu kurz gegriffen, ist die Erhöhung der Geldbußen für Verstöße gegen die Wahlwerbungskostenobergrenze. Wie bereits erwähnt, war die Abschreckungswirkung der bestehenden Sanktionen kaum gegeben, da Parteien, die es sich wirtschaftlich leisten konnten, im Zuge einer Kosten-Nutzen-Analyse teilweise beträchtliche Überschreitungen tätigten und dafür die im Vergleich geringen Sanktionen in Kauf nahmen. Spitzenreiterin in Sachen Wahlwerbungskostenüberschreitungen war zuletzt die ÖVP – sie hat die Wahlkampfkosten bei der Nationalratswahl 2017 um fast das Doppelte des erlaubten Betrages, nämlich um ca. 6 Millionen EUR, überschritten. Nach der alten Regelung wurden vom UPTS 800.000 EUR als Geldbuße verhängt (bis zu 1 Million EUR wären möglich gewesen),¹⁴ nach der 2019 vorgenommenen Erhöhung hätten immerhin bis zu 4 Millionen EUR an Geldbuße gedroht. Es bleibt abzuwarten, ob die höheren Sanktionen im Sinne einer General- und Spezialprävention in Zukunft erfolgreicher sein werden, oder am Ende nicht doch hinter den Möglichkeiten zurückbleiben. Wenn und soweit diese Obergrenze eine Regelung ist, die Wettbewerbsverzerrungen zuwiderlaufen soll, dann müssen Sanktionen nicht nur den Überschreibungsbetrag abschöpfen, sondern darüber hinaus auch den erlangten Wettbewerbsvorteil zumindest im Ansatz neutralisieren helfen. Da eine der wesentlichen Konsequenzen eines Wahlerfolges nicht nur in der Erlangung politischer Macht, sondern auch in der Zuwendung (höherer) öffentlicher Fördersummen liegt, müsste – ähnlich wie im deutschen Parteienrecht – die Sanktion in der

¹¹ Vgl. Stelzer, Der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat, in *Krüper/Bock/Heinig/Merten* (Hrsg.), *Die Organisation des Verfassungsstaats* (2019) 435 (437f).

¹² Das änderte sich erst 2018, wohl auch im Zuge der Neubesetzung des UPTS. Seither greift der UPTS etwa auch die Rechtswidrigkeit geleisteter Spenden auf – z.B. UPTS 14.12.2018, GZ 610.005/0003-UPTS/2018; UPTS 6.12.2018, GZ 610.004/0002-UPTS/2018; UPTS 13.1.2020, GZ 610.005/0007-UPTS/2019.

¹³ Parteiengesetz 2012 (PartG) BGBl I 56/2012 idF BGBl I 55/2019, s. insb. § 6 Abs. 1a und 5 PartG.

¹⁴ UPTS 13.1.2020, GZ 610.005/0007-UPTS/2019.

Kürzung bzw. bei groben Verstößen im Wegfall der öffentlichen Förderung für die Legislaturperiode oder zumindest für das dem Wahljahr folgende Kalenderjahr bestehen. Eine Einbehaltung der Parteienförderung wurde hingegen lediglich für die fehlende Übermittlung des Rechenschaftsberichts an den Rechnungshof vorgesehen.¹⁵

