



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Die österreichische Parteien- und
Wahlkampffinanzierung im Kontext internationaler
Antikorruptionsregime“

Verfasserin

Stefanie Hermann, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2015

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer: Univ. Prof. i.R. Dr. Karl Ucakar

Danksagung

Mein größter Dank gilt meiner Familie für ihre finanzielle und moralische Unterstützung, ohne die ich das Studium nicht bewältigen hätte können, ihre grenzenlose Geduld und ihr Vertrauen.

Danke auch meinen Kollegen und Freunden für ihren fachlichen Input und die zahlreichen Diskussionen, den guten Zuspruch und die Durchhalteparolen.

Letztlich noch ein besonderes Dankeschön an meine Lektorin, für ihre gewissenhafte Detailarbeit und konstruktive Kritik.

Geschlechtsneutrale Schreibweise

Für eine leichtere Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit auf die explizite geschlechtsneutrale Schreibweise verzichtet. Hierfür wird als Vereinfachung stellvertretend für beide Geschlechtsformen die jeweils kürzere Schreibweise angewendet. Die in dieser Arbeit verwendeten personenbezogenen Ausdrücke betreffen, soweit nicht explizit anderwärtig betont, Frauen und Männer gleichermaßen.

INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
I. EINLEITUNG	1
2. Problemstellung und Forschungsfrage.....	5
3. Methodik	6
4. Grundbegriffe.....	8
5. Aufbau der Arbeit.....	9
II. KORRUPTION	13
1. Einleitung.....	14
2. Eine Frage der Definition	15
3. Bedingungen für Korruption	22
4. Formen von Korruption	23
5. Folgen von Korruption.....	25
6. Korruptionsbekämpfung.....	29
III. INTERNATIONALE ANTIKORRUPTIONSREGIME.....	35
1. Einleitung.....	36
2. Entstehungsgeschichte.....	38
3. Die Antikorruptionsregime.....	41
4. Fazit.....	55
IV. PARTEIEN- UND WAHLKAMPFFINANZIERUNG:.....	57
1. Einleitung.....	58
2. Wege der Finanzierung.....	59
3. Nicht-staatliche Finanzierung.....	63

V. PARTEIENFINANZIERUNG IN ÖSTERREICH	73
1. Einleitung.....	75
2. Rechtliche Grundlagen	76
3. Staatliche Finanzierung.....	77
4. Nicht-staatliche Finanzierung	115
VI. WAHLKAMPFFINANZIERUNG IN ÖSTERREICH	143
1. Einleitung.....	144
2. Finanzierungswege.....	145
3. Wahlkampfkostenbegrenzung.....	150
4. Die Berechnung der tatsächlichen Ausgaben.....	157
5. Kosten von EP-, Nationalrats-, Landtags- und Gemeinderatswahlen	162
VII. SYNTHESE	164
1. Einleitung.....	165
2. Wahlwerbekostenbeschränkung	173
3. Spendenbestimmungen	174
4. Rechenschaftspflichten.....	178
5. Kontroll- und Sanktionssystem.....	181
6. Kriminalisierung	188
7. Fazit.....	194
VIII. CONCLUSIO UND AUSBLICK.....	197
BIBLIOGRAPHIE.....	206
A. Primärquellen	206
B. Internetquellen.....	212
C. Sekundärquellen	215
ANHANG	222
Abstract Deutsch	222
Abstract English.....	223
Curriculum Vitae	225

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wahrgenommenes Korruptionslevel	2
Tabelle 2: Gründe von Korruption – Bereiche und Ebenen	22
Tabelle 3: Das Antikorruptionsregime der OECD im Überblick	42
Tabelle 4: 20 Guiding Principles for the Fight Against Corruption	44
Tabelle 5: Guidelines on the Financing of Political Parties.....	46
Tabelle 6: Recommendation Rec (2003) 4 – Die wichtigsten Punkte in der Übersicht	48
Tabelle 7: Das Antikorruptionsregime des Europarats im Überblick.....	51
Tabelle 8: Das Antikorruptionsregime der UNO im Überblick.....	54
Tabelle 9: Die Klubabgaben der Parteien im Vergleich.....	116
Tabelle 10: Schätzung der Höhe von Partei- und Klubabgaben in Prozent.....	117
Tabelle 11: GRECOs Empfehlungen an Österreich und ihre Umsetzung: Thema II.	167
Tabelle 12: GRECOs Empfehlungen an Österreich und ihre Umsetzung: Thema I.	169
Tabelle 13: Synthese.....	171
Tabelle 14: Sanktionen bei Verstoß gegen Regelungen zur Parteienfinanzierung.....	185

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zeitliche Gegenüberstellung	198
------------------------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
AEUV/AEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BAK	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BPräsWG	Bundespräsidentenwahlgesetz
CoE	Council of Europe (Europarat)
CPI	Corruption Perception Index
CSP	Conference of the States Parties
dStGB	Deutsches Strafgesetzbuch
EG	Europäische Gemeinschaft
EL	Entwicklungsland/-länder
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FSG	Fraktion Sozialdemokratischer Gewerkschafter
GA	General Assembly (Generalversammlung der UNO)
GOGNR	Geschäftsordnungsgesetz
GR	Gemeinderat
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption – Staatengruppe gegen Korruption
IAKR	Internationales Antikorruptionsregime
idF	In der/den Fassung/en
idgF	In der geltenden Fassung
IE	Internationale Entwicklung
IO	Internationale Organisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
iwS	im weiteren Sinne
KlubFG	Klubfinanzierungsgesetz
KorrStrÄG	Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz
LGBI	Landesgesetzblatt
mwN	mit weiteren Nachweisen
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
NR	Nationalrat
NRWO	Nationalratswahlordnung

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PAC	Political Action Committee
PartG	Parteiengesetz
PartFörG	Parteienförderungsgesetz
PubFG	Publizistikförderungsgesetz
Rec	Recommendation
Res	Resolution
RH	Rechnungshof
Rz.	Randziffer
SEV	Sammlung Europäischer Verträge
sKp	Strafrechtliches Kompetenzpaket
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
StF	Stammfassung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StRÄG	Strafrechtsänderungsgesetz
StRK	Strafrechtskonvention
TI	Transparency International
TS	Team Stronach
UN/UNO	United Nations/United Nations Organisation Vereinte Nationen/Organisation der Vereinten Nationen
UNCAC	United Nations Convention Against Corruption Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime Übereinkommen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität
UPTS	Unabhängiger Parteien Transparenz-Senat
WKStA	Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft
ZRK	Zivilrechtsübereinkommen

I. EINLEITUNG

1. Einführung in das Thema	2
2. Problemstellung und Forschungsfrage	5
3. Methodik.....	6
4. Grundbegriffe.....	8
5. Aufbau der Arbeit.....	9

1. Einführung in das Thema

Korruption ist eines der ältesten Phänomene der Welt. Obwohl heutzutage in erster Linie mit Entwicklungsländern in Verbindung gebracht, macht sie auch vor westlichen Demokratien nicht Halt. Die Folgen sind tiefgreifend.

Der Wirtschaftswissenschaftler Friedrich Schneider zeigte auf, dass der wirtschaftliche Schaden von Korruption im Jahr 2011 allein in Österreich rund 27 Milliarden Euro, also 3.400 Euro pro Person, betrug (vgl. APA 2012a). Da Korruption in der Regel im Verborgenen geschieht, ist es schwer, genaue Zahlen zu nennen. Europaweit wurde der durch Korruption verursachte Schaden 2013 etwa mit 120 Milliarden Euro beziffert (vgl. Laczynski 2014). Das eigentliche Problem liegt jedoch nicht in den wirtschaftlichen Verlusten oder der mangelnden Möglichkeit sie exakt zu beziffern.

Das wesentlich schwerwiegendere Problem sind die Folgeerscheinungen für Demokratie und Rechtsstaat – ein immaterieller Schaden der sich nicht so leicht in Zahlen gießen lässt. Korruption kratzt am Image der Politik, schwächt das Vertrauen der Bevölkerung in diese und zermürt damit langfristig auch demokratische Prinzipien. Dabei sieht die Öffentlichkeit nicht alle staatlichen Institutionen als gleichermaßen korrupt oder korruptionsanfällig an. In der öffentlichen Wahrnehmung sind es Parteien als politische Institutionen, denen das höchste Misstrauen entgegen gebracht wird. Im Vertrauensindex wird ihnen von der Bevölkerung regelmäßig die höchste Korruptionsanfälligkeit bescheinigt (vgl. Stockhammer 2009, 50). Weltweit werden Parteien sogar als die korrupteste Institution gesehen, wie auch aus dem Global Corruption Barometer 2010 hervorging (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Wahrgenommenes Korruptionslevel

Institution	Prozent der Bevölkerung die sie als korrupt oder sehr korrupt einstufen
Politische Parteien	79
Öffentliche Verwaltung	62
Parlament/Legislative	60
Polizei	58
Unternehmen/Privatwirtschaft	51
Religiöse Institutionen	50
Judikative	43
Medien	40
Bildungssystem	38
NGOs	30
Militär	30

Quelle: Riaño/Hodess/Heinrich 2010, 8.

Als besonders korrupt wird in der Regel ihre Finanzierung gewertet. Dies beginnt bei der Wahrnehmung staatlicher Parteienförderungen als Selbstbedienungsladen, geht weiter über das Wirtschaften in die Parteikassen über die entsprechende Vergabe öffentlicher Aufträge an parteinahe Unternehmen und endet schließlich bei privaten Finanzierungskanälen wie Spenden, die als offene Bestechung oder zumindest als Versuch der offenen Einflussnahme angesehen werden. Dabei ist die Realität wie so oft um ein Vielfaches komplexer. Es gibt Finanzierungswege, die dubioser anmuten als andere und natürlich ist nicht jede Spende Ausdruck selbstloser Großzügigkeit. Fakt ist nämlich, dass tatsächlich gerade die Parteienfinanzierung ein leichtes Einfallstor für Korruption bietet – oder präziser: bieten kann. Fakt ist aber auch, dass Parteien einen essentiellen Baustein der Demokratie ausmachen¹ und die entsprechende Finanzierung benötigen, um der adäquaten Erfüllung ihrer Aufgaben nachkommen zu können.

Fehlendes Vertrauen in politische Parteien stellt deswegen ein ernstzunehmendes Problem dar. Man denke in diesem Zusammenhang nicht nur an (rechts-)populistische Parteien, sondern vor allem auch an Faktoren wie Demokratieverdrossenheit und sinkende Wahlbeteiligungen, die den Legitimitätsanspruch von Amtsträgern sukzessive untergraben. Gerade Korruptionsfälle im Umfeld der Parteienfinanzierung – wovon es im letzten Jahrzehnt etliche gab² – sorgen für erhöhtes Misstrauen seitens der Bevölkerung und bestätigen sie zugleich in deren Wahrnehmung.

Dabei handelt es sich bei Korruption um ein Phänomen, das man auf unterschiedlichen Ebenen bekämpfen und verhindern kann. Neben der Schärfung der öffentlichen Wahrnehmung liegen die zwei wichtigsten Faktoren potentiell in der finanziellen und rechtlichen Ausgestaltung der Korruptionsbekämpfung. Während der finanzielle Aspekt Bereiche wie die personellen und infrastrukturellen Ressourcen der Behörden, die Spezialisierung des mit der Verfolgung von Korruptionsstraftaten befassten Personals sowie die entsprechenden Weiterbildungsmaßnahmen umfasst, stellt der rechtliche Aspekt den entsprechenden Rahmen zur Verfügung. Die rechtliche Ausgestaltung beinhaltet dabei nicht nur die Kriminalisierung, Erweiterung und Präzisierung bestehender Korruptionstatbestände, sondern bietet auch die Möglichkeit über die Schließung entsprechender Einfallstore, Korruption bis zu einem gewissen Grad bereits im Keim zu ersticken.

Es gibt unterschiedliche Theorien und Ansätze wie es zu solchen gesetzlichen Änderungen kommen kann: etwa durch das Lobbying von Interessensgruppen, ein *Window of Opportunity* als Reaktion auf Skandale (Anlassgesetzgebung), durch die Institutionalisierung gewisser Verhaltensregeln im Sinne der Systemtheorie oder auch durch *Peer Pressure*. Im Zuge der Korruptionsbekämpfung hat sich insbesondere letzteres als wesentlicher Faktor herauskristallisiert – vor allem auf der internationalen Ebene.

Seit Mitte der 90er Jahre hat sich die internationale Arena als wichtige Triebfeder und Facilitator im Kampf gegen Korruption erwiesen. Ab 1995 kam es zu einem geradezu sprunghaften Anstieg des Interesses an Antikorruptionsmaßnahmen, der letztlich in einem

¹ So heißt es etwa: „Die Existenz und die Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich (Art. 1 B-VG).“ Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (PartG 2012) BGBl. I 2012/56 idgF.

² Siehe hierzu auch Kapitel V.

ganzen Konglomerat an sich ergänzenden und überlappenden Antikorruptionsbestimmungen kumulierte. Die Entwicklung der Internationalen Antikorruptionsregime fand 2003 mit der Verabschiedung der UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) einen vorläufigen Höhepunkt. Die Regime geben nicht nur Empfehlungen zur Kriminalisierung entsprechender Tatbestände, sondern auch solche zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung.

Umso erstaunlicher ist es, dass in Österreich jahrzehntelange Stagnation herrschte. Zur Frage, wie ein effizientes Antikorruptionsregime funktionieren könnte bzw. wie man die rechtlichen Aspekte der Parteien- und Wahlkampffinanzierung ausgestalten könnte um Korruption möglichst zu verhindern, gab es bereits etliche rechtliche Empfehlungen.

