



Unabhängiger
Parteien-Transparenz-Senat

GZ 2022-0.353.392 (UPTS/IA)

A-1010 Wien, Ballhausplatz 1

Tel. +43 (1) 531 15-204272

Fax +43 (1) 531 09-204272

e-mail: upts@bka.gv.at

www.upts.gv.at

Betrifft: Stellungnahme des UPTS zu Antrag 2487/A, XXVII.GP

Der unabhängige Parteien-Transparenz-Senat dankt für die Einladung zur Stellungnahme und erlaubt sich, zum Antrag betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien, das Mediengesetz und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert werden, (2487/A XXVII. GP), Folgendes auszuführen:

Zu § 2 Z 1:

Der UPTS kann nicht erkennen, dass mit dem nur für einzelne Bestimmungen vorgesehenen Entfall des Begriffs „*Gliederung*“ eine – wie dies in den Erl ausgedrückt wird – „*Vereinfachung*“ im Verständnis der Regelungen und damit in der Vollziehung des PartG eintritt.

Vielmehr führt die Streichung des Terminus „*Gliederung*“ zu Verwirrung über den konkreten Norminhalt, insbesondere im systematischen Zusammenhang mit anderen Bestimmungen. Aus der Sicht des UPTS ist vielmehr dringend anzuraten, schon im Wortlaut des Gesetzestextes und nicht nur in den Erl deutlich zu machen, welches Rechtssubjekt (im Organisationsgefüge oder Umfeld einer politischen Partei) von welchen Regelungen konkret erfasst ist und welche Verantwortlichkeiten normiert werden. Insbesondere die Erklärungsversuche in den Erl, wenn „*Gliederungen*“ im Gesetz genannt sind, der „*Umkehrschluss nicht zulässig*“ sei, dass sie „*an anderer Stelle demgemäß nicht umfasst werden*“, lässt die bereits erforderliche Rechtsklarheit und Rechtssicherheit

vermissen. Dies ist insofern zu betonen, als der Begriff ja tatsächlich auch im neuen Text weiterhin ua in § 5 in mehreren Absätzen, in § 6, § 7, 10 und 12 ohne jegliche Änderung beibehalten wird.

In diesem Sinn erschließt sich dem UPTS schon bei der Verfassungsbestimmung in § 1 Abs. 6 Z 5 des Entwurfs nicht, warum vermutete Verstöße von „Gliederungen“ (bisherige Z 4) nicht mehr Gegenstand einer Mitteilung des RH sein können.

Zu § 2 Z 5:

Vgl die vorstehende Anmerkung. Um jeden Zweifel auszuschließen, sollte die „Gliederung“ (wie bisher) eigens angeführt werden.

Zu § 2 Z 5b lit. c:

Der UPTS gibt – auch unter Berücksichtigung der bisherigen Spruchpraxis – zu bedenken, dass die beabsichtigte ausdrückliche Ausnahme von Zuwendungen nahestehender Organisationen oder Personenkomitees kreative Umwege zur Vermeidung der Anwendung der Spendenregelungen fördern könnte.

Zu § 2 Z 5b lit. d:

Die neu eingefügte Ausnahme, wonach „*zweckgebundene Förderungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften*“ nicht als Spenden anzusehen sind, ist – wenn man sie wörtlich nimmt – unter dem Aspekt der Zielsetzungen des PartG unverständlich. Sie würde auch Geldleistungen an eine bestimmte Partei erfassen, die zur Finanzierung eines konkreten Wahlkampfes bestimmt sind. Ausgenommen wären auch unentgeltliche Sachleistungen, die von KÖR mit einer Zweckwidmung an politische Parteien gewährt werden, so zB die unentgeltliche Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten durch eine Gemeinde für den Seniorenklub einer Partei, eines Seegrundstückes durch ein Bundesland für die Jugendorganisation einer bestimmten Partei. Der UPTS hat derartige Fälle bisher als unzulässige Spenden angesehen und sich im Übrigen mit der Abgrenzung dieser Fälle von unbedenklichen Förderungen in seiner Rechtsprechung eingehend auseinandergesetzt (zB 13.1.2020, GZ 610.005/0007, unter 5.4.; 17.6.2020, GZ 2020-0.278.412, unter 5.3.). Die lit. d sollte entweder ersatzlos entfallen oder im Sinne der in den Erl. vertretenen einschränkenden Deutung präzisiert werden.