Während die Verschärfung der Sanktionen für die Überschreitung der Wahlwerbungskosten möglicherweise hinter dem Notwendigen zurückbleibt, gehen die neuen Beschränkungen für private Spenden wohl zu weit und sind auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive in der Form wohl kaum zu halten. Neben einer Verschärfung der Transparenzpflicht wurden nämlich absolute Betragsgrenzen sowohl für individuelle Spenden als auch für die Gesamtsumme an privaten Spenden für eine Partei im Rechnungsjahr festgelegt. Waren bisher Spendenannahmen in unbegrenzter Höhe möglich, dürfen Parteien nur mehr Spenden im Gesamtwert von höchstens 750.000 EUR pro Kalenderjahr entgegennehmen – wobei für eine neue Partei, die erstmals zu einer Wahl antritt, die doppelte Summe gilt. Privatpersonen oder Unternehmen dürfen jährlich nur noch bis zu 7.500 EUR an eine bereits bestehende politische Partei spenden; für neue Parteien gilt im Gründungsjahr eine Grenze von bis zu 37.500 EUR. Anlass für diese Regelung sind wohl die hohen Spendensummen Privater vor allem an die ÖVP gewesen, im Hintergrund mag aber auch die Geschichte der NEOS und des Teams Stronach eine Rolle gespielt haben. Getragen wurde sie freilich im Wesentlichen von Parteien, die schon seit Jahren kaum private Gelder erhalten (jedenfalls nicht offiziell) und nur von staatlichen Förderungen leben – eine Konsequenz aus dem Mangel einer relativen Obergrenze der staatlichen Parteiförderung, wie sie etwa vom Bundesverfassungsgericht verlangt wird.¹⁶ Eine solche Obergrenze mag zwar nach der österreichischen Verfassungsordnung nicht erforderlich sein; die Zurückdrängung privater Parteifinanzierung begegnet demgegenüber aber verfassungsrechtlichen Bedenken. Und zwar gleich in mehrerlei Hinsicht: Sie betrifft Grundsätze der österreichischen Verfassungsordnung, eine Detailbestimmung des PartG sowie die Meinungsfrei-

heit nach Art. 10 EMRK, die in Österreich wie ein innerstaatliches Verfassungsgesetz gilt.

Die Spende einer Person an eine Partei wird von der Meinungsfreiheit erfasst und daher auch von Art. 10 EMRK geschützt¹⁷ – dies nicht nur nach der zufälligen Rechtsprechung des EGMR: auch in den USA gilt „money is speech“¹⁸. Die Beschränkungen haben daher gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK in einer demokratischen Gesellschaft notwendig bzw. verhältnismäßig zu sein. Während die Grenze von 7.500 EUR pro Person bzw. Unternehmen im Lichte der bisherigen Rechtsprechung des EGMR im Interesse der Chancengleichheit – wohl ähnlich wie die Wahlwerbungskostenobergrenze¹⁹ – möglicherweise als verhältnismäßig angesehen werden kann, gilt dies für die absolute Höhe der Spendensumme, die eine Partei jährlich annehmen darf, nicht in gleicher Weise. Hat eine Partei nämlich die jährliche Spendenobergrenze erreicht, ist es Bürgerinnen und Bürgern, die noch keine Spende abgegeben haben, nun nicht mehr möglich, effektiv für diese Partei zu spenden (und zwar gleichgültig, in welcher Höhe) – es ist kaum zu erkennen, wie eine solche Beschränkung der politischen Meinungsäußerung Einzelner in einer Demokratie gerechtfertigt werden kann. Genau genommen müsste sich jede Bürgerin und jeder Bürger, die oder der einer gesellschaftlich relevanten Partei spenden möchte, spätestens ab Mitte des Jahres erkundigen, ob ihre oder seine Spende überhaupt noch angenommen werden darf – oder direkt beim Rechnungshof landet (wohin unzulässige Spenden zu überweisen sind). Ein solcher Zustand kann nicht im Interesse einer demokratischen Beteiligung der Bevölkerung liegen, wird diese doch damit nachhaltig beschränkt.

Kritisch hinterfragt werden darf, ob die individuelle Beschränkung der Spenden auch im Sinne einer verstärkten Transparenz liegt oder ob sie nicht gerade Parteien dazu verleitet, nach Grauzonen zu suchen und diese weidlich auszunutzen. Spendenobergrenzen von Privatpersonen gibt es auch in anderen Ländern, z.B. in Frankreich oder den USA. Ein Blick in die USA zeigt, dass die Einführung von Spendenobergrenzen den Aufschwung von unabhängigen Organisationen im Rahmen der Parteienfinanzierung begünstigen kann,²⁰ was für ein Mehr an Transparenz

¹⁵ Fraglich ist nur, ob dem österreichischen Parteiengesetzgeber bewusst ist, dass er sich ein Problem einhandeln könnte, das nach dem deutschen Parteienrecht schon aufgetreten ist: nämlich die Frage, wann ein Bericht so fehlerhaft ist, dass es sich um einen „Nichtbericht“ handelt. Möglicherweise bewahrt aber die formalistische Staatsrechtsdogmatik in Österreich die Parteien vor dieser Konsequenz; vgl. dazu *Morlok*, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen, NJW 2000, 761 und BVerfGE 111, 54.