Erst 2012 (siehe hierzu auch Abbildung 1), nach einer heftigen Skandalwelle und geradezu vernichtenden Evaluierungsberichten durch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) und die entsprechende Aufforderung rechtliche Lücken zu schließen, geriet Österreich unter Zugzwang. Endlich, könnte man meinen. Die Ausgestaltung effektiver Mechanismen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung auf strafrechtlicher wie auch organisatorischer Ebene ist notwendig, um das Vertrauen der Bevölkerung in Demokratie und Rechtsstaat zu erhalten:

„Es wird nämlich mittels der korruptiven Beziehung auf der mikro-sozialen Interaktionsebene ein Kernelement jeglicher menschlicher Kommunikation, i.e. „Vertrauen“, konterkariert und sabotiert, auf den meso- und makro-sozialen Ebenen [...] führt Korruption damit graduell zur Unterhöhlung des Rechtsstaates, führt zu Legitimitätsproblemen von Regierungen und Regierungssystemen, letztendlich zum Scheitern von Staaten und ganzen Regionen. Dass dies kein überzogen-hypothetisches Szenarium, sondern konkretes sicherheitspolitisches Gefahrenpotential ist, reflektieren inzwischen sowohl die weltweite Fachdiskussion als auch etwa reale Polit- und Sicherheitsstrategien.“ (Kreutner 2009, 63f)

2. Problemstellung und Forschungsfrage

Das Problem der politischen Korruption lässt sich im Umfang einer Masterarbeit weder vollständig abhandeln, geschweige denn lösen. Der Fokus soll deswegen auf einen Teilbereich im Feld der Antikorruptionsmaßnahmen gelegt werden, der einen wesentlichen Beitrag zur Erschwerung von Korruption zum einen und zur Stabilisierung des Vertrauens der Bevölkerung andererseits leisten könnte. Der Bereich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung (vor allem über private Spenden) gilt nicht nur in der Bevölkerung als korruptionsanfällig, sondern bietet bei mangelnder gesetzlicher Kontrolle und Transparenz de facto einen semilegalen Weg zur zweifelhaften Einflussnahme. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein bequemer Weg zur undemokratischen Einflussnahme durch entsprechende Gesetzgebung relativ leicht versperrt werden kann. Über welche Regelungen das am effektivsten gelingen kann, ist in den Dokumenten diverser internationaler Antikorruptionsregime nachzulesen. Die Forschungsfrage lautet entsprechend:

„Wie gut erfüllt Österreich die Vorgaben der wichtigsten Internationalen Antikorruptionsregime hinsichtlich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung?“

Wie bereits aus der Formulierung hervor geht, verfolgt diese Arbeit einen normativen Zugang. Dies liegt auch am Thema selbst: sich dem Phänomen Korruption werturteilsfrei zu nähern ist nahezu unmöglich, da der Begriff *Korruption* immer eine Art Verfehlung bezeichnet.

Zudem verortet sich die Arbeit in der Demokratietheorie. Demokratie ist kein statischer Zustand, sondern ein Prozess an dem es beständig zu arbeiten gilt, um ihn zu stärken und seine etwaige Aushöhlung zu verhindern. Gerade Korruption stellt zum einen eine solche Aushöhlung und Unterwanderung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien dar; zum anderen schafft sie es immer neue Spielarten zu entwickeln. Umso wichtiger ist es in diesem Zusammenhang, rechtliche Zustände zu reflektieren und in den entsprechenden Kontext zu setzen.

„Fighting illegal funding practices and political corruption is one of the biggest challenges in established as well as emerging democracies.“ (Nassmacher 2009, 21)

3. Methodik

In dieser Arbeit werden folgende methodische Zugänge verwendet:

- Theorieforschung (Kapitel II, IV)
- Dokumentenanalyse:
 - Verdichtende Dokumentenanalyse (Kapitel III, V, VI, VII)
 - Inhaltsanalyse mittels Explikation (Kapitel: III, V, VI, VII)
 - Strukturierte Inhaltsanalyse (Kapitel III, VII)

Um sich dem Phänomen Korruption adäquat nähern zu können, wird im zweiten Kapitel zunächst nach den Methoden der theoretischen Forschung bzw. Theorieforschung vorgegangen, indem unterschiedliche Theoriestränge der Korruptionsforschung beschrieben und analysiert werden (vgl. Patzelt 2003, 187). Die detaillierte Auseinandersetzung mag zunächst wie eine Themenverfehlung anmuten. Sie ist aber unabdingbar, um die Implikationen hinsichtlich Wirkung und Bekämpfung von Korruption verständlich machen zu können (vgl. auch Stockhammer 2011, 4).

Den primären Untersuchungsgegenstand bilden Rechtstexte, die zu einem Großteil nicht schematisiert sondern hermeneutisch ausgelegt werden. Prinzipiell stehen unterschiedliche Möglichkeiten der Dokumenten- und Inhaltsanalyse zur Verfügung. Die Inhaltsanalyse ist eine „empirische Methode zur systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Mitteilungen“ (Alemann/Tönnemann 1995, 12; zitiert nach Hofmann 2011, 5). Dies bedeutet weder, dass das Ergebnis seinen Ausdruck in Zahlen noch in einer strikten Verkodung des Materials finden muss. Möglich ist durchaus Alemann/Tönnemann 1995, 121f). Dieser Ansatz wird in der Arbeit durchwegs über eine *Zusammenfassung* vorgenommen. Hierbei wird das gesammelte Material so reduziert, dass die wesentlichen Textteile erhalten bleiben und über die systematische Zusammenfassung ein Überblick über die Themen und vor allem Schwerpunkte des Korpus ermöglicht wird – ohne diesen jedoch zu verzerren (vgl. Blatter et al 2007, 77). Weiter besteht die Möglichkeit der *Explikation*. Sie bietet sich dann an, wenn einzelne Textstellen mehrdeutig oder fraglich sind und durch das Heranziehen weiteren Materials ein besseres Verständnis des einzelnen Textes oder Textkorpus ermöglicht wird (vgl. ebenda, 78). Eine dritte Option bietet die *Strukturierung*, bei der nach der Erstellung eines Categoriesystems eine Struktur in das Material eingefügt wird, um einen Querschnitt zu ermöglichen, der wiederum eine Gesamteinschätzung des Materials erlaubt (vgl. ebenda).

Im dritten Kapitel wird auf Basis einer Verdichtung gearbeitet. Zur Ergänzung werden einzelne Dokumente einer strukturierten Inhaltsanalyse unterzogen. Aufgezeigt werden soll dabei nicht nur die Entstehung der einzelnen Antikorruptionsregime, sondern auch ihre unterschiedliche Schwerpunktsetzung. Hierzu wird, wie auch in der restlichen Arbeit, im Sinne der Explikation Sekundärliteratur herangezogen, um Zusammenhänge besser erläutern zu können. Das Verständnis für die unterschiedlichen Fokusse ist auch für die weitere Arbeit von Bedeutung, da es die Grundlage für die Kanonerstellung der Dokumentenanalyse in Kapitel VII bildet.

Während in Kapitel IV abermals nach den Grundlagen der Theorieforschung gearbeitet wird, wird in den Kapiteln V und VI wiederum die Dokumentenanalyse als Werkzeug herangezogen. In diesen Kapiteln wird jedoch auf einen strukturierten Zugang verzichtet und lediglich eine Verdichtung bzw. Explikation des Materials vorgenommen.

Kapitel VII stellt den abschließenden rechtspolitologischen Vergleich dar. In diesem Kapitel wird anhand des zuvor erarbeiteten Verständnisses von Korruption, ihrer Prävention und den effektiven Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ein Raster erstellt, anhand dessen die unterschiedlichen Korruptionsregime mit dem österreichischen Recht verglichen werden können.

4. Grundbegriffe

Generell wird die definitorische Arbeit im Laufe der Untersuchung geleistet. Da Begriffe jedoch die „Griffe“ zur Realität darstellen, soll hier ein kurzer Überblick, der auch einen ersten, groben Eindruck über den Forschungsgegenstand bieten soll, gegeben werden.

Korruption: Die dieser Arbeit zugrunde liegende Definition von Korruption besagt, dass Korruption dann vorliegt, wenn ein Amtsträger seine ihm anvertraute Macht zur persönlichen oder zur Bereicherung Dritter missbraucht und dadurch das öffentliche Interesse verletzt. Bei Korruption handelt es sich um ein diffuses, kulturell abhängiges Phänomen, das stets ein gesellschaftlich normatives Element beinhaltet. Unterschiedliche theoretische Strömungen der Korruptionsforschung bedienen sich verschiedener Konzeptionen. Um der Komplexität der Problematik gerecht zu werden, widmet sich Kapitel II unter anderem einer ausführlichen begrifflichen Annäherung.

Partei: Parteien fungieren als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Politik. Ihre Aufgabe ist es, unterschiedliche ökonomische und gesellschaftliche Interessen einer Gesellschaft sowie die damit verbundenen politischen Ziele zu bündeln, in staatliche Politik zu übersetzen und zu exekutieren (vgl. Klee Kruse 1993, 13).

„Als Vermittlungsinstanz zwischen Bürger und Staat tragen die politischen Parteien dazu bei, das jeweilige politische System zu stabilisieren und arbeitsfähig zu halten.“ (Klee-Kruse 1993, 13)

In Österreich treten politische Parteien in drei unterschiedlichen Rechtsformen auf. Man unterscheidet zwischen der *politischen Partei* (§ 1 PartG), der *wahlwerbenden Partei* (§ 2 Z 2 PartG) und den *parlamentarischen Klubs* bzw. *Landtagsklubs* (Parlamentsgeschäftsordnungen bzw. die jeweiligen Klubförderungsgesetze von Bund und Ländern) (vgl. Sickinger 2013, 26).

Internationales Antikorruptionsregime: Internationale Antikorruptionsregime sind völkerrechtliche Normen zur Bekämpfung von Korruption, die im Umfeld internationaler Organisationen entstanden sind und entsprechende institutionelle Arrangements wie Verträge, Konventionen, Empfehlungen aber auch Monitoringverfahren aufweisen (vgl. Wolf 2014, 99). Sie geben bestimmte Regeln vor, die Vertragsstaaten durch legislative oder administrative Maßnahmen umzusetzen haben, um ihren Vertragsverpflichtungen nachzukommen (vgl. Hofmann 2011, 8). In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass internationale Antikorruptionsregime, vor allem in Hinblick auf die länder- und kulturspezifisch auseinanderdriftenden Konzeptionen von Korruption, eine Minimaldefinition darstellen – quasi den kleinsten gemeinsamen Nenner.

5. Aufbau der Arbeit

Zu Beginn dieser Arbeit steht die Auseinandersetzung mit dem Phänomen Korruption. Dabei wird zuerst eine Definition vorgenommen, um anschließend auf ihre Bedingungen und unterschiedlichen Spielarten einzugehen. Um die Bedeutung des Themas zu veranschaulichen, wird ein Überblick über die Folgen von Korruption gegeben. Abschließend werden Möglichkeiten und Mechanismen zu ihrer Bekämpfung aufgezeigt.

Im dritten Kapitel werden die für die Bekämpfung von Korruption im Bereich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung wichtigsten Antikorruptionsregime behandelt. Dabei wird zuerst auf ihre Entwicklung bzw. Entstehungsgeschichte eingegangen, da diese auch für die zeitliche Einordnung der Befassung Österreichs mit dem Thema Korruptionsbekämpfung eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen. Folglich werden die Antikorruptionsregime der OECD, des Europarats und der UNO genauer unter die Lupe genommen, insbesondere hinsichtlich der in ihnen enthaltenen Empfehlungen und Regelungen zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Dazu werden die wichtigsten Dokumente der Regime einer verdichtenden Dokumentenanalyse sowie einer Inhaltsanalyse mittels Explikation unterzogen.

Da Parteien, wie erwähnt, einen unerlässlichen Baustein der österreichischen Demokratie ausmachen, wird ihrer Finanzierung sowie der Finanzierung von Wahlkämpfen ein eigenes Kapitel gewidmet. Hier werden die unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt und verschiedene demokratiepolitische Überlegungen und Bedenken zusammengefasst. Betrachtet man unterschiedliche Finanzierungsmodelle in unterschiedlichen Staaten und Systemen, stellt man schnell fest, dass es so etwas wie einen Goldstandard oder einen Königsweg nicht gibt (vgl. Williams 2000, 199). Aus diesem Grund ist es nötig sich die unterschiedlichen Finanzierungskanäle sowohl in Verbindung zueinander als auch voneinander losgelöst anzusehen, um ihre Stärken und Schwächen differenziert betrachten und im Rahmen einer modernen Antikorruptionsgesetzgebung darauf eingehen zu können.

Nachdem der theoretische Hintergrund der Finanzierungswege somit abgeschlossen ist, behandelt Kapitel V die Parteienfinanzierung in Österreich. Neben den rechtlichen Grundlagen wird auf praktische Details Bezug genommen. Dies soll unter anderem dazu dienen, aufzuzeigen, inwiefern Parteien in Österreich mit dem politischen System verwoben sind und wo aufgrund der realpolitischen Verhältnisse Schwierigkeiten bei der Umsetzung internationaler Vorgaben entstehen könnten bzw. wo unabhängig von internationalen Vorgaben, in Hinblick auf demokratietheoretische Überlegungen, Grauzonen vorhanden sind.

