



Verfassungsausschuss des Nationalrates
z.H. Herrn Obmann
Abgeordneter zum Nationalrat
Mag. Jörg Leichtfried
Parlament
1017 Wien

Wien, 20. Mai 2022
GZ 302.142/003–P1–3/22

Antrag zur Änderung des Parteiengesetzes 2012, des Mediengesetzes und des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953

Sehr geehrter Herr Obmann, sehr geehrte Mitglieder des Verfassungsausschusses,

der Rechnungshof dankt für die Einladung des Verfassungsausschusses des Nationalrates zur Stellungnahme zum Antrag der Abgeordneten Andreas Ottenschläger und Sigrid Maurer, Kolleginnen und Kollegen vom 27. April 2022, Zl. 2487/A–NR/2022 betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), das Mediengesetz und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 (VfGG) geändert werden, und erlaubt sich, dazu innerhalb der vorgesehenen Begutachtungsfrist wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Politische Parteien sind wesentlicher Bestandteil der gelebten Demokratie in Österreich. Sie bestimmen das politische Leben. In unserem System kommt die Demokratie maßgeblich durch die politischen Parteien zur Entfaltung. Mit der vorliegenden Novelle werden die Spielregeln der Transparenz- und Publizitätspflichten, an die sich die politischen Parteien im demokratischen Wettbewerb halten müssen, nachdrücklich geändert.

Kernstück des Antrags zur Änderung des Parteiengesetzes 2012 („Antrag“)¹ ist, dass der Rechnungshof fortan Rechenschaftsberichte der Parteien nicht mehr nur „kontrollieren“ wird können. Er soll nach dem Willen des Gesetzgebers die Möglichkeit erhalten, entlang der Bestimmungen selbst Prüfungshandlungen vorzunehmen.

¹ Der Begriff „Entwurf“ wird in Zusammenhang mit den einzelnen geplanten Änderungen der Bestimmungen des Parteiengesetzes verwendet. Wenn auf gesamthafte Aussagen – wie in diesem Fall bei den grundsätzlichen Bemerkungen – referenziert wird, wird der Begriff „Antrag“ (= Antrag zur Änderung des Parteiengesetzes 2012) verwendet.

Jahrelang waren sich Expertinnen und Experten sowie der Rechnungshof darin einig, dass das Parteiengesetz lückenhaft ist, solange dem Rechnungshof nicht originäre Prüfrechte eingeräumt werden. Im Oktober 2021 veröffentlichte der Rechnungshof einen Entwurf für ein wirksameres Parteiengesetz, um eine Grundlage für eine inhaltliche Diskussion zu mehr Transparenz und Kontrolle in Bezug auf die politischen Parteien, insbesondere hinsichtlich ihrer Finanzierung, bereitzustellen.

Der Rechnungshof begrüßt daher den vorliegenden Antrag. Die geplante Änderung des Parteiengesetzes 2012 ist auch Teil des Kontroll- und Transparenzpaketes der Bundesregierung. Der andere Teil betrifft das im Frühjahr 2021 in Begutachtung gegangene Informationsfreiheitspaket – u.a. mit der geplanten Erweiterung der Prüfkompetenz des Rechnungshofes auf Unternehmungen ab einer Beteiligung der öffentlichen Hand von mindestens 25 % oder der Veröffentlichung von beauftragten Studien durch die Gebietskörperschaften. Der Rechnungshof hat dazu am 31. März 2021 eine umfassende Stellungnahme abgegeben. Dieses Gesetzesvorhaben ist aktuell noch offen.

Der gegenständliche Antrag zum Parteiengesetz stellt einen lang erwarteten Fortschritt dar, der den politischen Wettbewerb transparenter und fairer machen wird. Es geht nicht darum, dass der Rechnungshof die gesamte Gebarung und damit die Arbeit der politischen Parteien hinsichtlich der Zweckmäßigkeit von Ausgaben prüfen können soll. Der Antrag berührt die Betätigungsfreiheit politischer Parteien nicht. Hingegen ermöglicht er, dass der Rechnungshof die Einhaltung der Spielregeln, die das Parteiengesetz vorgibt, mit seinen bewährten Prüfmitteln der unmittelbaren Einsicht in die Bücher und Belege auch tatsächlich prüfen kann. Eine Umgehung des Rechnungshofes darf in Zukunft nicht mehr möglich sein. Dafür steht der Rechnungshof als oberste Prüfinstanz dieser Republik nicht zur Verfügung. Es geht darum, den Gesichtspunkten der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit vollständig Rechnung zu tragen. Auskünfte im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens genügen bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für unrichtige oder unvollständige Angaben im Rechenschaftsbericht nicht. Der Rechnungshof ist gerne bereit, durch ein verbessertes Kontrollverfahren hinsichtlich der Rechenschaftsberichte politischer Parteien zu einer Stärkung des Vertrauens in die parlamentarische Demokratie und ihre Parteien beizutragen, wenn dies der Gesetzgeber wünscht.