¹⁶ BVerfGE 85, 264.

¹⁷ EGMR 19.2.1998, 24839/94, *Bowman/UK*.

¹⁸ US Supreme Court 30.1.1976, 424 US 1, *Buckley/Valeo*.

¹⁹ VfSlg 20.128/2016.

²⁰ Vgl. auch *Sickinger/Huter/Skrabal/Breitschopf*, Parteienfinanzierung, Abgeordneteneinkünfte, Medientransparenz, Lobbygesetzgebung, Informationsfreiheit: Eine kritische Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive und Forderungen an den neu gewählten Nationalrat und die künftige Bundesregierung,

natürlich nicht gerade förderlich ist. In den USA sind direkte Spenden von Einzelpersonen an politische Parteien oder Kandidatinnen bzw. Kandidaten seit 1974 begrenzt, jene von Unternehmen schon seit 1907 verboten.²¹ Der Supreme Court hat aber mit einigen Entscheidungen Umgehungsmöglichkeiten erlaubt, durch welche auch spendable Unternehmen oder Einzelpersonen einen Weg gefunden haben, tatkräftig im Wahlkampf mitwirken zu können.²² Die seit 2010 möglichen sogenannten „Super-PACs“ (PAC steht für Political Action Committee) gelten als Wahlkampfmotor schlechthin in den USA. Super-PACs können unbegrenzt Mittel von Einzelpersonen oder Unternehmen beschaffen und diese Mittel für die Wahlwerbung verwenden, unter der Voraussetzung, dass sie nicht direkt Geld an Kandidatinnen oder Kandidaten spenden sowie sich nicht mit deren zugehörigen Wahlkampforganisationen koordinieren – letztere Voraussetzung ist wohl praktisch kaum zu kontrollieren, da diese Organisationen meist von ehemaligen Teammitgliedern der jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten geleitet werden.²³ Außerdem bieten die Offenlegungspflichten für Super-PACs diverse Schlupflöcher, weshalb deren Geldflüsse im Normalfall nicht nachzuvollziehen sind.²⁴

Neben den schon bestehenden und eingangs erwähnten Umgehungsmöglichkeiten von Offenlegungspflichten privater Spenden, wenn diese an private Vereine fließen (wogegen die Regelung nicht hilft), trägt die Einführung von Spendenobergrenzen auch das Risiko eines verstärkten Engagements von solchen „Third Parties“ in sich.²⁵ Möglicherweise verhindern aber zwei Umstände das Entstehen von Super-PAC-ähnlichen Organisationen: Einerseits die ohnehin großzügig bemessene staatliche Parteienfinanzierung, die es in den USA nicht gibt; andererseits hat man aber, offenbar in Kenntnis der US-amerikanischen Situation, versucht, Personenkomitees rechtlich zu

verankern. Ein Personenkomitee wird definiert als eine von der politischen Partei getrennte Organisation natürlicher oder juristischer Personen – meistens wird die Rechtsform des Vereins gewählt –, mit dem Ziel, eine Partei für eine Wahl oder einen Wahlwerber bzw. eine Wahlwerberin materiell zu unterstützen. Diese Komitees haben sich beim UPTS registrieren zu lassen, wobei für eine Registrierung eine Einverständniserklärung der zu unterstützenden Partei bzw. Person notwendig ist. Eine fehlende Registrierung eines Personenkomitees kann zu einer Geldstrafe in der Höhe des Fünffachen der Unterstützungsleistung führen. Spendeneinnahmen sowie Wahlkampfausgaben von Personenkomitees sind dabei in jene der unterstützten Partei miteinzuberechnen, außerdem gelten dementsprechende Offenlegungspflichten, weshalb Transparenz in dem Fall gegeben zu sein scheint. Umgehungsmöglichkeiten würden nurmehr insofern bestehen, als einzelne Personen Werbungen oder Veranstaltungen für bestimmte Parteien oder Kandidatinnen bzw. Kandidaten organisieren (einzelne Personen sind aufgrund des Begriffsinhalts von „Personenkomitees“ nicht umfasst²⁶) bzw. als eine private Organisation ohne Zustimmung der Partei allgemein Werbungen, Veranstaltungen zu einem bestimmten Thema oder Werbung in Form von negative campaigning betreibt.²⁷ Dreh- und Angelpunkt bleibt demnach die „Zustimmung“ der politischen Partei – und dies zeigt die Schwierigkeit, der solche Regelungen im Kern begegnen. Es benötigt einen rechtlichen Anknüpfungspunkt, der es erlaubt, einer Partei oder einer Kandidatin bzw. einem Kandidaten das Verhalten Dritter zuzurechnen. Auf der anderen Seite lebt Demokratie von der Meinungsfreiheit und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Politik. Offenheit und Transparenz ist daher leichter zu erreichen, wenn nicht durch – im Ergebnis willkürliche – Beschränkungen immer wieder Wege in Grauzonen gesucht werden.