Zu § 2 Z 5b lit. h:

Der UPTS hält es für die Vollziehung der Bestimmung (insbesondere im Hinblick auf die Verhängung allfälliger Sanktionen) für angebracht, das Verständnis der Begriffe „*Einzelzuwendung*“ und „*Einzelfall*“ zu präzisieren und klarzustellen, ob hier zB an eine jährliche Betrachtung gedacht ist.

Zu § 2 Z 6 und 7:

Die Wortfolge „*angemessene Gegenleistung (...)*“ sollte zur Festlegung eines für die Vollziehung eindeutigen Anknüpfungspunktes besser durch die Wortfolge „*im gewöhnlichen Geschäftsbetrieb marktübliche Gegenleistung*“ ersetzt werden.

Zu § 2 Z 7:

Wie bereits zu § 2 Z 1 und 5 dargetan, wird – auch im Hinblick auf Vorfälle der jüngeren Zeit – dringend dazu geraten, gerade bei der Eigenschaft des Medieninhabers die „*Gliederung*“ eigens anzuführen.

Zu § 5 Abs. 4a Z 2:

Aus der Formulierung „*den jeweiligen Ertrag unter Nennung der nahestehenden Organisation oder des Personenkomitees*“ ist nicht zu erkennen, wessen Ertrag und welcher Ertrag konkret auszuweisen ist.

Zu § 6 Abs. 1 erster Satz und Abs. 6:

Als Erfahrung aus der Spruchpraxis des UPTS kann erneut nur empfohlen werden (vgl. schon die Anmerkungen zu § 2 Z 1, Z 5, Z 7), den Begriff der „*Gliederung*“ nicht zu streichen, sondern wieder aufzunehmen.

Zu § 6 Abs. 6, Z 6 und 7:

Aus der Textierung wird nicht deutlich, in welchem Verhältnis die Z 6 und 7 zueinander stehen. So ist im Besonderen unklar, was nun für Unionsbürger mit Wohnsitz in Österreich gilt, weil man annehmen könnte, dass deren Spende keiner Obergrenze unterliegt oder alternativ Z 7 anwendbar ist. Zu Z 7 ist dem UPTS keine Rechtfertigung ersichtlich, dass Spenden in Form von Sachleistungen keiner betragsmäßigen Grenze unterliegen.

Zu § 6 Abs. 7:

Für den UPTS erschließt sich nicht, welche sachliche Begründung für die Differenzierung bei der Frist zur Rückerstattung bzw. Weiterleitung einer unzulässigen Spende ins Treffen geführt werden könnte. So ist etwa nicht nachvollziehbar, warum ein Spendenempfänger bei einer weit über dem Schwellenwert liegenden (und daher unzulässig hohen) Spende 4 Monate für die Rückzahlung zuwarten können sollte, während er bei einer grundsätzlich verbotenen Spende die Weiterleitung unverzüglich vornehmen muss. Es wird auch nicht geregelt, in welchem Verhältnis dieses „unverzüglich“ zur Wendung „mit sanktionsbefreiender Wirkung spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts“ steht. Zu bedenken wäre auch, dass bei Sachspenden eine Weiterleitung nicht für die Spende, sondern nur für ein Geldäquivalent in Betracht kommt. Die Erläuterungen lassen auch nicht erkennen, welche objektiven Anhaltspunkte herangezogen werden sollen, ob die Rückerstattung einer Spende „möglich“ ist oder nicht. Angesichts der vielen Unklarheiten wird im Hinblick auf die Bedeutung dieser Norm dringend eine vollständige Überarbeitung dieses Absatzes angeregt. Dies gilt auch für die Frage, was konkret die Voraussetzungen der „sanktionsbefreienden Wirkung im Falle unaufgeforderter Weiterleitung“ sein sollen.