Im Zusammenhang mit diesen Kontrollrechten des Rechnungshofes und weiteren Verbesserungen der Transparenzvorschriften hebt der Rechnungshof daher einleitend insbesondere folgende Änderungen positiv hervor:

- Der Rechnungshof begrüßt die Verbesserung seiner Kontrollmöglichkeiten durch das ausdrückliche Recht, Auskünfte und die Einsendung von Dokumenten zu verlangen, und vor allem durch die ihm erstmals eingeräumten unmittelbaren Prüfungsrechte im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz.
- Zudem verbessert die Verpflichtung, alle nahestehenden Organisationen im Rechenschaftsbericht aufzulisten, die Kontrollmöglichkeiten des Rechnungshofes.
- Die Veröffentlichung der dem Rechnungshof übermittelten Rechenschaftsberichte am 1. Jänner des auf das Berichtsjahr zweitfolgenden Jahres schafft eine zeitnahe Information der Öffentlichkeit.
- Weiters bewertet der Rechnungshof die Pflicht zur Übermittlung eines eigenen Wahlwerbungsberichts innerhalb von sechs Monaten nach dem Wahltag grundsätzlich positiv, weil diese Berichte

ebenfalls einen zeitnäheren Überblick über die Ausgaben für Wahlkämpfe geben werden.

- Der Entfall der Pflicht von nicht im Nationalrat, in einem Landtag oder im Europäischen Parlament vertretenen Parteien, einen Rechenschaftsbericht zu legen, stellt eine Entlastung dar.
- Die Bestimmungen über das Parteienregister ermöglichen der Öffentlichkeit einen aktuellen Einblick in die Parteienlandschaft.
- Der Vermögensausweis der Bundesorganisation, die erweiterte Auflistung der Erträge und Aufwendungen und weitere im Rechenschaftsbericht auszuweisende Inhalte über Mitgliedsbeiträge, nahestehende Organisationen, Personenkomitees und Verbindlichkeiten erhöhen die Aussagekraft des Rechenschaftsberichts.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Rechnungshofes aus der bisherigen Kontrolle der Rechenschaftsberichte politischer Parteien und der Einhaltung des Parteiengesetzes weist der Rechnungshof allerdings auf ein noch bestehendes Verbesserungspotenzial bei folgenden Punkten hin:

II. Inhaltliche Bemerkungen

1. Erweiterung der verfassungsgesetzlichen Ermächtigung betreffend unzulässige Spenden – § 1 Abs. 6 Z 3

Die verfassungsgesetzliche Ermächtigung in § 1 Abs. 6 Z 3 PartG betreffend die Entgegennahme, Verwahrung und Weiterleitung unzulässiger Spenden durch den Rechnungshof wäre auch auf solche Spenden zu erweitern, die nahestehende Organisationen und Personenkomitees erhalten haben. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die einfachgesetzlichen Ausführungen dazu in § 6 Abs. 6 bis 8 PartG bereits vorhanden sind.

2. Begriffsdefinitionen – § 2

2.1 Definition der „Nahestehenden Organisation“ – § 2 Z 3

Der Begriff der „Nahestehenden Organisation“ soll mit dem Entwurf erweitert werden, und zwar um Organisationen, die nahestehenden Organisationen einer politischen Partei nahestehen. Der Rechnungshof wertet dies als Fortschritt. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass laut Entwurf auch künftig die (wechselseitige) Unterstützung und die Mitwirkung an der Willensbildung in Organen, die satzungsmäßig festgelegt sein muss, Kriterien einer nahestehenden Organisation sein sollen. Nach Ansicht des Rechnungshofes sollte darüber hinaus auch die „faktische Unterstützung“ von der Begriffsbestimmung umfasst sein, sofern eine Organisation im jeweiligen Rechnungsjahr durch Sachleistungen oder geldwerte Leistungen mit der jeweiligen politischen Partei tatsächlich parteipolitisch zusammenarbeitet.

Zudem wird in der Begründung zum Entwurf bei den Ausnahmen zu nahestehenden Organisationen ausgeführt, dass nach herrschender Meinung – neben Klubs und Bildungseinrichtungen – auch Zusammenschlüsse auf Gemeindeebene betroffen sind. Der Rechnungshof regt an, dies nicht nur in

den Erläuterungen, sondern auch im Gesetz selbst klarzustellen.

2.2 Definition des Begriffs „Inserate“ – § 2 Z 7

Die Definition des Begriffs „Inserat“ wurde zwar erweitert, sie umfasst jedoch keine Medien, deren Medieninhaber ein Beteiligungsunternehmen (z.B. Verlage von Parteien), Personenkomitee oder Treuhänder im Auftrag von Parteien ist.

Dadurch werden zum Teil bereits bestehende „Parteimedien“ nicht erfasst bzw. könnte sich ein breiter Raum für Umgehungsmöglichkeiten ergeben, weshalb der Rechnungshof eine diesbezügliche Erweiterung der Definition anregt.

3. Wahlwerbungsausgaben und Wahlwerbungsbericht – § 4

3.1 Einrechnung von Ausgaben für Wahlwerbungsaufwendungen – § 4 Abs. 3

Aufwendungen von natürlichen und juristischen Personen, die die Partei und ihre Wahlwerber – etwa durch Übernahme von Kosten für Werbematerial, Plakate oder Veranstaltungen – unterstützt haben, sind in der Aufzählung des § 4 Abs. 3 PartG nicht enthalten. Diese Aufwendungen wären zwar als Sachspenden auszuweisen. Da sie auch „spezifisch für die Wahlauseinandersetzung“ geleistet wurden, regt der Rechnungshof an, diese auch in die Wahlwerbungsaufwendungen einzurechnen.