Nicht erfasst werden durch die Spendenbegrenzungsregelungen Mitgliedsbeiträge, Beiträge von Mandatären und Funktionären; Einnahmen aus Sponsoring und Inseraten sind aber weiterhin in unbegrenzter Höhe möglich, was für Umgehungsmöglichkeiten geradezu einladend wirkt. Dabei ist vielleicht nicht ganz unbeachtlich, dass eine Partei, die für die in Rede stehende Novelle verantwortlich ist, von einer Großspende eines ihrer Mandatäre (einem offenbar ver-

hubertsickinger.at/wp-content/uploads/2019/10/Transparenz-paket-Bestandsaufnahme-und-Forderungen.pdf 2019, 1 (17).

²¹ Thunert, Hyper-Pluralismus? Die Welt der Interessengruppen, Gewerkschaften, Lobbyisten und Think Tanks, in *Lammert/Siewert/Vormann* (Hrsg.), *Handbuch Politik USA* (2016) 285 (295).

²² US Supreme Court 30.1.1976, 424 US 1, *Buckley/Valeo*; 21.1.2010, 558 US 310, *Citizens United/FEC*; 2.4.2014, 572 US 185, *McCutcheon/FEC*.

²³ *Gellner/Kleiber*, Das Regierungssystem der USA. Eine Einführung² (2012) 205.

²⁴ *Weinmann*, Wahlen und Direkte Demokratie: Demokratische Teilhabe im Spannungsfeld politischer Machtinteressen, in *Lammert/Siewert/Vormann* (Hrsg.), *Handbuch Politik USA* (2016) 243 (254).

²⁵ *Sickinger/Huter/Skraball/Breitschopf*, Parteienfinanzierung 17.

²⁶ *Eisner/Kogler/Ulrich*, *Recht der politischen Parteien*² (2019) § 12 Abs. 3a Rz. 8.

²⁷ Vgl. auch *Sickinger/Huter/Skraball/Breitschopf*, *Parteienfinanzierung* 17.

mögenden Rechtsanwalt) wesentlich profitiert hatte.²⁸ Dass Mitgliedsbeiträge in diesem Zusammenhang eine nicht uninteressante Rolle spielen könnten, erklärt sich aus dem Umstand, dass das österreichische Parteienrecht die innere Organisation der Parteien kaum regelt. So können Parteien – ähnlich wie Vereine – auch das Institut des „fördernden“ Mitglieds vorsehen, wobei es sich auch um eine juristische Person handeln kann. Auf diese Weise könnte man auch größere Spenden unter der Position „Mitgliedsbeiträge“ verbuchen. (Ein- und Austritt könnten ja sehr flexibel gehandhabt werden.) Dass der Gesetzgeber sich dessen sehr wohl bewusst war, zeigt die Tatsache, dass Mitgliedsbeiträge über 7.500 EUR gesondert und namentlich auszuweisen sind; sie fallen aber dennoch nicht unter die Spendenobergrenzen. Schon diese Bestandsaufnahme zeigt, dass die vor der Nationalratswahl verabschiedete Novelle zum PartG nicht einem Plan zur Schaffung von mehr Transparenz für private Parteispenden entsprang, sondern eher emotionale Bedürfnisse befriedigte.²⁹