Zu § 10a Abs. 2:

Schon aus Sachlichkeitsüberlegungen ist für den UPTS keine Rechtfertigung zu erkennen, dass über jede/n einzeln/e/n Proponent/in/en eine Geldstrafe „bis zur Höhe des Fünffachen der Unterstützungsleistung“ zu verhängen ist. Auch über die Gründe für die so beschriebene Höhe der gesetzlichen Strafsanktion ist den Erläuterungen nichts Nachvollziehbares zu entnehmen. Dem UPTS ist auch nicht ersichtlich, warum im Fall dieses Verwaltungsstrafdelikts anders als im Fall von § 12a (neu) nicht vorsätzliches oder wissentliches Handeln vorausgesetzt wird, sondern fahrlässiges Handeln genügt. Es ist schließlich besonders befremdlich, dass der Entwurf schon in § 10a Abs. 2 (und dann auch in § 12a) eine erhebliche Erweiterung des Kreises möglicher Verwaltungsstrafverfahren vorschlägt, ohne auch nur ansatzweise auf den zu erwartenden administrativen und personellen Aufwand des UPTS einzugehen.

Zu § 11a:

Als besonders problematisch erachtet der UPTS die Beibehaltung dieser in mehrerlei Hinsicht unklaren und nicht ausreichend determinierten Bestimmung. Der UPTS hält zunächst fest, dass die Vorschrift nach den bisherigen Erfahrungen in der Praxis erhebliche Probleme aufwirft, weil es kaum möglich ist, geeignete Sachverständige zu finden. Die meisten Interessenten gehen irrtümlich davon aus, dass sie berechtigt sind, schon während des Wahlkampfes Einschau in die einschlägigen Unterlagen der wahlwerbenden Parteien zu halten. Da dies nach der geltenden Rechtslage nicht möglich ist, ist auch der Aussagewert der erstellten, mit erheblichen Kosten verbundenen Gutachten nicht allzu hoch einzuschätzen.

Die Beibehaltung dieser Bestimmung ist vor allem deswegen entbehrlich, weil nach dem Entwurf (§ 4 Abs. 2) die Parteien nunmehr innerhalb von sechs Monaten nach dem Wahltag selbst einen Bericht über die Wahlwerbungsaufwendungen zu erstellen haben. Auch für die Erstellung des Gutachtens nach § 11a ist aber letztlich kein kürzerer Zeitraum vorgesehen. Das Gutachten, das weitgehend mit Vermutungen arbeitet, wäre somit im Zeitpunkt der Veröffentlichung bereits durch den Bericht, der exakte Zahlen enthalten muss, überholt. Der UPTS regt daher eine ersatzlose Streichung des § 11a an.

Die unveränderte Beibehaltung der geltenden Rechtslage würde im Übrigen dazu führen, dass der UPTS (vgl. § 11a Abs. 1 in der geltenden Fassung) ohne jegliche Kontrollkriterien „zur Kontrolle der Wahlwerbungsberichte“ zuständig ist. Das steht aber in Widerspruch zur Intention und zum Wortlaut des Initiativantrags, demzufolge diese Aufgabe dem RH zukommen soll (vgl. § 10 Abs. 1 des Entwurfs).

Zu § 12:

Der UPTS regt an, auch für die Einnahmen aus den Geldbußen ähnlich wie für Geldstrafen gesetzlich festzulegen, dass diese für mildtätige Zwecke zur Verfügung gestellt werden müssen.

Zu § 12 Abs. 1:

Die Sinnhaftigkeit der Norm über die vom Rechnungshof gegenüber dem UPTS abzugebende Begründung der Nichterstattung einer Mitteilung ist nicht zu erkennen. Aus Transparenzgründen ist eindeutig eine Bekanntgabe auf der Website des Rechnungshofes

zu bevorzugen. Es wird daher vorgeschlagen, die Wortfolge „*diesem gegenüber zu begründen*“ durch die Wortfolge „*auf seiner Website für die Öffentlichkeit darzustellen*“.