Nach dem gleichen Muster wird in Kapitel VI hinsichtlich der Wahlkampffinanzierung in Österreich vorgegangen.

In Kapitel VII wird die Synthese vorgenommen und eine Antwort auf die Forschungsfrage gegeben. Hierzu werden die Ergebnisse der Untersuchung der einzelnen Antikorruptionsregime der österreichischen Gesetzgebung gegenüber gestellt. Um dabei systematisch vorgehen zu können, werden aus theoretischen Überlegungen sowie aus entsprechenden Dokumenten der vorgestellten Antikorruptionsregime Kategorien abgeleitet. Diese dienen als Schablone mittels derer die Empfehlungen der Antikorruptionsregime der

österreichischen Gesetzgebung zum Thema Parteien- und Wahlkampffinanzierung gegenübergestellt werden können. Einen besonderen Stellenwert bei der Betrachtung nehmen die GRECO-Evaluierungen sowie der GRECO-Umsetzungsbericht ein, die die Umsetzung der Vorgaben des Europarates geprüft haben.

Im letzten Kapitel werden ein abschließendes Fazit über die Forschungsergebnisse gezogen und Vorschläge für eine künftige Weiterentwicklung aufgezeigt.



II. KORRUPTION

1. Eine Frage der Definition.....	15
1.1 Politische Korruption.....	15
1.2 Rechtliche Definitionen.....	16
1.3 Enge vs. weite Definitionen von Korruption	17
1.4 Public Office Centered.....	18
1.5 Public Interest Centered	18
1.6 Market-Centered	19
1.7 Fazit	20
2. Bedingungen für Korruption.....	22
3. Formen von Korruption.....	23
3.1 Petty Corruption vs. Grand Corruption.....	23
3.2 Situative vs. strukturelle/systemische Korruption	23
3.3. Korruption im öffentlichen vs. Korruption im privaten Sektor.....	24
3.4. Initiative Vorteilsgeber vs. Initiative Vorteilsnehmer	24
4. Folgen von Korruption	25
4.1 Fehlallokation öffentlicher Ressourcen	25
4.2 Verzerrung des politischen Wettbewerbs.....	26
4.3 Politische Steuerungseinbußen	26
4.4. Schädigung von Demokratie und Rechtsstaat	27
4.5 Funktionalität von Korruption	27
5. Korruptionsbekämpfung	29
5.1 Herausforderungen	29
5.2 Ansätze	30
5.3 Akteure.....	31

1. Einleitung

Was korrupt ist und was nicht – dazu scheint nicht nur jeder Laie eine Vorstellung zu haben. Dasselbe gilt für das generelle Grundverständnis von Normwidrigkeit. Gerade hier wird offensichtlich, dass dieses über Epochen-, Länder- und Gesellschaftsgrenzen hinweg stark differenzieren kann (vgl. Gerlich 1981, 168). Insbesondere die Vergleichende Politikwissenschaft sieht sich hier mit einem massiven Problem in der Definition von Korruption konfrontiert. Was in einem Land als akzeptables Verhalten erscheint, kann in einem anderen das politische Aus der korrumpierten Person bedeuten. Hier stellt sich die Frage, ob es auf offizielle Wertungen (wie etwa jene des Strafgesetzbuches) oder auf die öffentliche Meinung ankommt (vgl. ebenda, 169). Gerlich (1981, 170) etwa plädiert dafür, in vergleichenden Analysen von Korruption einen objektiven Maßstab anzulegen, auch wenn dieser dem jeweils lokalen Selbstverständnis widersprechen könnte.

Nicht nur die Politikwissenschaft per se ist durch ein Nebeneinander unterschiedlicher Theorieansätze gekennzeichnet (vgl. ebenda, 167), auch dem Gegenstand der Korruption kann man sich aus unterschiedlichen theoretischen Richtungen nähern. In der politischen Theorie gibt es eine lange Tradition den Verfall politischer Systeme in ihrer Gesamtheit – gemäß dem Ursprung des Begriffs *Korruption* – zu analysieren; angefangen von Aristoteles über Platon hat fast jeder Klassiker seinen Utopien idealer Politik das Gegenstück des Verfalls politischer und moralischer Systeme gegenübergestellt (vgl. ebenda). Selbst im Alten Testament findet sich eine entsprechende Norm zum Thema Bestechung:

„Du sollst dich nicht bestechen lassen; denn Bestechung macht Sehende blind und verkehrt die Sache derer, die im Recht sind.“ (AT, Buch Exodus 23, 8; zitiert nach Kreutner 2009, 62)

Es ist jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit einen historischen Abriss vorzunehmen. Beleuchtet werden im Folgenden jene Theorien, die im 20. Jahrhundert aufkamen und einen Bezug zur Gegenwart aufweisen. Infolgedessen wird in dieser Arbeit keineswegs der vollständige Forschungsstand wiedergegeben, sondern jene Ansätze aufgegriffen, die in Bezug auf den konkreten Forschungsgegenstand den größtmöglichen Erkenntnisgewinn versprechen.

2. Eine Frage der Definition

Wenn es zur wissenschaftlichen Begriffsdefinition kommt, findet man nicht nur eine, sondern viele verschiedene, sich zum Teil ergänzende, überlappende und ausschließende Definitionen. Es gibt keine einzelne, konsensuale oder allgemeingültige Korruptionsdefinition (vgl. Wolf 2014, 15f). In der Regel ist der Begriff jedoch negativ besetzt, was eine genaue Ausdifferenzierung und das Lösen normativer Werturteile umso wichtiger macht.

„Auf die knappste Form gebracht, könnte man als korrupt jedes normwidrige Verhalten von Funktionären bezeichnen, also – obwohl Korruption keineswegs auf den öffentlichen Bereich beschränkt ist – etwa typisch den Mißbrauch [sic!] von Amtsgewalt“ (Gerlich 1981, 168).

Der Ursprung des Wortes liegt im lateinischen *corrumpere*, was so viel wie zerbrechen, verderben, bestechen, fälschen, verführen bedeutet (vgl. Wolf 2014, 15 mwN).

Korruption ist dabei nicht auf die öffentliche Sphäre limitiert. Auch im privaten Geschäftsverkehr gibt es immer wieder Fälle von Korruption (vgl. ebenda 16). Obwohl das Phänomen Korruption sämtliche Gesellschaftsbereiche betreffen kann, grenzt die vorliegende Arbeit Korruption auf ein im Kontext politischer Akteure und/oder öffentlicher Arenen auftretendes Phänomen ein.

2.1 Politische Korruption

Politische Korruption kann als eine Art Subform, als eine spezifischere Variante von Korruption, gesehen werden, die sich von allgemeiner Korruption abhebt (vgl. Schleicher 2010, 25). Der Begriff impliziert eine Abgrenzung von Korruptionsphänomenen in anderen gesellschaftlichen Bereichen, ohne jedoch eine genauere Definition von *Politik* per se vorzunehmen (vgl. Wolf 2014, 16). Insbesondere in der deutschen Politikwissenschaft versteht man unter Politik die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen für ein Gemeinwesen. Wolf (ebenda) postuliert, dass die Beschäftigung mit politischer Korruption eine mittelbar oder auch unmittelbar gemeinwesensbezogene Perspektive nahe legen würde. Jede Gesellschaft verfügt über formelle und informelle Normen – die mitunter umstritten sein bzw. sich im Laufe der Zeit und im Zuge gesellschaftlicher Diskurse wandeln können – bezüglich des Treffens oben genannter Entscheidungen und des Verhaltens der daran Beteiligten (vgl. Wolf 2014, 16). Politische Korruption kann als Verstoß solcher Normen zum Zwecke privater Vorteile definiert werden (vgl. Philp 2002, 24 f; Wolf 2014, 16). Auch die NGO Transparency International (TI) legt ihrer Arbeit die „Definition von Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zur Erlangung privater Vorteile“ zugrunde (vgl. von Arnim 2009, 21).

Wolf (2014, 16) zufolge bedarf es für den Fall der politischen Korruption zunächst eine Gesellschaft, in deren politisch-administrativer Organisation das Prinzip der Trennung von Amt und Person gelten sollte. Weiter handle es sich bei Korruption stets um einen Moment der Verfehlung, woraus sich auch ohne konkrete Definition ableiten lässt, dass sie allgemein formuliert werden kann,

„[...] als eine Verletzung bestimmter geschriebener oder ungeschriebener Normen [...], die für das Verhalten an der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen beteiligter Akteure gelten sollen.“ (Wolf 2014, 16)

Sickinger (2009, 67) zufolge bezieht sich politische Korruption stets auf die Betrachtung des Verhaltens politischer Amtsträger oder aber politische Institutionen wie Verbände und eben auch Parteien. Nach Gerlich (1981, 168) handelt es sich bei Korruption primär um den Missbrauch von Amtsgewalt. Normwidriges Funktionärsverhalten erscheine vor allem dann als korrupt wenn es:

- „a) privaten Zwecken dient und
- b) im Rahmen einer Transaktion [...] erfolgt, dabei
- c) geheim bleibt und schließlich
- d) der Gemeinschaft schadet.“ (Gerlich, 1981, 168)

2.2 Rechtliche Definitionen

Autoren wie James Scott suchen gezielt nach einer Definition die sich weder mit moralischen Aspekten noch mit dem öffentlichen Interesse beschäftigt (vgl. Lowenstein 1989, 33). Er ist der Ansicht, dass das normative Element von Korruption ausschließlich im Verstoß gegen rechtliche oder formale Verhaltensvorschriften liegen kann (vgl. ebenda). Solche Definitionen sind ihm zufolge operational, da Gesetze gegen Bestechung bzw. Bestechlichkeit sowohl präzise als auch in sich konsistent sind (vgl. ebenda).

Gesetze beschreiben in der Regel nicht das gesamte Phänomen der (politischen) Korruption, sondern lediglich ein Subset von strafbaren Handlungen – wie etwa Veruntreuung oder Bestechlichkeit –, die gemeinsam unter dem Begriff Korruption zusammengefasst werden könnten (Philp 1997, 441). In Gesetzestexten wird Korruption jedoch zumeist lediglich mit Bestechung und Bestechlichkeit gleichgesetzt. Gesetze, die sich auf den Tatbestand Bestechung und dessen Rechtsfolgen beziehen, beschreiben in der Regel eine direkte und explizite Austauschbeziehung; eine Art *quid pro quo* (vgl. Lowenstein 1989, 30). Das Vorliegen dieses Tatbestands ist schwer bis unmöglich zu beweisen (vgl. ebenda), da die Austauschbeziehung zum einen meist im Verborgenen geschieht, sich zum anderen beide am Austausch beteiligte Seiten schuldig machen und infolgedessen kaum ein Interesse an Aufdeckung bestehen dürfte.

Sich allein auf die rechtliche Definition von Korruption zu verlassen wäre also nicht nur zu eng gegriffen, sondern kann auch irreführend sein. So weist etwa von Arnim (2009, 17) darauf hin, dass das deutsche Strafrecht das Wort „Korruption“ kein einziges Mal nennt. Angeführt sind zwar die Tatbestände Bestechlichkeit und Bestechung (§§ 332 und 334 dStGB) sowie Vorteilsnahme und Vorteilsgewährung (§§ 331 und 333 dStGB), die jedoch als Amtsdelikte gelten und somit auf der Nehmerseite einen Amtsträger – etwa einen Beamten, öffentlichen Angestellten oder Minister – voraussetzen; da Parlamentsabgeordnete nicht darunter fallen gilt für sie die eigene Bestimmung des § 108e dStGB (von Arnim 2009, 17). Von Arnim kritisiert, dass diese Norm zu weit gefasst ist:

„Während ein Beamter mit einem Bein im Gefängnis steht wenn er nur ein paar Flaschen Wein annimmt, kann man einem deutschen Abgeordneten einen ganzen Sack Geld anbieten, ohne mehr zu riskieren, als dass er einen hinauswirft“ (von Arnim 2009, 17).

Zudem umfasst zum Beispiel der Tatbestand der Bestechung bei weitem nicht jegliches Verhalten das gemeinhin als korrupt und unangemessen angesehen wird (vgl. Lowenstein 1989, 30).

Aus dieser Kritik lässt sich ein wesentliches Argument für das Forschungsinteresse dieser Arbeit ableiten: Die Tatsache, dass der Gesetzgeber einen Sachverhalt nicht als Tatbestand normiert oder aber für einen Tatbestand keine Sanktion vorsieht bedeutet einerseits nicht, dass es sich hierbei nicht um einen moralischen Graubereich handelt. Andererseits lässt sich dadurch genau so wenig ableiten, dass diese Grauzonen rechtlich zufriedenstellend geregelt sind. Eine ausschließlich grammatikalische Interpretation von Rechtstexten scheint auf der Suche nach einer Definition von Korruption deswegen keineswegs automatisch der zielführende Weg zu sein.

Auch im österreichischen Strafrecht gibt es keinen einheitlichen Korruptionstatbestand. Vielmehr ist als Korruption bezeichnetes Verhalten auf mehrere Straftatbestände aufgeteilt (vgl. Bogensberger 2009, 79). Der Begriff der Korruption war lange Zeit nicht im StGB verankert. Erst mit dem Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 wurde er in den Besonderen Teil des StGB aufgenommen. Die Überschrift des 22. Abschnittes des Besonderen Teils lautet nunmehr „Strafbare Verletzungen der Amtspflicht, Korruption und verwandte strafbare Handlungen“ (§ 302 Abs. 1 und 2 StGB; BGBl. I Nr. 61/2012).