3.2 Zur Aussagekraft des Wahlwerbungsberichts – § 4 Abs. 3

Für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Aufwendungen für einen Wahlkampf sollten die Regelungen über die Darstellung der Aufwendungen im Wahlwerbungsbericht nach Ansicht des Rechnungshofes um folgende Elemente ergänzt werden:

- Übersicht, von welchen Gliederungen der Partei die Wahlwerbungsaufwendungen getätigt wurden, und
- Aufschlüsselung der Mittelherkunft der Finanzierung.

3.3 Veröffentlichung des Wahlwerbungsberichts – § 4 Abs. 2

Nach der vorgeschlagenen Bestimmung soll der Rechnungshof den übermittelten Wahlwerbungsbericht „ohne vorherige Kontrolle unverzüglich auf seiner Website“ veröffentlichen. In diesem Zusammenhang ist auf § 10 des Entwurfs hinzuweisen: Gemäß Abs. 4 leg. cit. werden dem Rechnungshof zwar Kontrollrechte auch hinsichtlich des Wahlwerbungsberichts eingeräumt, jedoch ist gemäß Abs. 3 leg. cit. lediglich für den Rechenschaftsbericht vorgesehen, dass er vom Rechnungshof „mit einem Hinweis auf eine allenfalls noch anhängige Prüfung zu veröffentlichen“ ist. Aus Gründen der Transparenz in Bezug auf Ausgaben für die Wahlwerbung und einer einheitlichen Vorgangsweise weist der Rechnungshof darauf hin, dass ein solcher Hinweis auf eine allenfalls anhängige Prüfung auch für den Wahlwerbungsbericht im Entwurf vorzusehen wäre.

4. Meldepflichten der „gesetzlichen beruflichen Vertretungen“ – § 4a

Unter die „gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Art. 127b Abs. 1 B–VG)“ fallen von Gesetzes wegen neben Kammern auch Verbände für bestimmte Berufsgruppen. Mangels näherer Erläuterungen bleibt unklar, ob die Tätigkeit der letztgenannten, nicht als „Kammer“ organisierten Berufsverbände auch von dieser Meldeverpflichtung erfasst werden soll.

Die Kammern sind in zahlreichen Organisationseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit gegliedert. Zur Eingrenzung der Meldeverpflichtungen wäre im Gesetzestext klar zum Ausdruck zu bringen, in welcher Struktur der Organisationseinheiten – etwa jeweils auf Bundes– und Landesebene – der Meldepflicht nach § 4a PartG nachzukommen ist.

Die Meldungen der gesetzlichen beruflichen Vertretungen sollten aus Gründen der Einheitlichkeit auch mit einem Bestätigungsvermerk von dritter Seite durch Wirtschaftsprüfer versehen werden.

5. Aussagekraft der Regelungen betreffend Rechenschaftsberichte

5.1 Erträge und Aufwendungen von Gemeindeorganisationen – § 5 Abs. 1

Nach § 5 Abs. 1 Z 2d PartG hat die Partei auf Ebene der Gemeindeorganisationen die Gesamtsumme der Erträge und Aufwendungen auszuweisen. Nach Ansicht des Rechnungshofes entsprechen zwei derartige österreichweite Gesamtsummen nicht der angestrebten Transparenz der Parteienfinanzierung.

Die Gemeindeorganisationen sollten – wie bisher gehandhabt – zumindest mit den Gesamtsummen der Erträge und Aufwendungen je Bundesland ausgewiesen werden.

5.2 Beschränkungen der bisherigen Prüfungen durch die Wirtschaftsprüfer – § 5 Abs. 2

Die Parteien sollen künftig nur mehr einen Wirtschaftsprüfer, und diesen bis zu einer Höchstlaufzeit von zehn aufeinanderfolgenden Jahren selbst bestellen können. Aus der Sicht des Rechnungshofes wäre jedoch die Beibehaltung des „Vier–Augen–Prinzips“ bei den Wirtschaftsprüfern zweckmäßig. Dies sollte sicherstellen, dass sich der Grad der Richtigkeit und Vollständigkeit der Rechenschaftsberichte, die an den Rechnungshof übermittelt werden, nicht verschlechtert.

Die bisher vorgesehene Möglichkeit des Rechnungshofes, im Verfahren der Kontrolle der Rechenschaftsberichte eine vom Wirtschaftsprüfer zu erteilende Bestätigung für die Stellungnahme der Partei zu verlangen, ist im vorliegenden Entwurf nicht mehr enthalten. Ein Abgleich der Stellungnahme der Partei mit ihrem Wirtschaftsprüfer wäre im Sinne einer möglichst hohen Qualität der darin enthaltenen Aussagen nach Ansicht des Rechnungshofes geboten.

5.3 Erläuterungen der Erträge aus und Aufwendungen innerhalb der Parteiorganisation – § 5 Abs. 4 und § 5 Abs. 5

Nach § 5 Abs. 4 Z 3 PartG sind Erträge aus der Parteiorganisation, nach § 5 Abs. 5 Z 16 PartG sind Aufwendungen innerhalb der Parteiorganisation auszuweisen.

Wie die Rechenschaftsberichte vergangener Jahre zeigen, kann es sich bei diesen Beträgen um erhebliche Summen handeln. Der Ausweis der Beträge allein gibt nicht darüber Auskunft, welche Beträge zu welchem Zweck an welche bzw. von welcher Gliederung der Partei geflossen sind.

Der Rechnungshof regt daher im Sinne der angestrebten Transparenz an, dass diese Informationen in eine Anlage des Rechenschaftsberichts aufzunehmen und vom Rechnungshof zu veröffentlichen (§ 10 Abs. 3 PartG) sind.