Schwerwiegender und auch noch aus anderen verfassungsrechtlichen Überlegungen bedenklich sind die Auswirkungen der absoluten Spendenobergrenze auf das österreichische politische System insgesamt. Die Parteienfinanzierung in Österreich erfolgt im Wesentlichen aus öffentlichen Mitteln. Mit einer einzigen, aber nicht ins Gewicht fallenden, Ausnahme beziehen diese Mittel ausschließlich die in den Parlamenten vertretenen Parteien. Die Verankerung einer Partei in der Gesellschaft spielt in Bezug auf die öffentliche Parteienfinanzierung daher nur eine Rolle hinsichtlich des Erfolgs bei Wahlen; die Einnahmen einer Partei aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden sind demgegenüber anders als in Deutschland für die Höhe der öffentlichen Finanzierung irrelevant. Wirtschaftlich gesehen konnte man Parteien, die sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten, demnach schon bisher als staatliche Einrichtungen betrachten.³⁰ Für neue Parteien war es essentiell, genügend Mittel auf privatem Wege zu erlangen, um den Wettbewerbsvorsprung der staatlich finanzierten

– und insofern etablierten – Parteien bei anstehenden Wahlen wenigstens einigermaßen wettzumachen, was im Grunde dazu geführt hat, dass hinter einer neuen Partei meist ein großzügiger Spender stand. Dies ist aber pro futuro ausgeschlossen; ausgeschlossen wäre aber auch die Aufbringung namhafter Summen mittels Crowdfunding. Es ist daher äußerst fraglich, ob es unter diesen Umständen überhaupt noch möglich ist, dass sich neue Parteien erfolgreich bilden können oder ob nicht der schon seit einigen Jahren zu beobachtende Weg hin zu einem reinen Parteienkartell damit abgeschlossen ist. Von einer Vielfalt politischer Parteien, welche in Österreich verfassungsgesetzlich verankert (§ 1 Abs. 1 PartG) und zugleich auch das Fundament einer liberalen, westlichen demokratischen Verfassungsordnung ist, bleibt möglicherweise nicht mehr viel übrig.

Es ist daher auch nicht zufällig, dass gemäß § 1 Abs. 3 PartG die Tätigkeit der politischen Parteien keiner Beschränkung durch besondere Rechtsvorschriften unterworfen werden darf, dass sie also im Rahmen der allgemeinen Gesetze operieren dürfen. Dazu zählt aber auch der Erwerb von Vermögen – insbesondere auch, um von staatlicher Finanzierung unabhängig sein zu können. Diese könnte ja einmal ausbleiben, auch dann, wenn sie gebührt.

Bleiben diese Regelungen trotz der geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken aber bestehen, wird die private Finanzierung in Zukunft nur mehr einen noch geringeren Anteil an der gesamten Parteienfinanzierung ausmachen – im Nationalrat vertretene Parteien stehen dann nicht mehr zwischen Staat und Gesellschaft, sondern können faktisch als Staatsorgane gelten, was sie für Kelsen in den Zwanzigerjahren ohnehin schon waren.³¹ Die vom Rechnungshof geforderte volle Kontrolle der Gebarung der Parteien wäre dann nur noch konsequent.

2.2. Regierungsprogramm

Die im Januar gebildete Koalition aus ÖVP und den Grünen hat sich im Regierungsprogramm in Bezug auf die Parteienfinanzierung ein sehr hohes Ziel gesteckt: Sie hat vor, „vollständige Transparenz der Parteien und vor allem im Bereich der Parteienfinanzierung“ herzustellen³² – eine Mammutaufgabe. Während in den Medien schon über „gläserne Partei-

²⁸ *Der Standard*, Ibiza-Ermittlungen. Ermittler decken Großspenden an FPÖ-Vereine auf, derstandard.at/story/2000114775432/ermittler-decken-prominente-grossspender-von-fpoe-ver-einen-auf (Stand 19.2.2020).

²⁹ Dass nun gerade eine Partei, welche die Novelle wesentlich mitgetragen hatte, von der dadurch geschaffenen Transparenzkontrolle überrascht wurde, fügt sich ins Bild; vgl. UPTS 24.2.2020, GZ 2020-0.010.162/SPÖ/UPTS; vgl. auch etwa *Der Standard*, SPÖ wegen Verstoßes gegen Großspendenverbot verurteilt, derstandard.at/story/2000115415361/spoe-wegen-verstos-es-gegen-grossspendenverbot-verurteilt (Stand 6.3.2020).