2.3 Enge vs. weite Definitionen von Korruption

Eine enge Definition versteht unter Korruption in erster Linie Bestechung oder den Missbrauch eines öffentlichen Amtes zur privaten Bereicherung. Die enge Definition ist also zumeist jene, die sich auch in Gesetzestexten finden lässt. Wie bereits dargelegt, weist diese Definition aus unterschiedlichen Gründen Lücken auf und führt zu einer starken Verkürzung der Problematik. Die weite Definition subsumiert auch Straftaten wie Geldwäsche, Schmiergeldzahlungen, illegale Absprachen, Unterschlagung, Amtsmissbrauch, etc. unter den Begriff (vgl. GIACC 2009). Politikwissenschaftler wie Heidenheimer (1970, 1989), Johnston (2005), Lowenstein (1989) oder Gerlich (1981) verwenden deshalb eine weiter gefasste Definition, die meist auch dem Alltagsverständnis von Korruption näher kommt.

In den zwei, das Feld der Korruptionsforschung in den letzten 35 Jahren dominierenden Werken (vgl. Philp 1997, 440) „Political Corruption“ (Heidenheimer, 1970) sowie im Nachfolgewerk (Heidenheimer/Johnston/LeVine 1989) werden innerhalb der weiten Definition drei unterschiedliche Perspektiven und Zugänge unterschieden:

- Public-office-centered definitions (auf das öffentliche Amt bezogen)
- Market-centered definitions (auf den Markt bezogen)
- Public-interest-centered definitions (auf das öffentliche Interesse bezogen)

2.4 Public Office Centered

Die größte Gruppe der Forscher, die sich mit Korruption und deren Definition beschäftigen, folgen der Linie der Definition der OECD, die primär auf die Pflichten des öffentlichen Amtes abstellt (vgl. Heidenheimer et al 1989, 8). Auch zwei der in der Politikwissenschaft weitgebräuchlichsten Begriffsbestimmungen lassen sich der auf das öffentliche Amt bezogenen Perspektive zuordnen (vgl. Wolf 2014, 18). Nye (1989, nach Heidenheimer et al 1989, 7) zufolge lässt sich politische Korruption als von den öffentlichen Pflichten abweichendes Verhalten zum Erlangen privater Vorteile definieren. Einer der mittlerweile am häufigsten verwendeten Korruptionsbegriffe, der in eine ähnliche Richtung geht, ist jener der Weltbank (1997, 8): „The abuse of public office for private gain“ – also der Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil. Erst durch das Ersetzen des Begriffes „öffentlich“ durch „anvertraut“ werden auch Korruptionsphänomene anderer gesellschaftlicher Sphären – wie etwa der Wirtschaft – eingeschlossen (vgl. Wolf 2014, 18). Wichtig ist hier auch, im Auge zu behalten, dass *private gain* – also der private Nutzen – nicht automatisch monetärer Natur sein muss (vgl. Heidenheimer et al 1989, 6). Vorteile können beispielsweise auch Zugänge zu Netzwerken sein, die vormals verschlossen waren und ein gewisses Prestige abwerfen.

Johnston kommt in seiner kritischen Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Korruptionsbegriffen zu einer ähnlichen Definition, betont jedoch auch weitere Begriffsschwierigkeiten die sich aus dieser ergeben:

„I treat corruption as the abuse of public roles or resources for private benefit – emphasizing that terms such as abuse, public, private, and even benefit are matters of considerable ambiguity or dispute in many societies.“ (Johnston 2005, 72)

2.5 Public Interest Centered

In Definitionen, die das öffentliche Interesse in den Vordergrund stellen, geht es um dessen Verletzung durch korruptes Verhalten. Friedrich argumentiert, dass Korruption dann existiere,

„whenever a powerholder who is charged with doing certain things, i.e., who is a responsible functionary or officeholder, is by monetary or other rewards not legally provided for, induced to take actions which favour whoever provides the rewards and thereby does damage to the public and its interests.“ (Friedrich 1989, zitiert nach Heidenheimer et al, 1989,10)

Während etwa Nye (1989) das öffentliche Interesse in seiner Definition ausklammert, um das Phänomen nicht mit seinen Effekten zu verwechseln, betonen Ansätze dieser Richtung, dass dessen Verletzen ein implizites Merkmal von Korruption sei (vgl. Philp 1997, 440). Auch wenn Philp (1997, 440) ebenfalls darauf hinweist, dass dieses etwaige Vermischen problematisch sein kann, betont er dennoch, dass die Ansicht, Korruption unterlaufe das öffentliche zugunsten eines privaten Interesses, ein Merkmal mit langer historischer Tradition sei. Er geht so weit zu sagen, dass selbst Nye – der das Verletzen des öffentlichen

Interesses in seiner Definition explizit nicht erwähnt – dieses durch die Betonung des Erlangens eines privaten Vorteiles implizit anerkenne.

Hervorzuheben ist, dass öffentliches Interesse keineswegs mit Allgemeinwohl gleichzusetzen ist. Jener Inhaber des öffentlichen Amtes könnte durch Dritte und entsprechende Anreize auch zu Handlungen (oder Unterlassungen) bewogen werden, die der Bevölkerung eigentlich zugutekämen. Nichtsdestotrotz handelt es sich um ein Umgehen der vorgesehenen Mechanismen, Institutionen und somit des etablierten politischen Systems.

Heidenheimer, Johnston und LeVine (1989, 10) zufolge werden in diesem Ansatz sehr wohl Unterscheidungen zwischen einzelnen Interessensgruppen vorgenommen (vgl. Heidenheimer et al 1989, 10). Sie nennen hier zum einen die *public interest groups*, die die Gesellschaft im Großen und Ganzen repräsentieren und deren Interesse nicht pekuniär ist sowie die *special interest groups*, die eine eher kleine Basis aufweisen und primär pekuniäre Interessen verfolgen. Bei dieser Art der Unterscheidung taucht auch zwangsläufig das Thema *Lobbyinggruppen* auf. Für politische Analysen stellt sich die Frage, wie und wo man die Grenze zwischen eher impliziten denn expliziten Tauschbeziehungen, die durch die Hintertür stattfinden und solchen, die durch legale Organisationen erfolgen, ziehen kann und muss (vgl. Heidenheimer et al 1989, 11).

Korruption konterkariert prinzipiell das öffentliche Interesse, als sie systemgefährdend bzw. -zersetzend wirkt. Wenn wir uns darauf einigen, dass das System als Ganzes einem Zusammenbruch des Systems vorzuziehen ist, dann sind – so folgert Lowenstein (1989, 34f) – policy-beeinflussende Handlungen, die das System gefährden, als etwas anzusehen, das dem öffentlichen Interesse zuwider läuft.

2.6 Market-Centered

Auf den Markt bezogene Definitionen sind stark in der Schule der Rational Choice und damit der Idee der Nutzenmaximierung verhaftet. Sie stellen die Bereicherungs- und Nutzenmaximierungsabsicht von Autoritäten in den Mittelpunkt (vgl. Tevfik et al 1986, 108). So geht auch van Klaveren (1989) davon aus, dass jedes ökonomische Subjekt versucht seinen Nutzen, sein Einkommen oder beides zu maximieren und, dass das Einkommen infolge sowohl dem freien Markt als auch dem funktional-ökonomischen Einkommen entspringt (vgl. Philp 1997 444 f; Stockhammer 2011, 12). In seinem Verständnis handelt es sich bei Korruption stets um eine Ausbeutung der Öffentlichkeit durch den Träger eines öffentlichen Amtes, der selbiges sowie seine Befugnisse zur Maximierung seines Einkommens nützt. Im Laufe der Zeit formen sich *gewinnmaximierende Einheiten* – die Nutzenmaximierung (sprich Korruption) beginnt sich schrittweise zu institutionalisieren, wodurch das Gemeinwohl gefährdet wird (vgl. van Klaveren 1989, 26; Stockhammer 2011, 12). Van Klaveren postuliert weiter, dass dies nur geschehen kann, weil der Beamte eine relativ unabhängige Position gegenüber der Öffentlichkeit einnimmt. Leff (1989), der ebenfalls aus der Marktperspektive argumentiert, sieht in Korruption eine extralegale Institution, die verwendet werden kann, um Einfluss auf die Bürokratie – und ihre

Entscheidungen – zu gewinnen (vgl. Stockhammer 2011, 12 f). Dabei versucht er jegliche normative Wertung auszuklammern (vgl. Leff 1989; Philp 1997, 444).

Marktzentrierte Ansichten können einen wesentlichen Erklärungsgewinn bieten, wenn es darum geht das „Warum“ von Korruption zu erklären; hinsichtlich der Definition sind sie jedoch äußerst schwammig (vgl. Philp 1997, 444f). Philp zufolge muss nicht jede Form der Nutzenmaximierung auf korruptes Verhalten hinauslaufen, insofern sind sie nicht mit Korruption gleichzusetzen, wohingegen auch Korruption selbst nicht den größten Vorteil sichern muss. Die Frage ist also, inwieweit das Suchen und Verfolgen des persönlichen Vorteils (*rent seeking*) als alleiniger Definitionsfaktor ausreichen. Er resümiert deshalb, dass die Definition der politischen Korruption stets auch Elemente wie „Öffentliches Amt“ oder „Öffentliches Interesse“ beinhalten – auch bei explizit marktbezogenen Definitionen wie von van Klaveren und Leff.

Aus meiner Sicht bietet dieser Zugang eine gute Perspektive, um auf mögliche Anreize und Gründe von Korruption einzugehen bzw. eventuell auch, um zu erklären wie sich Korruption im Sinne von van Klaverens Ansatz der gewinnmaximierenden Einheiten institutionalisieren kann. Als alleiniger Definitionsansatz scheint sie mir ebenso wie Philp ungeeignet.

2.7 Fazit

Egal ob man nun eine public office- oder public interest-zentrierte Definition wählt, letztendlich tauchen immer wieder dieselben Schwierigkeiten auf, wenn es um rechtliche Normen und öffentliche Wahrnehmung geht, da diese zumeist westlich geprägt sind (vgl. Philp 1997, 441). In den 60er und 70er Jahren war ein Anspruch der Definitionsfindung möglichst objektive Kriterien aufzustellen (vgl. ebenda). Für die vorliegende Arbeit soll dies jedoch kein Problem sein, da sie nicht den Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit stellt, sondern einen partikularen Ansatz verfolgt. Dies ist zudem auch jener Ansatz der in den letzten Jahrzehnten in der Korruptionsforschung hauptsächlich zum Tragen gekommen ist und der besagt, dass was als Fehlverhalten gewertet wird, letztlich immer eine Referenz zu Verhaltensstandards einer Gesellschaft aufweisen muss (vgl. ebenda). Wohlgedenkt: eine Referenz herzustellen, bedeutet auch im Auge zu behalten, dass die Lösung nicht in wahllos relativistischen Konzepten liegen kann, die jegliche crosskulturelle Untersuchung absolut inkohärent werden ließen. Vielmehr können kulturelle und gesellschaftliche Faktoren in der Definition von Korruption stets eine Ergänzung, aber nicht die einzige Erklärung sein (vgl. ebenda, 443).

Die Definition von Korruption als Amtsmissbrauch zum privaten Vorteil läuft Sickinger (2009, 68) zufolge auf eine Verkürzung auf Bestechung hinaus, was Problematiken wie Spenden aus fragwürdigen Quellen, den Verstoß gegen Offenlegungsbestimmungen oder die illegitime Nutzung staatlicher Mittel für private (oder eben parteipolitische) Zwecke nicht inkludiert. Ihm (2009) zufolge sind diese bei einem breit gefächerten Korruptionsverständnis ebenso einschlägige Sachverhalte.

Korruption wird in dieser Arbeit folglich als ein kulturell abhängiges Phänomen gesehen, das ein gesellschaftlich normatives Element beinhaltet und folgende Faktoren inkludiert:

- a.) Der Träger eines öffentlichen Amtes oder eine politische Institution wie ein Verband oder eine Partei (vgl. Sickinger 2009, 68)
- b.) verletzt im Rahmen seiner/ihrer Funktion eine gesellschaftliche oder rechtliche Norm,
- c.) um sich oder Dritten einen Vorteil zu sichern, in den
- d.) jene, die die Norm nicht verletzen, nicht gelangen können, wodurch letztlich
- e.) das öffentliche Interesse gefährdet wird.

Gerlich widersprechend wird allerdings nicht davon ausgegangen, dass eine Transaktion vorliegen muss. Im Falle der klassischen Bestechung wird davon ausgegangen, dass es sich um einen direkten Leistungsaustausch mit quasi fixen Preisen handelt. Wie bereits erwähnt ist es so gut wie unmöglich, implizite Tauschbeziehungen aufzudecken.