Zu § 12 Abs. 2:

Im zweiten Satz ist offenkundig irrtümlich die ausdrückliche Erwähnung der „Gliederung“ beim Stellungnahmerecht entfallen, zumal die „*Gliederung*“ im dritten Satz als Adressat der Strafsanktion explizit angeführt ist (vgl zum grundsätzlichen Problem schon die Anmerkungen zu § 2 Z 1, 5 und 7 oben).

Zu § 12 Abs. 3:

Erneut ist auch an dieser Stelle kritisch anzumerken, dass der Entwurf mit keinem Wort darauf eingeht, dass durch die in § 6 Abs. 2 vorgesehene Verschärfung der Meldepflicht pro Quartal die Anzahl der vom UPTS abzuwickelnden Geldbußenverfahren steigen wird, weil nunmehr auch losgelöst vom Rechenschaftsbericht einzelne Verstöße mit Geldbuße belegt werden sollen.

Zu § 12 Abs. 6 zweiter Satz:

Die Befassung des UPTS zur „*Aussetzung*“ und zum „*Wiederaufleben*“ der Auszahlung der Parteienförderung stellt ein überflüssiges bürokratisches Konstrukt und eine Vermengung von Aufgaben der Rechtsaufsicht mit Aufgaben der Förderverwaltung dar.

Es ist nicht ersichtlich, welchen Nutzen die Erlassung eines Bescheids durch den UPTS vermitteln sollte. Der UPTS empfiehlt daher, an geeigneter Stelle im PartFörG Einbehaltungsgründe zu normieren, weil dieses – und nicht das Parteiengesetz – die Förderungsabwicklung regelt.

Sollte dem nicht gefolgt werden, müsste es in der vorletzten Zeile heißen: „... *bis zur Übermittlung des Rechenschaftsberichts oder des Wahlwerbungsberichts ...*“

Zu § 12a Abs. 2:

Aufgrund der Erfahrung aus der Vollzugspraxis ersucht der UPTS dringend darum, ähnlich wie derzeit schon in § 12 Abs. 3 bis 4, zukünftig unbedingt auch in § 12a Abs. 2 und 4 die konkret in die Verantwortung genommene Person eindeutig festzulegen. Der UPTS rät weiters dazu, die Bestellung eine/s/r strafrechtlich Verantwortlichen explizit gesetzlich

aufzutragen, weil sich die bestehende Regelung nach § 9 VStG als nicht ausreichend erwiesen hat.

Auch im Kontext mit den neuen Verwaltungsstrafbestimmungen lässt der Entwurf im Übrigen jegliche Überlegung zum Mehraufwand des UPTS bei Strafverfahren vermissen, wenn durch die in § 6 Abs. 2 vorgesehene Verschärfung der Meldepflicht pro Quartal nunmehr auch losgelöst vom Rechenschaftsbericht einzelne Verstöße verstärkt mit Verwaltungsstrafe belegt werden sollen.

Zu § 12a Abs. 2 Z 1:

Als Erfahrung aus der bisherigen Spruchpraxis des UPTS wird besonders darauf hingewiesen, dass die Nichtmeldung einer zulässigerweise angenommenen Spende mit derselben Sanktion bedroht ist wie die Annahme einer verbotenen Spende. Auch bei irrtümlicher Nichtmeldung muss der UPTS daher eine Geldbuße jedenfalls in Höhe des Spendenbetrages verhängen. Diese Gleichstellung ist auch aus Sachlichkeitsüberlegungen als verfassungsrechtlich problematisch anzusehen.

Zu § 12a Abs. 2 Z 2:

Auch hier ist anzumerken, dass es bei der Determinierung in § 6 Abs. 7 für die Beurteilung der Frage der sanktionsbefreienden Wirkung besonders großer Sorgfalt bedarf, die allerdings der vorliegende Entwurf vermissen lässt. Es ist dringend anzuraten, die Regelung über die Befreiung von der Sanktion präziser zu fassen, damit auch die Voraussetzungen für die Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens unstrittig sind.