³⁰ *Stelzer*, Grundzüge des Öffentlichen Rechts⁴ (2019) 28.

³¹ *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929) 19; vgl. auch *Stelzer*, Grundzüge⁴ 28.

³² *ÖVP/Die Grünen*, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024, dieneuevolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2020.pdf (10, Stand 7.1.2020).

kassen“ gemutmaßt wird,³³ bleibt abzuwarten, ob die Vorhaben bzw. in weiterer Folge die Umsetzung des Programms dieser Absicht gerecht werden. Die Bestrebungen der neuen Regierung, die hier überblicksartig dargestellt werden sollen, lassen sich grob in vier Kategorien einteilen, die sich teils überschneiden: die Ausweitung der Kompetenzen des Rechnungshofs, neuerliche Beschränkungen von privaten Spenden, Vorkehrungen um Umgehungsstrukturen zu vermeiden – Stichwort mehr Transparenz – und weitere Verschärfungen der Bestimmungen über Wahlwerbungskosten.

Das Regierungsprogramm 2020 bekennt sich insbesondere zu einer Stärkung der Prüfungsrechte des Rechnungshofs. Folgende zusätzliche Kompetenzen werden angestrebt: erstmals originäre und direkte Kontroll- und Einschaurechte des Rechnungshofs, sollten sich anlässlich der Prüfung des Rechenschaftsberichts konkrete Anhaltspunkte für Gesetzeswidrigkeiten ergeben. Außerdem soll das Kontrollorgan bei begründetem Verdacht auf Verletzung des PartG von sich aus zu jeder Zeit tätig werden und prüfen können. Was genau unter „begründetem Verdacht“ zu verstehen ist, bleibt – der Natur eines Koalitionsübereinkommens gemäß – offen, denkbar ist etwa eine Angleichung dieses Terminus im Sinne des Anfangsverdachts der StPO (§ 1 Abs. 3 StPO). Während der Rechnungshof also bisher bei einem konkreten Verdacht über einen Verstoß gegen das PartG auf die Stellungnahmen der Parteien oder die Prüfung des Rechenschaftsberichts der von ihm beauftragten Wirtschaftsprüferin bzw. des Wirtschaftsprüfers angewiesen war, soll er nun künftig die Möglichkeit erhalten, selbst nachzuschauen – also selbst Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu nehmen. Schließlich ist geplant, dass Personenkomitees sich in Zukunft beim Rechnungshof registrieren lassen müssen und nicht mehr beim UPTS, was von manchen als sinnvoll angesehen wird, da der Rechnungshof das eigentliche Kontrollorgan ist, während der UPTS nur für die Verhängung von Sanktionen zuständig ist.³⁴

Weiters plant die Regierung eine neuerliche Verschärfung der Beschränkungen für private Spenden. So soll die Obergrenze für anonyme Spenden, die von den Parteien angenommen werden dürfen, von derzeit 500 EUR auf 200 EUR herabgesetzt werden. Allerdings

³³ Z.B. *Kleine Zeitung*, Rechnungshofchefin Kraker drängt bei Kurz und Kogler auf gläserne Parteikassen, [kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5756570/Rechnungshofchefin_Kraker-draengt-bei-Kurz-und-Kogler-auf](https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5756570/Rechnungshofchefin_Kraker-draengt-bei-Kurz-und-Kogler-auf) (Stand 22.1.2020).