Nach Sickinger (2009, 69) würden auch regelwidrige Begünstigungen von Bekannten oder Familienangehörigen unter den Begriff Korruption fallen ohne, dass hierzu eine direkte geldwerte Gegenleistung erfolgen müsste. Das Typische an Korruption sieht er in der Austauschbeziehung, sprich die durch eine Zuwendung motivierte, zugestandene Begünstigung Dritter durch Amtsträger. Aus meiner Sicht ist diese Annahme problematisch, da gerade im Falle von politischer Landschaftspflege der Austausch nicht direkt erfolgen muss. Als weitere Problemfelder nennt Sickinger (2009, 69) Phänomene des sozialen Austauschs wie Nepotismus, Patronage und Klientelismus, die rechtlich so nicht vorgesehen und mitunter durchaus mit materiellen Vorteilen verbunden sind. Ihm zufolge sind auch diese als Erscheinungsformen von Korruption zu werten. Eben deshalb wird ein solches Verhalten von den betroffenen Akteuren zu verschleiern versucht (vgl. Sickinger 2009, 69). Von Arnim (2009, 23) sieht in diesem Zusammenhang besonders in der Ämterpatronage ein Problem, das den Nährboden für weitere und andere Spielarten von Korruption bereitet. Er geht davon aus, dass jemand der sein Amt aufgrund seiner Parteinähe erhalten hat, selbst eher geneigt ist Bekannte (unrechtmäßig) zu bevorzugen. Dadurch, dass Ämterpatronage auf Netzwerken beruht, bestätigt und stärkt sie sich beständig.³ Auch Acham (1981, 31) sieht in Protektion einen der ersten Schritte zu Korruption, nachdem Praktiker von Korruption oder Protektion gleichermaßen die Prinzipien der Objektivität, Neutralität und Fairness, denen sie sich mit der Annahme ihres Amtes eigentlich verpflichtet haben, negieren.

Sieht man sich beispielsweise das Phänomen der *Kick-Back-Zahlungen* oder der *politischen Landschaftspflege* an, kommt man zu dem Schluss, dass es sich keineswegs um direkte Transferzahlungen handelt. Oft werden diese auch nur geleistet um ein „gutes Klima“ zu bewahren, ohne sicher sein zu können, Gesetzgebungsprozesse (im Unterschied zu direkter Bestechung) damit wirklich beeinflussen zu können.

„Im Bereich politischer Korruption sind diese definitorischen Unterschiede deshalb wenig relevant, weil die ‚käufliche‘ (mit illegitimer Einflussnahme verbundene) Finanzierung von Parteien üblicherweise unstrittig unter Korruption subsumiert wird.“ (Sickinger 2009, 67).

³ Vgl. hierzu van Klaveren 1989 der im Zusammenhang mit „gewinnmaximierenden Einheiten“ (1989, 26) im Sinne der Nutzenmaximierung von sich institutionalisierender Korruption spricht.

3. Bedingungen für Korruption

Korruption kann sowohl objektive als auch subjektive Gründe haben (vgl. Gerlich 1981, 170f). Zum einen liegt es immer im Ermessen des Korruptierten normwidrig zu handeln, zum anderen ist ihr Handlungsspielraum durch den organisatorisch-institutionellen Rahmen begrenzt (vgl. ebenda). Daraus ergibt sich folgende Schematisierung:

Tabelle 2: Gründe von Korruption – Bereiche und Ebenen

		Bereich	
		subjektiv = persönlich	objektiv = institutionell
Ebene	Regeln	Werte/Moral	Institutionen: Gesetze, Kontrollen, Sanktionen
	Ziele	Motive/Gewinn	Aufgaben: Umfang der Amtsbefugnisse

Quelle: Gerlich 1981, 171

In weiterer Folge fasst Gerlich drei Bedingungsfaktoren zusammen. Der persönliche Bereich lässt sich mit dem Schlagwort der politischen Kultur zusammenfassen. Diese beschreibt typische Einstellungsmuster. Bestimmte Werthaltung und die persönliche Moralvorstellung sowie auf der anderen Seite die persönliche Motivation und Prioritätensetzung sind auf dieser Ebene die Bedingungsfaktoren. Auf der objektiven Ebene sind Institutionen und der Umfang der Amtsbefugnisse die entscheidenden Faktoren. Im institutionellen Bereich hat der Staat die Möglichkeit, über Normen, Kontrolleinrichtungen und entsprechende Sanktionen einzugreifen und die Gelegenheiten zur Korruption zu mindern (vgl. ebenda). Im Bereich der Aufgaben lässt es sich wesentlich schwerer eingreifen. Die logische Schlussfolgerung lautet hier: je größer die Aufgaben und Befugnisse, desto mehr Möglichkeiten zur Korruption gibt es.

4. Formen von Korruption

Wie bereits im ersten Abschnitt dieses Kapitels dargelegt, hat Korruption unzählige Gesichter und ist nicht als ein einziger Sachverhalt zu verstehen. Welche Spielarten von Korruption in einer Gesellschaft auftauchen, hängt zu einem großen Teil von der politischen Kultur innerhalb eines Landes sowie auch vom gesetzlichen Spielraum bzw. der Wahrscheinlichkeit erwischt zu werden ab. In der Regel zählen einige einschlägige Sachverhalte wie Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung, Einflusshandel, Submissionsbetrug, Amtsmissbrauch und Untreue im Sinne des Missbrauchs einer Befugnis fremdes Vermögen zu verwalten als Korruption (vgl. Wolf 2014, 21). Im weiteren Sinne werden zu Korruptionstaten auch Geldwäsche und Steuerhinterziehung gerechnet, die zwar an sich kein korruptes Verhalten darstellen, aber häufig im Umfeld von Korruptionsstraftaten anzutreffen sind (vgl. ebenda, 22).

Korrupte Handlungen werden oftmals anhand idealtypischer bipolarer Kategorien zu klassifizieren versucht (vgl. ebenda, 22).

4.1 Petty Corruption vs. Grand Corruption

Unter *Petty Corruption* wird die Kleinkorruption, also kleinere Korruptionshandlungen wie etwa die Bestechung mit niedrigen Summen als Gegenleistung für eine kleinere Pflichtverletzung mit geringen Auswirkungen, verstanden (vgl. Wolf 2014, 22). *Grand Corruption* hingegen bezeichnet eine Handlung die üblicherweise schwere Folgen für Dritte hat, mit hoher krimineller Energie ausgeführt wird und bei der die entstehenden Vorteile unzulässig und umfangreich sind (vgl. ebenda). Auch Gerlich geht davon aus, dass „das Gewicht des Verhaltens“ (Gerlich 1981, 169) maßgeblich für die Differenzierung ist.

4.2 Situative vs. strukturelle/systemische Korruption

Die *situative Korruption* entsteht ohne Planung oder Anbahnungsmaßnahmen im Rahmen eines zumeist spontanen Bestechungsangebots – etwa an einen Polizisten zum Abwenden eines Strafzettels (Wolf 2014, 22). *Strukturelle* bzw. *systemische Korruption* hingegen baut auf Beziehungsgeflechte oder Netzwerke, die

„nach einer gewissen Anbahnungsperiode oder ‚Anfütterungszeit‘ immer wieder für missbräuchliche Transaktionen zum Schaden Dritter genutzt werden und durch Verschwiegenheit und wechselseitige Abhängigkeiten gekennzeichnet sind.“ (Wolf 2014, 22).

4.3. Korruption im öffentlichen vs. Korruption im privaten Sektor

Wie erwähnt ist Korruption keineswegs auf den staatlichen Bereich beschränkt. Korruption im privaten Bereich kann einen Missbrauch zulasten des Geschäftsherrn (Prinzipal) bedeuten. In der Regel geht es hier jedoch um den freien Wettbewerb zwischen Wirtschaftsteilnehmern, der zum Beispiel durch Bestechungszahlungen manipuliert oder verfälscht wird (vgl. Wolf 2014, 22).

„Der Mißbrauch [sic!] von Funktionen kann auch durch Wirtschaftsmanager oder Vereinsfunktionäre erfolgen. In unserem Kontext wesentlich erscheint jedoch der Mißbrauch [sic!] ihrer Befugnisse einerseits durch Vertreter der Vollziehung, also durch Beamte oder allenfalls durch Richter, andererseits durch Politiker, also etwa Abgeordnete. Daß [sic!] das Verhalten unterschiedlich zu bewerten ist, liegt auf der Hand. Die Pflichten eines Beamten sind eindeutig umrissen; bei einem Abgeordneten ist dies weniger klar.“ (Gerlich 1981, 169)

Für die vorliegende Arbeit ist die Unterscheidung zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor also eher unwesentlich, da es sich bei Korruption im privaten Sektor nicht um politische Korruption handeln kann.

Wichtig wird die Unterscheidung nach Gesellschaftsbereichen, in denen korruptes Verhalten auftritt, wenn es zur Definition der schutzwürdigen Rechtsgüter kommt (vgl. Wolf 2014, 22).

4.4. Initiative Vorteilsgeber vs. Initiative Vorteilsnehmer

Vor allem wenn es um Handlungen geht, die Bestechungen involvieren, kann zwischen den Initiatoren der Tat unterschieden werden. Wenn man den Zoll als Beispiel nimmt, so kann einerseits der Exporteur, der einen Zollbeamten besticht um Einfuhrbestimmungen zu umgehen, der Initiator sein. Auf der anderen Seite könnte auch der Zollbeamte drohen, die rechtlich unbedenkliche Ware ohne private Zahlung durch den Exporteur längere Zeit nicht freizugeben (Wolf 2014, 22f).

5. Folgen von Korruption

„Korruption verstärkt die Armut ganzer Völker, Staaten und Regionen. Sie hemmt deren soziale und wirtschaftliche Entwicklung und führt häufig zu schweren Umweltschäden. Sie untergräbt die Vertrauensbasis der Menschen gegenüber den staatlichen Stellen in Politik, Verwaltung, Justiz und öffentlichem Dienst und schwächt die Demokratie. Anstelle eines offenen fairen Wettbewerbs der Wirtschaft führt sie zu einem versteckten Wettbewerb der Bestechung, der den Markt als Regulativ zerstört.“ (Martiny 2004, 331)

Politische Korruption kann sowohl direkte als auch indirekte Effekte haben. Direkte Effekte sind in klarer Folge das geänderte Verhalten des Amtsträgers – sie sind in der Regel in den Gründen des Korrumpierenden beinhaltet (vgl. Stockhammer 2011, 32). Indirekte Effekte hingegen wirken sich in erster Linie auf die dritte Akteursgruppe – jene des nicht teilnehmenden Publikums – aus (vgl. Stockhammer 2011, 32; Bayley 1989, 941).

Wie bereits im Zuge der Herausarbeitung einer Definition beschrieben, nimmt Korruption als Missbrauch eines Amtes zwangsläufig negativen Einfluss auf das öffentliche Interesse. Daneben wirkt sie sich aufgrund ihrer – in ihrer reinsten Form expliziten – Tauschbeziehung auf den Markt aus. Damit kann zum einen der Markt im Sinne eines Wirtschaftssystems gemeint sein, zum anderen wie bereits von van Klaveren (1989) beschrieben auch die Institution selbst als „Marktplatz“. Dabei geht es um enorme Summen. Die Weltbank schätzte allein im Jahr 2004 die Summe an jährlich geleisteten Bestechungsgeldern auf 1.000 Milliarden Dollar (vgl. Kreutner 2009, 64).

Abstraktere Schäden können das geschwächte Vertrauen des Bürgers in den Staat und seine Amtsträger (vgl. Bogensberger 2009, 76) sowie letztlich ein gewisses Ausmaß an Politikverdrossenheit sein. Korruption kann sowohl Nachteile aus Sicht der Input-Legitimation als auch Defizite aus der Perspektive der Output-Legitimation aufweisen (vgl. Wolf 2014, 26). Generell wird in der aktuellen Korruptionsforschung zwischen vier wesentlichen Schadensbereichen unterschieden (vgl. ebenda, 25):

- Fehlallokation öffentlicher Ressourcen (Output)
- Verzerrung des politischen Wettbewerbs (Input)
- Politische Steuerungseinbußen (Output)
- Schädigung von Demokratie und Rechtsstaat (Input)

5.1 Fehlallokation öffentlicher Ressourcen

Aufgrund illegaler Einflussnahme von außen zahlt der Staat zu hohe Preise für bestimmte Güter, tätigt suboptimale Investitionen, leistet zu hohe Subventionen oder erhält und gewährt qualitativ minderwertigere Leistungen (vgl. Wolf 2014, 25). Dies schadet direkt den Bürgern, die letztlich einen höheren Preis (nämlich Steuern) zahlen müssen, da Gelder nicht effektiv verwendet wurden bzw. erhöhte Staatsausgaben (e.g. die Entscheidung für teurere Produkte im Beschaffungswesen) die Folge sein können (vgl. Bogensberger 2009, 76).

Für private Personen können sich aus der Fehlallokation öffentlicher Ressourcen auch mittelbare Fehlallokationen privater Ressourcen ergeben, wenn sie etwa aufgrund falscher

öffentlicher Anreize oder eines Mangels oder gar gänzlichen Fehlens öffentlicher Leistungen oder Güter, Mittel für fragwürdige Leistungen aufbringen sollen oder müssen (vgl. Wolf 2014, 25). In der Privatwirtschaft können durch Korruption manipulierte Entscheidungen ausgebooteten Konkurrenten direkt durch den Verlust eines Auftrages schaden (vgl. Bogensberger 2009, 76). Letztlich kann sich der Ruf eines korrupten Systems auch auf die gesamte Wirtschaft niederschlagen. Sinkt das Vertrauen in den Staat und seine Funktionsfähigkeit oder in seine wirtschaftliche Solidität, kann sich dies negativ auf die Investitionsbereitschaft und Standortwahl von Unternehmen auswirken (vgl. ebenda, 74).