Zu § 12a Abs. 3:

Die Erl. lassen jegliche Aussage vermissen, was speziell der neue Satz *„Auf die Höhe der Spende ist ebenso Bedacht zu nehmen.“* aussagen soll, insbesondere wenn der davorstehende Satz vom Verfall der Spende handelt. Sollte es sich um eine Norm zur Strafbemessung handeln, so wäre sie besser bei § 12a Abs. 6 aufgehoben.

Zu § 12b Abs. 1 und 2:

Abgesehen davon, dass der Entwurf auch im Hinblick auf die Verlängerung der Verjährungsfristen bei Verwaltungsstrafverfahren jegliche Überlegung zum Mehraufwand des UPTS unterlässt, ist noch Folgendes anzumerken:

Nimmt man als reine Hypothese an, dass der Rechenschaftsbericht einer Partei selbst zwei Jahre nach dem Datum, zu dem er vorgelegt werden sollte, noch immer nicht vorliegt, so verbleibt dem in den Erl. als „Sanktionsorgan“ bezeichneten UPTS für eine seriöse Beurteilung der zur Durchführung eines ernstzunehmenden, rechtsstaatlichen Grundsätzen gehorchenden Verfahrens keine ausreichende Zeit.

Der Vorhalt in der (Fach-)Öffentlichkeit, dass das Verfahren allenfalls sogar nicht vor der „Verjährung“ abgeschlossen wurde, wird dann allerdings allein den UPTS treffen, selbst wenn die Partei und allenfalls auch der Rechnungshof sich in der Vorphase zu lange mit der Erstellung und Prüfung des Rechenschaftsberichts aufgehalten haben sollten.

Der UPTS weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt (Mai 2022) noch nicht abzusehen ist, wann die Diskussion zwischen dem Rechnungshof und der ÖVP über den Rechenschaftsbericht dieser Partei für das Jahr 2019 abgeschlossen sein wird und wann daher der UPTS mit diesem Bericht befasst werden wird. Es scheint nicht ausgeschlossen zu sein, dass die entsprechende Mitteilung des Rechnungshofes erst nach Ablauf von zwei Jahren erfolgen wird. Im Hinblick auf die dem Rechnungshof durch den Entwurf zusätzlich eingeräumten Befugnisse ist für die Zukunft zu erwarten, dass der Vorlagezeitraum sich noch generell zu Lasten der nachfolgend dem UPTS noch verbleibenden Entscheidungsfrist verlängern wird.

Der UPTS erachtet daher diese in Aussicht genommene Fristsetzung als dem Anliegen einer umfassenden Aufklärung durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde abträglich.

Zusammenfassung

- Etliche der neuen Bestimmungen weisen nicht den für eine gesetzmäßige Vollziehung erforderlichen Grad an Bestimmtheit und Klarheit auf. Aus rechtsstaatlicher Sicht erscheint insbesondere im Hinblick auf die bei gesetzwidrigem Handeln drohenden Sanktionen eine gründliche Überarbeitung geboten.
- Auffällig ist ferner, dass der Entwurf in diversen grundlegenden Fragen nicht oder nicht ausreichend auf die bisherige, nunmehr schon beinahe 10-jährige

Entscheidungspraxis des UTPS Bedacht nimmt und Umgehungskonstruktionen begünstigt.

- Da die detaillierte Prüfung der nunmehr neu in § 4 vorgesehenen Wahlwerbungsberichte laut der Neuregelung in § 10 richtigerweise eine Angelegenheit des Rechnungshofes und nicht der Rechtsaufsichtsbehörde darstellt, sollte § 11a entfallen.
- Befremdlich ist es schließlich, dass der Entwurf eine erhebliche Erweiterung der Zuständigkeiten des UPTS im Rahmen möglicher Verwaltungsstrafverfahren und Geldbußenverfahren vorschlägt, ohne auf den zu erwartenden wesentlich erhöhten administrativen und personellen Aufwand des UPTS einzugehen.

DDr. Hans-Georg RUPPE

Stv. Vorsitzender

Dr. Wolfgang PALLITSCH

Vorsitzender

Dr. Marcella PRUNBAUER

Mitglied

16. Mai 2022

Elektronisch gefertigt