5.4 Transparenz des Ausweises der Erträge aus Inseraten und Sponsoring – § 5 Abs. 4

Der Rechnungshof vermerkt positiv, dass in § 5 Abs. 4 Z 14 PartG eine eigene Position für Erträge aus Inseraten vorgesehen ist. Er bewertet es auch positiv, dass die Betragsgrenze, ab der Erträge aus Inseraten namentlich im Rechenschaftsbericht auszuweisen sind, auf 2.500 EUR herabgesetzt wird und das Medium, in dem Inserate erschienen sind, jeweils zu nennen ist. Analog zum Ausweis der Spenden ist jedoch im Rechenschaftsbericht nicht ersichtlich, wie hoch die gesamten Erträge aus Inseraten an die Partei waren.

Erträge aus Inseraten sind nur bei den Bundes- und Landesorganisationen und den Organisationen auf Ebene der Landeshauptstädte in der Position nach § 5 Abs. 4 Z 14 PartG ersichtlich. Sie werden als Summe dargestellt. Bei den Bezirks- und Gemeindeorganisationen werden alle Erträge inklusive der Spendenerträge in einer Gesamtsumme ausgewiesen, sodass der Anteil der Erträge aus Inseraten an den Gesamterträgen nicht ersichtlich ist. Analoges soll für die Regelungen betreffend den Ausweis von Sponsoring gelten.

Der Rechnungshof regt an, die einzelnen Bemerkungen im Entwurf entsprechend zu berücksichtigen.

6. Verfahren der Kontrolle durch den Rechnungshof

6.1 Veröffentlichung des Ergebnisses der Abfrage der Zahlungen an Beteiligungsunternehmen – § 10 Abs. 3

In § 1 Abs. 6 Z 2 PartG besteht zwar die verfassungsgesetzliche Ermächtigung für den Rechnungshof betreffend die Abfrage der Rechtsgeschäfte mit Beteiligungsunternehmen und die Veröffentlichung dieser Informationen auf seiner Website. Es findet sich jedoch keine bundesgesetzliche Bestimmung zur Veröffentlichung. Der Rechnungshof regt an, die Veröffentlichung in § 10 Abs. 3 PartG vorzusehen.

6.2 Verbesserungsmöglichkeit auch bei fehlerhaften wesentlichen Angaben in der Erstversion des Rechenschaftsberichts – § 10 Abs. 4 i.V.m. § 12 Abs. 2

Vor dem Hintergrund seiner bisherigen Erfahrung im Bereich der Kontrolle der Rechenschaftsberichte politischer Parteien nach § 10 Abs. 4 PartG weist der Rechnungshof darauf hin, dass – trotz einer Prüfung der Rechenschaftsberichte durch zwei Wirtschaftsprüfer – selbst bei wesentlichen Positionen in der Erstversion der Rechenschaftsberichte Unrichtigkeiten, fehlende oder unvollständige Angaben festgestellt wurden. Die in diesen Fällen nach den ersten Kontrollschritten notwendige Aufforderung zur Übermittlung eines verbesserten Rechenschaftsberichts verursacht bis zu dessen Einlangen zeitliche

Verzögerungen bei der Kontrolle der Rechenschaftsberichte; diese Verzögerungen liegen außerhalb der Ingerenz des Rechnungshofes.

Da die Sanktionen nach § 12 Abs. 2 PartG insofern unverändert bleiben, weist der Rechnungshof darauf hin, dass auch im Fall unrichtiger, fehlender oder unvollständiger Angaben den Parteien nach wie vor eine sanktionslose Verbesserungsmöglichkeit selbst bei zentralen Angaben eingeräumt wird, weil eine Geldbuße erst dann zu verhängen wäre, wenn diese unrichtigen und unvollständigen Angaben nach Aufforderung des Rechnungshofes durch die Partei nicht beseitigt werden.

Der Rechnungshof ist sich des Umfangs und der Komplexität mancher Parteistrukturen bewusst. Dennoch wäre es nach seiner Ansicht zweckmäßig, dass zentrale Angaben im Rechenschaftsbericht bereits in der Erstversion richtig und vollständig ausgewiesen werden. Zur Erhöhung der formalen und inhaltlichen Qualität bzw. der ziffernmäßigen Richtigkeit der enthaltenen Angaben wäre eine Sanktion bei entsprechend geringer Sorgfalt für die Erstellung des Rechenschaftsberichts anzudenken. Der Rechnungshof verweist diesbezüglich auf seinen Entwurf vom 22. Oktober 2021.

7. Neuregelungen im Bereich der Spenden

7.1 Ausweis der Erträge aus Spenden an Abgeordnete und Wahlwerber – § 5 Abs. 4a

Nach der neuen Bestimmung des § 5 Abs. 4a Z 3 PartG sind Erträge aus Spenden ab einem Gesamtwert der Spende von 500 EUR pro Jahr und Spender auszuweisen – dies unter Angabe, bei welcher Gliederung oder nahestehenden Organisation oder bei welchem Personenkomitee die Spende angefallen ist.

Aus Gründen der Vollständigkeit sollte jedoch auch ausgewiesen werden, bei welchen Abgeordneten und Wahlwerbern solche Erträge aus Spenden ab einem Gesamtwert der Spende von 500 EUR pro Jahr und Spender angefallen sind.

Zudem sollte künftig im Rechenschaftsbericht – wie bisher – ersichtlich sein, wie hoch das gesamte Spendenaufkommen an Abgeordnete und Wahlwerber war.