Vor allem in den EL gehen bei Fehlallokationen pro Jahr bis zu 25 Prozent ihres GDP (also rund 148 Milliarden Dollar) verloren (vgl. Kreutner 2009, 64). Wer jetzt aber denkt, dass dies ein Problem sei das Industrienationen nicht betrifft, der irrt. Im Westen ist es insbesondere der Gesundheitssektor der schwer betroffen ist und mit so mancher dubiosen Entscheidung seitens der Politiker aufhorchen ließ. Auf der European Healthcare Fraud & Corruption Conference, die 2004 in London stattfand, wurde verlautbart, dass in den Industrienationen, also auch in der EU und Österreich, jährlich drei bis zehn Prozent aller Aufwendungen versickern, was allein für die EU einen Verlust von 30 bis 100 Milliarden Euro pro Jahr bedeutet (vgl. ebenda).

5.2 Verzerrung des politischen Wettbewerbs

Politische Korruption kann die politische Chancengleichheit massiv stören (vgl. Wolf 2014, 25). Eine Spielart hiervon wäre, wenn Wähler Personen und/oder Parteien, die sie im Rahmen eines unverfälschten Wettbewerbs nicht gewählt hätten, Macht anvertrauen (vgl. ebenda).

Zudem ist es möglich, dass

„[...] VertreterInnen von Partikularinteressen politische Akteure unter Verwendung bestimmter Vorteile in einer Weise beeinflussen, die nach dem geltenden normativen Bezugsrahmen als Verletzung eines fairen politischen Wettbewerbs zu bewerten ist.“
(Wolf 2014, 25)

5.3 Politische Steuerungseinbußen

Korruption limitiert den Handlungsspielraum und somit die potenzielle Leistung politisch-administrativer Institutionen, indem sie einerseits gewisse Partikularinteressen überproportional begünstigt, andere Interessenslagen oder gemeinwohlfördernde Beschlüsse hingegen gänzlich ignoriert (vgl. Wolf 2014, 26).

„Auf der Implementationsebene kann Korruption dazu führen, dass Rechtsnormen und demokratisch legitimierte politische Programme von der Verwaltung nicht, nur zum Teil oder in ihr Gegenteil verkehrt umgesetzt werden.“ (Wolf 2014, 26).

5.4. Schädigung von Demokratie und Rechtsstaat

Demokratie bedeutet (unter anderem) die Gleichberechtigung von Normunterworfenen und ihre Möglichkeit der Partizipation (vgl. Wolf 2014, 25). Wenn jedoch die Höhe der Zuwendungen an Politiker über Ämter, staatliche Leistungen und Beschlüsse entscheidet, wird das demokratische Prinzip ausgehöhlt, indem die Entscheidungsmacht von den Wahlberechtigten auf die Korrumpierenden übergeht (vgl. ebenda).

Dasselbe gilt für das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Durch ihr Handeln entziehen sich Korrumpierende diesem Grundsatz und schädigen dadurch eine Säule der demokratischen Grundordnung (vgl. ebenda, 26). Diese beiden Aspekte können nicht nur zu schwerwiegender Politikverdrossenheit und entsprechender Abnahme der Bürgerbeteiligung an demokratischen Prozessen wie Wahlen führen, was das demokratische Prinzip weiter schwächt (vgl. ebenda). Sie gefährden damit letztlich das gesamte betreffende (demokratische) Regierungssystem.

5.5 Funktionalität von Korruption

Auch wenn Korruption von (fast) allen Korruptionforschern als ein Phänomen mit großteils negativen Konsequenzen gesehen wird (vgl. Wolf 2014, 24), so soll die mögliche Funktionalität von Korruption nicht unerwähnt bleiben. Vor allem in den 60er Jahren war diese Forschungsrichtung innerhalb der von US-Forschern dominierten, funktionalistischen Schule ein beliebter Zugang. Sie gingen davon aus, dass

„[...] spezifische Korruptionsformen unter bestimmten, sehr engen Kontextbedingungen – insbesondere in Entwicklungs- und Transformationsprozessen – eine begrenzt positive Wirkung für das Gemeinwesen entfalten könnten.“ (Wolf 2014, 24).

Eine andere Frage, die aus meiner Sicht aber auch eine normative Arbeit nicht ausschließt bzw. ihr nicht zuwiderläuft, ist, ob Korruption auch positive „Nebeneffekte“ generiert. Im Zusammenhang mit dieser Fragestellung sind es meist drei Aspekte, die diskutiert werden (vgl. Gerlich, 1981, 177). Zum einen wird die vermutete sozialintegrative Funktion von Korruption, ihr möglicher Beitrag zur Steigerung der (organisatorischen) Effizienz und schließlich ihr Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung diskutiert (vgl. ebenda).

Bereits Ende der 50er entwickelte Merton seine Thesen zur sozialintegrativen Wirkung von Korruption am Beispiel der Parteiapparate in amerikanischen Großstädten (vgl. Merton 1968; Gerlich, 1981, 177). Jene als manifest negativ einzuschätzende Missstände in der Stadtpolitik können ihm zufolge latent positive Funktionen haben, da sie auch jenen Gruppen Zugang zur Kommunalverwaltung ermöglichen, die den etablierten Institutionen sonst eher fern stehen würden. Beim Verfolgen dieses Ansatzes wurde auch immer wieder auf die Bedeutung lokaler Autonomie gegenüber fernen Zentren hingewiesen, wobei ein Maß an Korruption in Kauf zu nehmen wäre (vgl. Gerlich 1981, 177).

Ein weiterer Ansatz, der von der Funktionalität von Korruption ausgeht, zielt darauf ab, dass Korruption das System im wahrsten Sinne des Wortes „schmiere“, da sie imstande sei, starre und träge bürokratische Organisationen zum Handeln zu bewegen (vgl. ebenda).

Gerade im Kontext von Entwicklungsländern wird Korruption somit auch als ein Medium wirtschaftlicher Modernisierung betrachtet (vgl. ebenda). Hier werden unterschiedliche positive Effekte hervorgehoben wie

„[...] die Ermöglichung der Akkumulation von Kapital, die Sicherung von Investitionen, die Durchsetzung von Innovationen gegen traditionelle Widerstände.“ (Gerlich 1981, 177).

Andere Forscher setzen dem jedoch entgegen, dass die negativen Effekte wie Lähmung der Verwaltung, Mittelvergeudung und Delegitimation die positiven bei weitem überwiegen würden (vgl. Gerlich 1981, 178; Nye 1989, 564).

Tritt man von einer normativen Haltung zurück und betrachtet jene Facetten von Korruption, die nicht dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen, so stellt sich die Frage nach der Funktionalität von Korruption zwangsläufig. Gerlich (1981) sieht im Attestieren von latenter Funktionalität jedoch ein Problem mit dem etwaigen Fehlen selbstkritischer Reflexion des wissenschaftlichen Standpunktes.

Letztlich konnte sich der funktionalistische Ansatz nicht halten, da es seinen Anhängern nicht gelang, überzeugende Belege dafür vorzulegen, dass Korruption in Transformationsprozessen unter bestimmten Rahmenbedingungen tatsächlich positive Effekte für das Gemeinwesen generiert (vgl. Wolf 2014, 24). Autoren jener Schule gelten zwar nicht als einwandfrei widerlegt, im Kontext des heutigen Forschungsstandes aber als zumindest veraltet (vgl. ebenda). Letztlich ist der aktuelle Konsens in der politikwissenschaftlichen Forschung, dass Korruption unweigerlich negative Konsequenzen nach sich zieht (vgl. ebenda, 25).

6. Korruptionsbekämpfung

Da es sich bei politischer Korruption um ein äußerst diffuses Phänomen handelt, das immer auch von normativen Wertungen abhängt, ist es schwer, Diagnosen über ihre Verbreitung zu generieren (vgl. Sickinger 2009, 68). Einen effektiven Schutz kann es weder auf Länder-, Organisations-, Institutionen- noch Unternehmensebene geben (vgl. Kastner, 2008). Die Herausforderung besteht also darin, Korruption so wenig „Angriffsfläche“ wie möglich zu bieten. Sieht man sich die Gründe für Korruption an, so muss der erste Schritt zwangsläufig darin bestehen, diesen entgegen zu wirken (vgl. Gerlich 1981, 170).

Ein essentielles Ziel in der Korruptionsbekämpfung ist die Erhöhung von Transparenz auf allen Ebenen. Da Korruption im Geheimen geschieht, ist ein Ansatzpunkt folglich so wenige „Schlupfwinkel“ wie möglich zu bieten, um Akteuren möglichst keine Gelegenheit zu geben mit korruptem Verhalten durchzukommen (vgl. Kastner, 2008).

6.1 Herausforderungen

Ein Hauptproblem bei der Definition von Korruption besteht darin, dass sie im Verborgenen geschieht (vgl. Gerlich 1981, 168). Häufig handelt es sich auch nicht um einen direkten Austausch, sondern der Transaktion gehen ausgeklügelte Verschleierungstechniken voran, die eine Aufdeckung wesentlich erschweren (vgl. Bogensberger 2009, 76). Nachdem Korruption keine klassische Täter-Opfer Beziehung aufweist (wie geschildert ist das Opfer von Korruption oftmals die Öffentlichkeit), sondern sowohl Vorteilsgeber wie auch –nehmer Täter sind (vgl. ebenda), gibt es in der Regel keinen Involvierten der von den Vorgängen sowohl Kenntnis hat als auch an der Aufdeckung interessiert wäre.

Nicht nur die Mechanismen zur Bekämpfung, sondern auch Korruption selbst wird komplexer. Bogensberger (2009, 76) geht davon aus, dass es den klassischen Korruptionsfall, in dem Schmiergeldzahlungen direkt von Schwarzgeldkonten aus bezahlt werden, kaum mehr gibt – die Vorgänge im Dunstkreis von Korruption gestalten sich mittlerweile weitaus undurchsichtiger. Je größer die Summen um die es geht, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass illegale Zahlungen durch ein kaum durchschaubares Geflecht von echten sowie Schein- und Umgehungsgeschäften getarnt werden (vgl. ebenda).

Sollte ein grenzüberschreitender Aspekt hinzukommen, nimmt die Komplexität noch um ein Vielfaches zu (vgl. Bogensberger 2009, 76). Nicht nur gilt es dann, die Koordination mit anderen rechtlichen Bezugssystemen herzustellen. Auch voneinander abweichende Ermittlungs- und Kommunikationsstrukturen (inkl. unterschiedliche Sprachen) müssen als Hindernisse überwunden werden (vgl. Bogensberger 2009, 77).

„Die immer komplexer werdenden Strukturen der Korruption verlangen bei den Ermittlern nach einer hochgradigen Spezialisierung, um den tatsächlichen, rechtlichen und auch sprachlichen Anforderungen bei komplexen Kriminalitätsstrukturen gerecht werden zu können.“ (Bogensberger 2009, 77).

Ein weiteres Hindernis stellt die sogenannte indirekte Autokorruption dar. Unter ihr versteht von Arnim (2009, 23) das Schaffen oder Nicht-Treffen von Regelungen im Eigeninteresse

der Amtsträger, die sie selbst und/oder ihre Kollegen insofern begünstigen, als sie die rechtliche Erfassung, die Verfolgung oder die Bestrafung von Korruption erschwert. Auch hier handelt es sich um einen Missbrauch von Macht, allerdings zum Erhalten eines eventuellen zukünftigen Vorteils. Wie von Arnim (2009, 24) anmerkt, gehört gerade hierzu auch das Thema der Parteienfinanzierung. Als ein mögliches, in der Praxis auftretendes, Problem benennt er etwa die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft gegenüber der politischen Spitze. Daraus resultiert, dass selbst dort, wo ausreichende Vorschriften bestehen würden, ein ausgeprägtes Vollzugsdefizit bei der Bekämpfung politischer Korruption auftritt.

6.2 Ansätze

Hat man in den Anfängen der Korruptionsbekämpfung auf rein repressive Maßnahmen gesetzt, so ist im Laufe des letzten Jahrzehnts immer stärker auf Notwendigkeit und Relevanz von parallel laufender Aufklärung im Sinne breiter angelegter Problembewusstseinsbildung hingewiesen worden (vgl. Kreutner 2009, 61).

Die politische Kultur, also auch die Kombination aus persönlichen Werten und Motivation, lässt sich in erster Linie durch politische Bildung verbessern (vgl. Gerlich 1981, 180). Eine Möglichkeit hierzu ist die Verstärkung des (kollektiven) Pflichtbewusstseins in der Bürokratie sowie die Betonung bzw. Herausarbeitung der Vorbildfunktion von Politikern (vgl. Gerlich 1981, 180). Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt ist zudem, Verhaltensregeln klarer zu gestalten und die Grenze zwischen freundschaftlichen Beziehungen und Bestechung schärfer zu ziehen (vgl. Bogensberger 2009, 75). Um diese klarer ziehen zu können muss man erst wissen, wo sie tendenziell verläuft – ein Verhaltenskodex oder auch *Code of Conduct* kann hier ein hilfreiches Instrument sein (vgl. ebenda). Hand in Hand mit dieser Maßnahme könnten und sollten entsprechende Aus- und Weiterbildungen gehen (ebenda).

In diesem Sinne unumgänglich scheint eine strengere, rechtlich verbindliche Reglementierung von Unvereinbarkeiten im Sinne des angelsächsischen *conflict of interest*-Prinzips (vgl. Gerlich 1981, 180).

Auch Vorschriften, die erhöhte Transparenz schaffen, – wie etwa bei Entscheidungsabläufen – können die Wahrscheinlichkeit von Korruption senken bzw. diese erschweren (vgl. Bogensberger 2009, 74).