³⁴ Vgl. *Sickinger/Huter/Skrabal/Breitschopf*, Parteienfinanzierung 17.

dürfte diese Grenze nach wie vor für jede Einzelspende gelten und sich nicht auf anonyme Spenden insgesamt beziehen. In Zukunft soll die namentliche Veröffentlichungspflicht für alle Spenden über 500 EUR gelten, wobei hier eine Frist von drei Monaten nach Erhalt der Spende zu beachten sein soll, während Spenden über 2.500 EUR weiterhin unverzüglich dem Rechnungshof zu melden sind, der diese unter Namensnennung auf seiner Homepage zu veröffentlichen hat. Zudem ist die Klarstellung beabsichtigt, dass über rechtlich verbindlich festgelegte Mitgliedsbeiträge hinausgehende Zuwendungen eines einzelnen Mitglieds als Spende behandelt werden (wobei die Parteien aber offenbar frei bleiben, in ihren Satzungen die Höhe von Mitgliedsbeiträgen für fördernde Mitglieder vorzusehen). Die 2019 eingeführte Ausweispflicht der Mitgliedsbeiträge über 7.500 EUR soll ferner in Bezug auf deren Höhe evaluiert werden – dies wahrscheinlich vor dem Hintergrund, dass Spenden künftig ja schon ab 500 EUR namentlich veröffentlicht werden müssten und es daher inkonsequent wäre, für Mitgliedsbeiträge anderes vorzusehen.

Geprüft werden soll auch die Einführung von Sanktionen gegen Spenderinnen und Spender, die wesentlich gegen die Spendenobergrenze verstoßen. Zwar sollen Sanktionen nur „ab einer gewissen Grenze“ erwogen werden, trotzdem erscheint dieses Vorhaben äußerst fragwürdig. Es sind hier zwei Fälle zu unterscheiden. Einerseits könnte eine solche Sanktion eine Person treffen, die einer Partei mehr als 7.500 EUR jährlich spendet; andererseits aber auch eine Person, die einer Partei einen gewissen Betrag spendet, falls die Partei schon 750.000 EUR im Jahr an Spenden lukriert hat und die spendende Person darüber Bescheid weiß (was im Allgemeinen nur dann der Fall sein kann, wenn eine Partei diese Grenze mit Spenden erreicht hat, die schon während des Rechnungslegungsjahres auf der Homepage des Rechnungshofs zu veröffentlichen waren). Solche Sanktionsmöglichkeiten würden jedenfalls die hier geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Obergrenzen von privaten Spenden nur verstärken.

Darüber hinaus möchte die Regierung den Rechenschaftsbericht in Zukunft ausführlicher und detaillierter gestalten. Sämtliche Geldflüsse innerhalb der Parteiorganisationen, etwa von der Bundes- an die Landespartei, sollen zusätzlich ausgewiesen werden. Auch ein Zeichnungsregister im Parteienregister, welches in ähnlicher Weise für Vereine und Unternehmen existiert, ist vorgesehen.

Im einem weiteren Schritt ist beabsichtigt, Maßnahmen zu ergreifen, die „Umgehungen“ der Transpa-

renzregeln verhindern sollen. Der Fokus liegt dabei auf dem Begriff der „nahestehenden Organisation“, der evaluiert und gegebenenfalls angepasst (gemeint offenbar: erweitert) wird. Solche Organisationen sollen vor allem gezwungen werden, den Parteien Einnahmen- und Ausgabenaufstellung zu überlassen, die in deren Rechenschaftsberichte aufzunehmen sind. Dem Rechnungshof soll die Möglichkeit gegeben werden, an den Details einer solchen Regelung mitzuarbeiten und Empfehlungen abzugeben. Des Weiteren ist geplant, dass Medien, deren Inhaberin eine nahestehende Organisation ist, in Zukunft ebenso ihre Einnahmen aus Inseraten im jeweiligen Rechenschaftsbericht der Partei angeben müssen. Unabhängig von einer möglichen Ausweitung des Begriffs der „nahestehenden Organisation“ soll versucht werden, das Problem der Finanzierung über Vereine durch eine Registrierungspflicht für sogenannte „Third Parties“ in den Griff zu bekommen. Diese soll für alle Organisationen gelten, „deren Ausgaben jenseits eines Freibetrages [...] liegen“ – bei Wahlen auf Bundesebene ist etwa ein Freibetrag in Höhe von 7.500 EUR angedacht, bei Wahlen auf Gemeinde- und Landesebene ein entsprechend niedrigerer. Was das bedeuten soll, lässt sich den vagen Formulierungen des Regierungsprogramms kaum entnehmen. Eine Registrierungspflicht aller Vereine, deren Ausgaben über 7.500 EUR liegen ist im Rahmen des Parteienrechts nicht sehr sinnvoll und wäre wohl auch unsachlich. Es kann demnach nur um Organisationen gehen, die irgendwie mit Parteien verflochten sind oder deren Ausgaben Parteien zugutekommen. Hier gangbare Kriterien zu finden, die nicht massiv in die Vereinigungsfreiheit oder Meinungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger eingreifen, ist äußerst schwierig, da eine Grenze zwischen „Privatem“ und „Politischem“ oft kaum zu ziehen ist.