7.2 Transparenz des Ausweises erhaltener Spenden – § 5 Abs. 4 und 4a

Laut Entwurf wird aus der Anlage zu den Spenden im Rechenschaftsbericht nicht mehr – wie bisher – ersichtlich sein, wie hoch das gesamte Spendenaufkommen an die Partei samt den ihr nahestehenden Organisationen war. Dies resultiert daraus, dass in der Anlage zum Rechenschaftsbericht nach § 5 Abs. 4a Z 3 PartG nur Spenden ab einem Gesamtwert von 500 EUR pro Jahr und Spender (namentlich) auszuweisen sind.

Erträge aus Spenden sind nur bei den Bundes– und Landesorganisationen und bei den Organisationen auf Ebene der Landeshauptstädte in den Positionen nach § 5 Abs. 4 Z 10 bis 12 PartG summarisch ersichtlich. Bei den Bezirks– und Gemeindeorganisationen werden alle Erträge in einer Gesamtsumme ausgewiesen, sodass der Anteil der Spenden nicht ersichtlich (und damit auch nicht mit den quartalsweisen Meldungen abgleichbar) ist.

Dem Rechnungshof stehen zudem keine Rechenschaftsberichte von nahestehenden Organisationen und Personenkomitees zur Verfügung, mit denen die von diesen erhaltenen Spenden abgeglichen werden können.

Es können daher nach Vorliegen des Rechenschaftsberichts die quartalsweisen Spendenmeldungen nach § 6 Abs. 2 PartG nicht auf die Vollständigkeit und die Richtigkeit der Gesamtsumme der Erträge aus Spenden überprüft werden.

Im Rechenschaftsbericht sollte daher ausgewiesen werden, wie hoch die Gesamtsummen der Spenden an die

- Bezirksorganisationen,
- Gemeindeorganisationen,
- nahestehenden Organisationen und
- Personenkomitees

waren.

Zudem zählen definitionsgemäß Einzelzuwendungen und Sachleistungen im Einzelfall im Wert von bis zu 150 EUR nicht zu den Spenden und wären betragsmäßig als Teil der Ertragsposition des § 5 Abs. 4 Z 15 PartG „sonstige Erträge“ auszuweisen. Der Rechnungshof regt daher aus Gründen der Transparenz an, die Summe derartiger Zuwendungen in einer eigenen Ertragsposition – gereiht etwa nach Z 12 – auszuweisen.

7.3 Regelung der Zuwendungen bis 150 EUR – § 2 Abs. 5b lit. h

Da laut Entwurf Einzelzuwendungen und Sachleistungen im Einzelfall im Wert von bis zu 150 EUR definitionsgemäß keine „Spenden“ darstellen, könnten Zuwendungen bis zum Wert von 150 EUR beliebig oft getätigt werden. Ebenso wären die Bestimmungen über die Spendenhöchstgrenze je Spender – weil es sich definitionsgemäß nicht um „Spenden“ handelt – auf Zuwendungen bis 150 EUR nicht anwendbar. Diesbezüglich sieht der Entwurf kein Stückelungsverbot vor.

Zudem kann die für die Partei geltende Spendenobergrenze pro Kalenderjahr im Gesamtwert von 750.000 EUR durch die zahlenmäßig nicht beschränkten, nicht einzurechnenden Zuwendungen bis 150 EUR aufgeweicht werden.

7.4 Spendenverbot von „Gemeinderatsfraktionen“ – § 6 Abs. 6

Der Rechnungshof regt im Hinblick auf die Spendenannahmeverbote des § 6 Abs. 6 PartG eine gesetzliche Regelung zu einem allfälligen Spendenverbot durch Zusammenschlüsse auf Gemeindeebene („Gemeinderatsfraktionen“) an.

7.5 Spendenverbot ausländischer Personen – § 6 Abs. 6 Z 6

Die derzeit geltende Regelung verfolgt das Ziel, eine Beeinflussung der Tätigkeit politischer Parteien durch ausländische Personen hintanzuhalten. Daher regt der Rechnungshof an, die Deckelung mit 500 EUR in § 6 Abs. 6 Z 6 PartG nicht nur auf die „Einzelspende“, sondern auf den „Gesamtbetrag im Rechenschaftsjahr“ zu beziehen.

7.6 Stückelungsverbot – § 12a Abs. 3

Das Stückelungsverbot des § 12a Abs. 3 PartG verweist auf § 6 Abs. 5 PartG. Dort ist jedoch nur die Spendenhöchstgrenze je Spender geregelt. Auch mangels näherer Erläuterungen ist unklar, ob die Regelung auf Einzelspenden über 500 EUR abstellen soll, deren quartalsweise Veröffentlichung im § 6 Abs. 2 PartG geregelt ist.

8. Mitteilungen an den UPTS bei vermuteten Verstößen – § 6 Abs. 9

Nach der verfassungsgesetzlichen Ermächtigung in § 1 Abs. 6 Z 5 PartG kann dem Rechnungshof durch Bundesgesetz die Aufgabe übertragen werden, im Falle von „*vermuteten Verstößen*“ gegen Rechenschaftspflichten, gegen Annahmeverbote von Spenden oder gegen Beschränkungen der Wahlwerbungsaufwendungen die Unterlagen an die zuständige Behörde zu übermitteln.