Eine wesentliche „Waffe“ im Kampf gegen Korruption ist deswegen auch eine breite Öffentlichkeit und größtmögliche Transparenz. Je höher die Wahrscheinlichkeit im Falle korrupten Verhaltens entdeckt zu werden, desto unwahrscheinlicher wird Korruption (vgl. Bogensberger 2009, 75). Als Kontrollmechanismen dienen nicht nur staatliche Instrumente und Institutionen, auch eine kritische und wachsame Öffentlichkeit kann diese Rolle einnehmen. Gerlich (1981, 180f) zufolge wäre eine Ansatzmöglichkeit hier also die Förderung aktiver Öffentlichkeit, aber auch die Erweiterung der parlamentarischen Kontrolle. Die Bedeutung der Medien in diesem Kontext wird seit Jahrzehnten in unzähligen Untersuchungen belegt und bestätigt (vgl. beispielsweise Sherman 1978; Rose-Ackerman 1999, OECD 2001). Vor allem unabhängige Informationsmedien verfügen über eine

korruptionssenkende Wirkung (vgl. u.A. Graeff 2004; Brunetti/Weder 2003; Ahrend 2002). In einem von Graeff durchgeführten empirischen Ländervergleich stellte sich zudem heraus, dass es nicht nur auf die Möglichkeit bzw. Freiheit der Medien ankommt überhaupt über Korruptionsfälle berichten zu können. Vor allem die Nutzung der Medien – und hier auch der neuen Medien – ist es, die korruptionssenkend zu wirken scheint (vgl. Graeff 2004, 213).

Dieser mindernde Effekt lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass Medien ein Bindeglied zwischen dem Staat und dessen Bürgern darstellen (vgl. ebenda). Vor allem wenn ein Korruptionsfall (der ja auf Geheimhaltung angewiesen ist) öffentlich wird, wird dem betreffenden Amtsinhaber so „die Maske vom Gesicht gerissen“ (Graeff 2004, 212) und jene Öffentlichkeit geschaffen, in der Korruption nicht gedeihen kann.

Eine weitere Möglichkeit kann hier auch darin bestehen, Anzeigeanreize für jene zu bieten, die von korrupten Verhalten erfahren oder möglicherweise sogar selbst daran beteiligt sind (vgl. Bogensberger 2009, 75). Dies könnte umfangreicherer Schutz für sogenannte Whistleblowers oder das in Aussicht stellen von Strafremission für jene, die an Korruption beteiligt sind, sich jedoch bereit erklären im Strafverfahren als Kronzeugen auszusagen, sein (vgl. ebenda).

6.3 Akteure

In der Bekämpfung von Korruption sind nicht nur Staaten selbst als Akteure zu nennen. Neben NGOs sind es vor allem internationale Prüf- und Bewertungsgremien, die in diesem Feld eine große Rolle spielen. Ihre Hauptaufgabe liegt darin, die innerstaatliche Umsetzung international getroffener Abkommen und Richtlinien (vgl. Kapitel III) zu überprüfen (Bogensberger 2009, 74). Ein wichtiges Instrument hierfür ist die Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (Groupe d'Etats contre la Corruption, kurz GRECO). Diese prüft in regelmäßigen Abständen die innerstaatliche Umsetzung des Strafrechtsübereinkommens des Europarates über Korruption (vgl. zB Bogensberger 2009; Sickinger 2009, 85). Auch die OECD-Arbeitsgruppe gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr prüft regelmäßig die innerstaatliche Umsetzung des OECD-Abkommens, welches in Österreich am 19. Juli 1999 in Kraft getreten ist (vgl. Bogensberger 2009, 75). Die UNO prüft insbesondere die Umsetzung des UN-Übereinkommens gegen Korruption – kurz UNCAC (vgl. ebenda). Die Europäische Kommission befasst sich vor allem mit der Umsetzung des 1997 getroffenen Übereinkommens zur

„Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedsstaaten beteiligt sind sowie des Rahmenbeschlusses aus dem Jahr 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.“ (Bogensberger, 2009: 75).

Auf die Monitoringmechanismen wird im nächsten Kapitel näher eingegangen.

Nicht unerwähnt bleiben soll aber auch die NGO Transparency International (TI), die es sich zum Ziel gemacht hat, Korruption mithilfe eines Multiakteur-/internationalen Ansatzes zu bekämpfen. Ihr oberstes Ziel ist Transparenz. Peter Eigen, der in den 90er Jahren für die Weltbank arbeitete, kam zu der Erkenntnis, dass Korruption einer der Hauptfaktoren in der Verhinderung bzw. Verzögerung des Fortschritts in der Dritten Welt sei (vgl. Martiny 2004,

330). 1993 gründete er deswegen TI, die sich als überparteiliche NGO ausschließlich der Korruptionsbekämpfung widmet (vgl. ebenda). Die Organisation wurde in Berlin und Den Haag als eingetragener Verein nach deutschem Recht gegründet, ist aber mittlerweile in über 100 Ländern tätig (vgl. ebenda, 331). Die OECD-Konvention zur Bestechung ausländischer Amtsträger gilt als die Basis der Arbeit von TI (vgl. ebenda). Auf diese wird in im folgenden Kapitel eingegangen. Die Methoden zur Korruptionsbekämpfung der Organisation haben sich mit jedem neuen Skandal stärker herausgebildet. Dabei gilt der Grundsatz, dass TI weder ermittelt, Anzeige erstattet noch einzelne Fälle verfolgt. Der Ansatz besteht darin Koalitionen zu bilden, die der Prävention und Aufdeckung verdeckter Strukturen dienen (vgl. ebenda).



III. INTERNATIONALE ANTIKORRUPTIONSREGIME

1. Einleitung	36
1.1 Definition	36
1.2 Bedeutung und Einfluss.....	36
1.3 Regelungskreise in Europa.....	37
2. Entstehungsgeschichte	38
2.1 Erste Phase (70er)	38
2.2 Zweite Phase (90er)	39
2.2.1 Entstehung.....	39
2.2.2 Umsetzung und Monitoring	40
3. Die Antikorruptionsregime	41
3.1 OECD.....	41
2.1.1 Die OECD-Konvention 1997	41
2.1.2 Umsetzung und Monitoring	42
3.2 Europarat	43
3.2.1 Resolution (97) 24.....	43
3.2.2 Die Strafrechtskonvention über Korruption.....	45
3.2.3 Recommendation Rec (2001) 1516.....	45
3.2.4 Recommendation Rec (2003) 4	47
3.2.4 GRECO	49
3.2.4.1 Das Evaluierungsverfahren	49
3.3 UNO	52
3.3.1 UN-Convention against Corruption (UNCAC).....	52
3.3.2 Monitoring	53
4. Fazit	55

1. Einleitung

1.1 Definition

Internationale Antikorruptionsregime sind Normsysteme zur Bekämpfung von Korruption, die im Umfeld internationaler Organisationen entstanden sind und entsprechende institutionelle Arrangements aufweisen. Hierzu sind insbesondere unterschiedliche Monitoringverfahren zu zählen (vgl. Wolf 2014, 99). Auf der internationalen Ebene spricht man mittlerweile von einer ganzen „Familie“ sich überlappender und ergänzender Antikorruptionsregime (vgl. Sickinger 2009, 82).

„Die Verbindung von Konventionen gegen Geldwäsche, Betrug organisierte Kriminalität und Korruption verweist auf eine ‚Konventionsfamilie‘, deren ‚Mitglieder‘ sich gegenseitig stützen und aufeinander beziehen.“ (Moroff 2005, 455).

1.2 Bedeutung und Einfluss

Diese Konventionsfamilie und die entsprechenden Anti-Korruptionsaktivitäten veranschaulichen mittlerweile in sehr großem Detailreichtum wie ein zeitgemäßes Anti-Korruptionsregime auszusehen hat (vgl. Sickinger 2009, 84). Andere Autoren (wie etwa Carr 2007) konstatieren der Fülle an unterschiedlichen Regimen jedoch, Beweis für eine Themenverfälschung zu sein. Sie argumentieren, dass in der Vielfalt nebeneinander bestehender Konventionen abzulesen sei, dass die internationalen Bemühungen zu einer gemeinsamen Antikorruptionspolitik nicht groß genug waren. Zudem erschwere es Nationalstaaten die Entscheidung welche Konvention sie denn eigentlich implementieren sollten (vgl. Carr 2007, 141). Dem ist m.E. nicht zuzustimmen. Wie in diesem Kapitel anhand der ausgewählten Fälle weiter ausgeführt wird, sind sich die Konventionen in ihren Grundprinzipien äußerst ähnlich. Die Entscheidung, mehr als eine Konvention zu unterzeichnen, zu ratifizieren und ihre Vorgaben in nationales Recht umzusetzen, wird meines Erachtens selten bis nie zu legislativen Widersprüchen führen.

Wie bei den Regelungen zum Kampf gegen Geldwäsche, die etwa auch das österreichische Bankgeheimnis betrafen, zwingen die Antikorruptionsregime Staaten im Optimalfall zumindest mittelfristig die entsprechenden Normen umzusetzen – selbst wenn diese mit den lokalen Rechtstraditionen nur schwer vereinbar sind (vgl. Sickinger 2009, 84). Mitunter wurde den Regimen deshalb attestiert, ein Beispiel für die Zerfaserung von Nationalstaatlichkeit in Europa darzustellen (vgl. Wolf 2014, 100). Fakt ist jedoch, dass die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen ins nationale Recht immer in der Letztverantwortung der Nationalstaaten liegt, die auch weiterhin eine essentielle Rolle bei der Bekämpfung von Korruption einnehmen (vgl. ebenda).

Internationalen Institutionen kommt also entsprechende Bedeutung bei der Etablierung und dem Finden eines Konsenses hinsichtlich geeigneter Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu. Letztlich verfügen sie jedoch neben der Entscheidungskompetenz weder (bzw. kaum) über Organisations- noch Durchsetzungskompetenzen (vgl. ebenda).

1.3 Regelungskreise in Europa

Für die europäischen Staaten sind die Regime der EU, des Europarats, der OECD und der UN die wichtigsten Regelungskreise (vgl. Wolf 2014, 107).

Auf Ebene der EU begannen die Maßnahmen gegen Korruption zunächst mit Regelungen für erhöhte Transparenz im Zuge der Auftragsvergabe im öffentlichen Sektor sowie mit Normen gegen den Betrug mit Gemeinschaftsmitteln (vgl. Sickinger 2009, 84). Das Thema Korruptionsbekämpfung wurde im Zuge der geplanten Erweiterungen um mittel-osteuropäische Transformationsstaaten und der Thematisierung erhöhter Korruption aufgrund schwacher rechtsstaatlicher Institutionen und mangelnder *Good Governance* auf die Agenden der EU gesetzt (vgl. ebenda). Neben dem *Spill-Over-Effekt* aufgrund der verstärkten Binnenmarktintegration war auch ein gewisser Echo-Effekt zu verzeichnen, da von den EU-Mitgliedstaaten erwartet wurde, die Vorgaben, die sie den Beitrittskandidaten stellten, ebenso zu erfüllen (vgl. ebenda). Die entsprechenden Regelungen betrafen vor dem Vertrag von Lissabon insbesondere die dritte Säule. Der Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) ist seit dem Vertrag von Lissabon im AEUV geregelt und somit vom intergouvernementalen in den supranationalen gemeinschaftsrechtlichen Bereich überführt worden (vgl. Hofmann 2011, 114). Dies bedeutet eine Stärkung von Eurojust und Europol (vgl. ebenda). Die angesprochenen Regelungen beziehen sich vor allem auf wirtschaftliche Faktoren. Darunter fallen zum einen die Bekämpfung der Bestechung von Gemeinschaftsbeamten und zum anderen die Bekämpfung von Bestechung und Korruption im privaten Sektor (vgl. Sickinger 2009, 84).

Die Antikorruptionsbestimmungen der EU sind im Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG, dem Protokoll zum Übereinkommen, dem Übereinkommen über die Bestechung, an der Beamte der EG oder der Mitgliedsstaaten beteiligt sind sowie im Rahmenbeschluss zur Bekämpfung im privaten Sektor festgehalten (vgl. Wolf 2014, 108). Bei den genannten Dokumenten handelt es sich um zwingendes Recht. Da das Antikorruptionsregime der EU jedoch keine Regelungen oder Vorschläge zum Thema Parteien- und Wahlkampffinanzierung aufweist, wird es im Folgenden nicht weiter behandelt.

2. Entstehungsgeschichte

Bei der Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung der Internationalen Antikorruptionsregime werden in der Regel zwei Phasen der internationalen Korruptionsbekämpfung unterschieden (vgl. Wolf 2014, 100). Zum einen spricht man von einer ersten Periode, die sich von Mitte der 70er bis in die 90er erstreckte und in der die USA als maßgeblicher Akteur galten, zum anderen von einer zweiten Periode die Mitte der 90er einsetzte. In dieser begannen internationale Organisationen kollektive Antikorruptionsregime zu schaffen. Die zweite Phase ist bis heute nicht abgeschlossen (vgl. ebenda).