Auch eine Überprüfung des Sanktionensystems des PartG auf Vollständigkeit und Transparenz ist vorgesehen, wobei insbesondere die 2019 eingeführten Sanktionen für die nicht fristgerechte Abgabe des Rechenschaftsberichts überprüft werden sollen. Weiters wird überlegt, wie Wahlwerbungsausgaben in Zukunft zu verbuchen sein sollen. Derzeit sind die Parteien der Auffassung, dass deren gesonderter Ausweis im Rechenschaftsbericht lediglich freiwillig erfolgt – was aber wohl aus Furcht vor negativer öffentlicher Wahrnehmung bislang von allen Parteien so gehandhabt wurde. Dies soll nun entweder verpflichtend werden oder aber Parteien sollen gezwungen werden, selbständige Rechenschaftsberichte über die Wahlwerbungsausgaben zu legen, welche innerhalb von sechs Monaten nach einer Wahl zu veröffentlichen

sind. Die Prüfung durch den Rechnungshof würde trotzdem aber erst im Rahmen der regulären Prüfung des jährlichen Rechenschaftsberichts stattfinden. Schließlich ist eine abermalige Verschärfung der Sanktionen bei Überschreitungen der Wahlwerbungskostenobergrenze beabsichtigt. Im oben als Beispiel genannten Fall der ÖVP aus 2017 wären nach der geplanten Regelung bis zu 6,25 Millionen EUR Geldbuße möglich gewesen. Eine Einbehaltung der Parteienförderung bei einer beträchtlichen Überschreitung wird allerdings noch immer nicht erwogen.

3. Zusammenfassung

Die Videobotschaft aus Ibiza hat all jene eines Besseren belehrt, die geglaubt haben, mit der PartG Novelle 2012 sei das jahrzehntelang schwelende Problem der Intransparenz von Parteispenden endgültig erledigt worden. Die – trotz der vielen guten und richtigen Ansätze – nach wie vor vorhandenen Schwächen der getroffenen Regelungen wurden, verbunden mit der mehr oder weniger ernstzunehmenden Absicht eines Parteiobermannes, sie zu Gunsten seiner Partei zu nützen, einem breiten Publikum vor Augen geführt.

In einer ersten Reaktion darauf hat der Gesetzgeber noch vor den Wahlen im September 2019 Maßnahmen ergriffen, die vor allem eine Verschärfung der Sanktionen für die Überschreitung der Wahlwerbungskostenobergrenze und – im Sinne der Transparenz – eine Registrierungspflicht für Personenausschüsse gebracht hat. Das Regierungsprogramm 2020 möchte diesen Weg weitergehen und neben einer neuerlichen Verschärfung der Sanktionen auch dem Rechnungshof direkte Kontrollrechte und Einschaumöglichkeiten in die Parteibilanzen zugestehen sowie weitere Dritte („Third Parties“) unter das PartG zwingen.

Neben diesen, den Prinzipien der Transparenz und Kontrolle dienenden Maßnahmen, wurden betragsmäßige Obergrenzen für private Spenden, und zwar nicht nur individuell für die einzelne Spenderin und den einzelnen Spender, sondern auch für das im Rechnungslegungsjahr insgesamt zulässige Volumen an privaten Spenden festgelegt. Diese Beschränkung ist nicht nur aus der Perspektive der Meinungsfreiheit verfassungsrechtlich problematisch, sondern sie stellt – verbunden mit der Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Geldern nur für Parteien, die bereits in Parlamenten vertreten sind – einen weiteren Schritt zur Bildung eines Parteienkartells dar, das nicht nur verfassungsrechtlich problematisch, sondern auch im Sinne einer liberalen Demokratie nicht hinzunehmen ist.