Politische Parteien, die nicht der Rechenschaftspflicht des § 5 Abs. 1 PartG unterliegen, können gemäß § 6 Abs. 9 PartG vom Rechnungshof zur Stellungnahme über die Einhaltung der Vorschriften über Wahlwerbungsausgaben und Spenden aufgefordert werden. Bei einem „*begründeten Verdacht über Verstöße*“ sind die Unterlagen über das konkrete Ergebnis der Erhebungen des Rechnungshofes an den Unabhängigen Parteien–Transparenz–Senat (UPTS) zu übermitteln.

Nach Ansicht des Rechnungshofes sollte auch hier die Systematik beibehalten werden, dass der Rechnungshof Mitteilungen an den UPTS in Fällen eines „*vermuteten Verstoßes*“ erstattet.

9. Antragsmöglichkeit an den VfGH – § 10 Abs. 7 PartG und § 36g VfGG

(1) Nach der zit. Bestimmung soll bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungshof und einer politischen Partei über die Auslegung der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes „*auf Antrag des Rechnungshofs oder der politischen Partei der Verfassungsgerichtshof*“ entscheiden. Die für diese Regelung als Vorbild dienende Bestimmung ist Art. 126a B–VG.

Demnach entscheidet – auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung oder des Rechnungshofes – der Verfassungsgerichtshof (VfGH) zur Klärung der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes bei Meinungsverschiedenheiten anlässlich einer Prüfung der Gebarung von Rechtsträgern, die nach den Bestimmungen des Siebenten Hauptstücks des B–VG der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen.

Die geltende Rechtslage im B–VG sowie die einfachgesetzliche Ausführungsbestimmung in § 36a Verfassungsgerichtshofgesetz (VfGG) sehen folglich kein Antragsrecht eines der Gebarungskontrolle unterliegenden Rechtsträgers (im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung) vor.

(2) Dazu ist einleitend festzuhalten, dass politische Parteien als private Rechtsträger nicht der Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof unterliegen. Die im Entwurf vorgesehenen Kontroll- und Einschaurechte des Rechnungshofes

- sind nur für den Fall vorgesehen, dass die Stellungnahme der politischen Partei gem. § 10 Abs. 4 oder 5 PartG die dem Rechnungshof vorliegenden konkreten Anhaltspunkte oder den begründeten Verdacht nicht ausräumen, und
- sind auf den erforderlichen Umfang – auf die konkreten Anhaltspunkte oder den begründeten Verdacht – beschränkt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass schon aufgrund dieser Sonderregelungen und des Umstandes, dass die Gebarung der politischen Partei an sich nicht der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegt, keine an die Formulierung für die Gebarungsüberprüfung hinsichtlich der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Rechtsträger wörtlich deckungsgleiche Regelung im § 10 Abs. 7 PartG getroffen werden sollte. Eine entsprechende Sonderregelung sollte auch vom Wortlaut her auf den Gegenstand des bzw. der konkret vom Rechnungshof begehrten Einsichtnahme *„zur Klärung der konkreten Anhaltspunkte oder zur Klärung des begründeten Verdachts durch seine Organe an Ort und Stelle in die mit der Überprüfung im Zusammenhang stehenden Rechnungsbücher, Rechnungsbelege und sonstigen Behelfe“* beschränkt sein.

(3) Ebenso sollte auch die korrespondierende Bestimmung im VfGG aus systematischer Sicht nicht im Zusammenhang zu den § 36a bis 36f VfGG im *„2. Hauptstück Besondere Bestimmungen“* unter *„A. Bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des Rechnungshofes oder eines Landesrechnungshofes regeln (Art. 126a und Art. 127c Z 1 B–VG)“* getroffen werden, weil diese Bestimmungen ausdrücklich in Zusammenhang mit Gebarungsüberprüfungen stehen.

Stattdessen schlägt der Rechnungshof eine gesonderte Regelung mittels einer eigenen Bestimmung vor – etwa in Form einer neuen Litera „O“ nach § 93 VfGG –, um die aufgezeigten Systemwidrigkeiten zu berücksichtigen. Der Antrag an den Verfassungsgerichtshof sollte dem Rechnungshof als Reaktion auf die Vorgangsweise der politischen Partei vorbehalten sein. Die politische Partei hätte im verfassungsgerichtlichen Verfahren die Möglichkeit, ihre Argumente vorzubringen.

10. Verfassungskonformität der Mitwirkung des Rechnungshofes an Verfahren des UPTS – § 12 Abs. 1a

Die zit. Bestimmung sieht – im Wortlaut dem § 3 Rechnungshofgesetz 1948 (RHG) vergleichbar, der die Kontrollrechte des Rechnungshofes gegenüber überprüften Stellen regelt – vor, dass der Rechnungshof *„Auskunftsersuchen des unabhängigen Parteien–Transparenz–Senats zu von ihm dem Senat mitgeteilten Sachverhalten innerhalb angemessener Frist zu beantworten, alle abverlangten Auskünfte zu erteilen und jedem Verlangen zu entsprechen (hat), das der Senat zum Zwecke der Durchführung des Verfahrens zur Verhängung einer Geldbuße im einzelnen Fall stellt.“*

Damit würde der Rechnungshof als Organ der Gesetzgebung (Art. 122 Abs. 1 B–VG, siehe auch im Folgenden) zu einem Hilfsorgan des UPTS, der der Vollziehung zuzuordnen ist und der gemäß

Art. 121 Abs. 1 und Art. 126b Abs. 1 B–VG seinerseits der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegt. Ein derartiges verfassungsmäßig vorgegebenes Kontrollsystem erlaubt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 15.762/2000) keinen wie immer gearteten effektiven Eingriff des kontrollierten Organs in die Funktion des Kontrollierenden; eine solche Annahme bedeutete geradezu eine Umkehrung der Kontrollrichtung und erwiese sich als schlechthin systemwidrig.

Der Rechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass er im System der Gewaltenteilung als parlamentarisches Kontrollorgan eingerichtet und daher funktionell der Staatsfunktion Gesetzgebung zuzurechnen ist (siehe etwa die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 15.130/1998, 19.807/2013). Art. 122 Abs. 2 B–VG besagt zudem, dass der Rechnungshof von der Bundesregierung und den Landesregierungen unabhängig und nur den Bestimmungen des Gesetzes unterworfen ist. Da dies auch Weisungen des Nationalrates oder eines Landtags ausschließt (Öhlinger/Eberhard¹², Verfassungsrecht, Rz 575), gilt diese Unzulässigkeit von Weisungen umso mehr auch für „Weisungen“ anderer Verwaltungsorgane als der Bundesregierung und der Landesregierungen an den Rechnungshof.

Zudem verweist der Rechnungshof in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, wonach die Kompetenzen des Rechnungshofes im B–VG abschließend aufgezählt sind und dass ihm darüber hinausgehende Aufgaben ohne verfassungsrechtliche Grundlage nicht übertragen werden dürfen (VfSlg. 6885/1972).

Der Rechnungshof hält daher zusammenfassend fest, dass die in § 12 Abs. 1a PartG i.d.F. des Entwurfs vorgeschlagene verpflichtende Mitwirkung des Rechnungshofes an Verwaltungsverfahren auf Verlangen des UPTS dem Art. 122 Abs. 2 B–VG sowie der genannten verfassungsgerichtlichen Judikatur widerspricht.

11. Fehlende Übergangsbestimmungen – § 16

Der Entwurf enthält zwar Bestimmungen über das Inkrafttreten, jedoch keine Übergangsbestimmungen. Mangels anderslautender Regelungen geht der Rechnungshof davon aus, dass die ihm mit § 10 i.d.F. des Antrags eingeräumten Kontrollrechte ab dem 1. Jänner 2023 bereits bei der Kontrolle der Rechenschaftsberichte für die Jahre 2022 sowie allenfalls für das Jahr 2021 zustehen.

Bei einem Inkrafttreten mit 1. Jänner 2023 wären die (bis 30. September 2022 dem Rechnungshof zu übermittelnden) Rechenschaftsberichte für das Jahr 2021 nach der ab Juli 2019 geltenden Rechtslage zu erstellen, die direkten Prüfungsrechte des Rechnungshofes (etwa auch das Recht auf Einsendung von Unterlagen) würden jedoch erst ab 1. Jänner 2023 gelten.

Da die Rechenschaftsberichte politischer Parteien für das Jahr 2021 bis längstens 30. September 2022 dem Rechnungshof zu übermitteln sind, kann theoretisch der Fall eintreten, dass der Rechnungshof den Rechenschaftsbericht einer Partei vor dem Inkrafttreten der Neuregelung nach der derzeit geltenden Rechtslage, den Rechenschaftsbericht einer anderen Partei – etwa aufgrund eines länger dauernden Verfahrens – dagegen nach den Neuregelungen zu kontrollieren hat.

In der Begründung des Antrags wird zu § 16 ausgeführt, dass die (bis 30. September 2023 dem Rechnungshof zu übermittelnden) Rechenschaftsberichte für das Jahr 2022 bereits nach neuer

Rechtslage zu erstellen seien.

Um eine einheitliche Behandlung sicherzustellen, regt der Rechnungshof entsprechende klarstellende Übergangsbestimmungen an.

III. Zu den finanziellen Auswirkungen des Antrags

Der Rechnungshof merkt an, dass der vorliegende Entwurf keine Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen, die sich hinsichtlich der Änderung des PartG ergeben, enthält, obwohl insbesondere für den Rechnungshof neben neuen Kompetenzen auch zusätzliche Aufgaben vorgesehen sind:

- Führung des Verzeichnisses der registrierten Personenkomitees und Veröffentlichung auf der Rechnungshof–Website,
- unverzügliche Information an die betroffene Partei oder die betroffenen Wahlwerber zu den registrierten Personenkomitees sowie Beratung der unterstützten Wahlwerber und Mitglieder der Personenkomitees über die gesetzliche Lage und die Auswirkungen eines Widerspruchs,
- Urgenz, Kontrolle und Veröffentlichung der Wahlwerbungsberichte zur Wahl zum Nationalrat oder zum Europäischen Parlament jener Parteien, die Anspruch auf Förderung nach dem Parteien–Förderungsgesetz 2012, BGBl. I Nr. 57/2012, haben,
- Veröffentlichung der Wahlwerbungsberichte zur Wahl zum Nationalrat oder zum Europäischen Parlament der gesetzlichen beruflichen Vertretungen,
- Kontrolle der vierteljährlich zu meldenden Einzelspenden über 150 EUR,
- unverzügliche Veröffentlichung der Einzelspenden über 500 EUR unter Nennung des Namens des Spenders, des Datums des Eingangs der Spende und der Höhe, gegliedert nach dem konkreten Spendenempfänger,
- mögliche Aufforderung zur Stellungnahme von politischen Parteien, die nicht der Rechenschaftspflicht des § 5 Abs. 1 PartG unterliegen, über die Einhaltung der Vorschriften über Wahlwerbungsaufwendungen und Spenden sowie bei einem begründeten Verdacht auf Verstöße, die Unterlagen über das konkrete Ergebnis der Erhebungen an den UPTS zu übermitteln.

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Wahlwerbungs– und Rechenschaftsberichte weist der Rechnungshof darauf hin, dass durch den Wegfall des zweiten Wirtschaftsprüfers vertiefende Kontrollen der Berichte erforderlich sein werden. Auch die Anzahl an zu prüfenden Rechenschaftsberichten wird im Vergleich zu den Rechenschaftsberichten 2020 um 50 % zunehmen.

Zudem rechnet der Rechnungshof mit zusätzlichem Aufwand aufgrund der umfangreichen Erweiterung der Ausweispflichten im Rechenschaftsbericht. So werden vom Rechnungshof – entsprechend dem Entwurf – zusätzlich zu den ursprünglichen Aufstellungen der Einnahmen und Ausgaben gemäß § 5

PartG noch folgende Berichtsteile und Anlagen auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen sein:

- Bilanz für Vermögen und Schulden der Bundesorganisationen,
- Immobilienvermögen sowie Kredite und Darlehen über 50.000 EUR der Landesorganisationen,
- Erträge und Aufwendungen der Landeshauptstädte,
- Summe der Erträge und Aufwendungen je Bezirksorganisation und Organisation einer Statutarstadt (Stand 1.1.2022: 79 Bezirke und 15 Statutarstädte),
- Anlage zu den Mitgliedsbeiträgen ab 5.000 EUR pro Kalenderjahr,
- Anlage zu den Erträgen der nahestehenden Organisationen und Personenkomitees,
- Anlage zu den Erträgen aus Spenden gemäß § 2 Z 5 ab 500 EUR,
- Anlage einer Liste zu den nahestehenden Organisationen.

Der Rechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass er durch die Neuregelung im Bereich der Finanzierung politischer Parteien bereits seit dem Inkrafttreten des Parteiengesetzes 2012 mit administrativen Aufgaben betraut ist, ohne dafür bislang zusätzliche Personalressourcen erhalten zu haben.

Im Juli 2019 beschloss der Nationalrat als Reaktion auf das „IBIZA–Video“ eine erste Novelle zum PartG 2012. Zentrale Punkte waren das Verbot von Großspenden, die Einführung einer Spendenobergrenze und die Verschärfung von Geldbußen bei Überschreitung der Wahlwerbungskostenobergrenze.

Mit dieser Novelle wurden die administrativen Aufgaben des Rechnungshofes nochmals erweitert. Es wurden eine sofortige Meldeverpflichtung von Spenden über 2.500 EUR und ihre unverzügliche namentliche Veröffentlichung auf der Website des Rechnungshofes eingeführt. Die Novelle sah weiters die Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben von Personenkomitees im Zeitraum 1. Jänner 2017 bis 1. Juli 2019 gegenüber dem Rechnungshof bis 1. Jänner 2020 vor. Die Kontrollmöglichkeiten des Rechnungshofes wurden in dieser Novelle trotz verschärfter Vorschriften noch nicht verstärkt.

Der Rechnungshof selbst hat aber alles unternommen, um angesichts der steigenden Bedeutung der Parteienfinanzierung seinen Aufgaben nach dem Parteiengesetz konsequent nachzukommen und das notwendige Know–how aufzubauen. Er richtete eine eigene Abteilung „Parteien und Wahlen“ im Rechnungshof ein. Ihre Aufgaben sind Angelegenheiten des Parteiengesetzes, Klubfinanzierungsgesetzes, Angelegenheiten des Bundespräsidentenwahlgesetzes, Angelegenheiten nach dem BVG Medienkooperation und Medienförderung, Angelegenheiten der Förderung staatsbürgerlicher Bildungsarbeit sowie die Überprüfung der Gebarung der mit diesen Aufgabenbereichen befassten Gebietskörperschaften und weiterer Rechtsträger.

Zusammenfassend heißt dies, dass nunmehr seit fast zehn Jahren vom Rechnungshof die Aufgaben in Zusammenhang mit dem PartG, deren Umfang aufgrund der Vorkommnisse der letzten Jahre nochmals angestiegen ist, ohne Bereitstellung der dafür erforderlichen zusätzlichen Budgetmittel getragen werden.

Zur Sicherstellung der Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen des PartG, die dem Rechnungshof gemäß dem vorliegenden Antrag zukommen sollten, beantragt der Rechnungshof daher zehn zusätzliche Planstellen für Prüferinnen und Prüfer einschließlich des entsprechenden Sachaufwands.

Dies ist vor allem deshalb notwendig, um gleichzeitig die Prüftätigkeit des Rechnungshofes im Rahmen der externen öffentlichen Finanzkontrolle, die 2011 auf Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern erweitert wurde, sowie die darüber hinausgehenden Sonderaufgaben (wie insbesondere Bundesrechnungsabschluss, Einkommensberichte) und die zusätzlichen Auswertungen für Untersuchungsausschüsse weiterhin in vollem Umfang für den Nationalrat und die Landtage erfüllen zu können. Zusätzliche Aufgaben erfordern zusätzliche Ressourcen, denn der Rechnungshof hat sich zum Ziel gesetzt, mit der Übernahme dieser notwendigen Aufgaben einen effektiven und allgemein anerkannten Beitrag zum Funktionieren des politischen Systems in Österreich leisten zu können.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Beatrix Pilat