2.1 Erste Phase (70er)

Bis Mitte der 70er Jahre wurde Korruption nicht nur von der Politik, sondern auch von der Wissenschaft als eher peripheres Problem wahrgenommen; beiden Seiten erschien das Handeln auf internationaler Ebene nicht notwendig (vgl. Wolf 2014, 101). In den westlichen Demokratien schien das Phänomen gering ausgeprägt zu sein, während es in den EL sogar als nötiges Übel am Weg zu Modernisierung und wirtschaftlichem Aufschwung betrachtet wurde (vgl. ebenda; siehe auch Kapitel II). Dies ging so weit, dass, während Korruption in den meisten westlichen Staaten im nationalen öffentlichen Sektor unter Strafe gestellt wurde, Bestechung im Ausland nicht nur legal war, sondern Zahlungen für Auslandskorruption teilweise sogar von der Steuer abgesetzt werden konnten (vgl. ebenda). Erst mit den Ermittlungen im Umfeld des Watergate-Skandals kam ans Licht, dass zahlreiche US-amerikanische Firmen, um Aufträge zu erlangen, ausländische Amtsträger in großem Stil bestochen hatten (vgl. ebenda). Aufgrund dieser Enthüllungen wurde in den USA – erstmals weltweit – die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr unter Strafe gestellt (vgl. ebenda). Nach Erlass des Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) versuchten die USA auch andere – und vor allem wirtschaftsstarke – Staaten dazu zu bewegen, ähnliche Gesetze zur Pönalisierung von Auslandskorruption zu erlassen, um etwaige Wettbewerbsnachteile für US-amerikanische Unternehmen gering zu halten (vgl. ebenda). In den 70er und 80er Jahren scheiterten sowohl die Bemühungen auf Ebene der UN als auch bilaterale Anstrengungen; einzig Schweden folgte dem Beispiel in begrenztem Ausmaß (vgl. Wolf 2014, 101). Dies resultierte darin, dass es in den USA sogar Bemühungen gab, FCPA abzuschaffen bzw. zumindest zu entschärfen (vgl. ebenda).

Als Wirtschaftsorganisation befasste sich die OECD (auch auf Drängen der USA hin) schon in den 70ern mit dem Thema Korruption – insbesondere im Bereich internationaler Geschäftsbeziehungen (vgl. Hofmann 2011, 53). Eine erste Erklärung „über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen“ wurde bereits 1976 verabschiedet. Allerdings handelte es sich hierbei um ein rechtlich nicht verbindliches Instrument (vgl. ebenda).

2.2 Zweite Phase (90er)

2.2.1 Entstehung

Mitte der 90er Jahre kam es zu einem deutlichen Anstieg des Interesses an Antikorruptionsmaßnahmen. Innerhalb weniger Jahre nahmen sich unterschiedliche internationale Organisationen des Themas an, wobei die Gründe für das verstärkte Interesse und die intensive Beschäftigung mit dieser an und für sich nicht neuen Problematik nicht eindeutig sind (vgl. Wolf 2014, 101). Man geht davon aus, dass es sich um das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels unterschiedlicher Faktoren handelt (vgl. ebenda, 101f). Als mögliche Gründe werden in der Literatur unter anderem folgende Punkte genannt (vgl. ebenda, 102):

- Das Ende des Kalten Krieges und somit des Ost-West-Konfliktes;
- Die zunehmende Globalisierung, die sich nicht nur in der Liberalisierung des Marktes, sondern auch in immer stärkeren internationalen und technischen Verflechtungen widerspiegelte;
- Der erhöhte Kenntnisstand über die Kosten von Korruption, wobei nicht nur ökonomische sondern auch politische und gesellschaftliche Kosten gemeint sind;
- Die wachsende Sensibilisierung der westlichen Gesellschaft aufgrund verstärkter Medienberichterstattung im Zuge aufgedeckter Korruptionsfälle;
- Das erhöhte Engagement der Zivilgesellschaft, etwa auch über die Gründung und den Bedeutungszuwachs von TI;
- Die hartnäckigen Bemühungen der USA, einen multilateralen Konsens zur Bekämpfung der Bestechungen im internationalen Geschäftsverkehr zu schaffen.

Ab den 90ern legten diverse internationale Foren den Fokus – nicht zuletzt aufgrund der immer stärker auftretenden ökonomischen Verschränkungen – auf die Industrieländer (vgl. Bogensberger 2009, 78). In einem ersten Schritt wurde eine Reihe rechtlich nicht verbindlicher Empfehlungen erarbeitet und verabschiedet (vgl. Wolf 2014, 101). Das erste Antikorruptionsübereinkommen wurde von den Amerikanischen Staaten 1996 beschlossen; weitere Abkommen und Soft-Law Bestimmungen folgten in kurzen Abständen (vgl. ebenda). Seitdem ist die internationale Diskussion bestimmend für die harmonisierte Weiterentwicklung nationaler Antikorruptionsgesetze (vgl. Bogensberger 2009, 78). Die Nationalstaaten setzen in nationalem Recht jene Bestimmungen um, auf die man sich auf internationaler Ebene (sei es in Form von Übereinkommen oder von zwingend zu implementierendem EU-Recht) geeinigt hat (vgl. ebenda).

Gegen Ende der 90er Jahre wurde begonnen, Lücken in der straf-, zivil- und steuerrechtlichen Pönalisierung von Korruption schrittweise durch internationale Verträge sowie ihre innerstaatliche Umsetzung zu schließen, was auch Ansätze zum Umgang mit Parteispenden miteinschließt.

„Diese völkerrechtlichen Normen und mit diesen verknüpften Compliance Mechanismen verlangen u.a. die Pönalisierung bisher häufig geduldeter Praktiken politischer Einflussnahme in Grauzonen der Legalität („trading in interest“ u.ä.) sowie darüber hinaus die Implementierung von umfassenden Anti-Korruptionsprogrammen.“ (Sickinger 2009, 68)

Generell ist zu attestieren, dass die Problematik der Einflussnahme durch Parteispenden und Spenden an einzelne Abgeordnete bisher nur peripher Eingang in völkerrechtliche Verträge gefunden hat (vgl. Sickinger 2009, 89). Die ausdrückliche Strafbarkeit der aktiven und passiven Bestechung von Abgeordneten wird jedoch sowohl in der UNCAC als auch in der Strafrechtskonvention des Europarates verlangt (vgl. ebenda).

2.2.2 Umsetzung und Monitoring

Mittlerweile existiert auf internationaler Ebene eine Fülle unterschiedlicher Antikorruptionsaktivitäten, die einander teilweise ergänzen und überlappen, jedoch in Summe in großem Detail wiedergeben, wie ein zeitgemäßes Antikorruptionsregime aussehen könnte und sollte (vgl. Sickinger 2009, 82).

Mit der Unterzeichnung der UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) erreichte die Erarbeitung internationaler Antikorruptionsnormen 2003 ihren vorläufigen Höhepunkt (vgl. Wolf 2013, 102). Seither befindet man sich hinsichtlich der Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime in einer Phase der Umsetzung – also der Implementierung in den Nationalstaaten – und des entsprechenden Monitorings durch unterschiedliche Gremien (vgl. ebenda, 103).

3. Die Antikorruptionsregime

Die für Österreich bedeutsamsten Antikorruptionsregime sind jene der OECD, des Europarats und der UNO. Diese bestehen aus einer Reihe von soft und hard laws sowie dem entsprechenden Monitoring.

„There is consensus within the international community that anti-corruption legislation and measures need to be implemented and monitored through specialised bodies and/or personnel with adequate powers, resources and training.” (OECD 2013, 19)

3.1 OECD

Das Thema Korruption hat die OECD bereits seit den späten 70ern auf ihrer Agenda (vgl. Djokic 2012, 20). In den frühen 90ern wurde die Bekämpfung von Geldwäsche und organisierter Kriminalität forciert, nachdem bereits 1989 die *Financial Action Task Force on Money Laundering* eingerichtet wurde (vgl. Sickinger 2009, 82). Die 1997 beschlossene OECD-Konvention über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr ist als erster Meilenstein in der Bekämpfung grenzüberschreitender Korruption zu werten (vgl. ebenda, 82f). Trotz des damals auch stark von den USA forcierten Hauptaugenmerks auf die Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr, konzentriert sich die OECD mittlerweile auf einen breiteren Korruptionszugang (vgl. Hofmann 2011, 53).

3.1.1 Die OECD-Konvention 1997

Die OECD-Konvention aus dem Jahr 1997 stellt eine der ersten internationalen Vereinbarungen im Kampf gegen Bestechung dar. Die *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* wurde auf der Verhandlungskonferenz am 21. November 1997 für Beitritte geöffnet und trat am 15. Februar 1999 in Kraft. Sie ist das einzige völkerrechtlich verbindliche Instrument des Antikorruptionsregimes der OECD und dient als Grundlage für das Monitoring (vgl. Hofmann 2011, 57). Die Konvention befasst sich ausschließlich mit transnationaler Bestechung, was angesichts ihrer Entstehungsgeschichte und ihren Wurzeln im FCPA nicht übermäßig verwundert (vgl. Carr 2007, 134). Erstmals wird auch die Strafbarkeit der Geberseite rechtlich verankert (vgl. Sickinger 2009, 82). Ergänzt wurde sie 2009 um zwei Ratsempfehlungen, die mittlerweile ebenso zu wichtigen Normen des Regimes zählen (vgl. Hofmann 2011, 58). Bei den Ergänzungen handelt es sich zum einen um die *Recommendation on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (C(2009)64) sowie zum anderen um die *Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business* (C(2009)159). Während erstere sich der Bekämpfung von Bestechung durch Maßnahmen im Steuerwesen widmet, bietet die zweite, wesentlich umfangreichere Empfehlungen und Ergänzungen zur Konvention (vgl. Hofmann 2011, 58).

Das Prinzip der Konvention liegt im Wettbewerbsschutz. Das letztliche Ziel liegt in einer ausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung, die nur in Kombination mit einem effizienten staatlichem System funktionieren kann (vgl. ebenda, 57).

3.1.2 Umsetzung und Monitoring

Beobachtet wird die Umsetzung der Konvention durch eine Monitoring Gruppe, die *OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions* (vgl. Hofmann 2011, 57). Neben der OECD-Konvention wird auch die *Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business* von der Monitoringgruppe auf ihre Umsetzung hin überprüft (vgl. ebenda, 58). Das Verfahren sieht umfangreiche Berichtspflichten vor, die eine detaillierte Bewertung sowohl der korrekten Implementierung der Normen in nationales Recht als auch der Anwenderpraxis enthalten müssen. Zudem werden Peer-Review-Verfahren eingesetzt (vgl. Sickinger 2009, 82ff). Die Berichte müssen veröffentlicht werden. Beachtenswert ist hierbei, dass die Staaten keine Möglichkeit haben, die Publikation zu blockieren (vgl. Djokic 2012, 21).

Tabelle 3: Das Antikorruptionsregime der OECD im Überblick

Prinzipien	Wettbewerbsschutz; Schutz internationaler Geschäftsbeziehungen; Wirtschaftliche Entwicklung; Effizienz staatlicher Verwaltung.	
Rechtliche Ausgestaltung	Normen	Rechtscharakter
	1997: OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction (Inkrafttreten 1999)	Hard Law
	2009: Recommendation on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (C (2009) 64)	Soft Law
	2009: Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business (C(2009)159)	Soft Law
Wirkungskreis	Alle 34 OECD Mitglieder; sieben weitere Mitglieder	
Monitoring	OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions	
Regelungen zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung	Nein	

Quelle: Hofmann 2011, 57 f; Wolf 2014, 109/126; OECD-Konvention 1997

3.2 Europarat

Zeitvershoben hat sich auch der Europarat mit dem Thema Korruption auseinandergesetzt (vgl. Sickinger 2009, 83). Seinen Anfang nahm dessen Antikorruptionsregime mit der Maltakonferenz 1994, im Zuge derer empfohlen wurde, eine gemeinsame Strategie gegen Korruption zu schaffen, die auch eine Konvention beinhalten sollte (vgl. Djokic 2012, 22).

Als erster Schritt wurden 1997 in einer Resolution des Ministerkomitees die 20 Leitprinzipien für den Kampf gegen Korruption erlassen. Darauf aufbauend folgte zwei Jahre später eine Strafrechts- (StRK) sowie eine Zivilrechtskonvention (ZRK) gegen Korruption. Die ZRK⁴ enthält auch eine Definition von Korruption:

„Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet ‚Korruption‘ das unmittelbare oder mittelbare Fordern, Anbieten, Gewähren, Annehmen oder Inaussichtstellen von Bestechungsgeldern oder eines anderen ungerechtfertigten Vorteils, das die Erfüllung der dem Begünstigten obliegenden Pflichten beeinträchtigt oder dazu führt, dass er sich nicht wie geboten verhält.“ (Art. 2 Zivilrechtsübereinkommen über Korruption)

Beiden Konventionen können auch Nicht-Europaratsmitglieder beitreten – eine Gelegenheit die etwa die USA genutzt haben (vgl. Sickinger 2009, 83). Im Gegensatz zur OECD beschäftigt sich das Antikorruptionsregime des Europarates stärker mit dem Kampf gegen *domestic corruption*, also innerstaatlicher Korruption, als gegen grenzüberschreitende (vgl. ebenda, 83ff). In diesem Zusammenhang wurde auch die Parteienfinanzierung in den Blickpunkt gerückt. Bisher wurde diese vom Europarat jedoch nur in Form von Soft Law erfasst (vgl. ebenda, 89). Weder die Empfehlungen noch die Entschlüsse des Europarates hinsichtlich der Parteienfinanzierung sind daher rechtlich verbindlich. Aufgrund der Vielzahl an Mitgliedsstaaten (47) des Europarats kommt ihnen nichtsdestotrotz eine hohe realpolitische Bedeutung zu (vgl. Lenzhofer 2010, 39). Diese entsteht insbesondere durch das detaillierte Monitoringverfahren, das nicht nur auf peer reviews, sondern auch auf peer pressure, also Gruppendruck, setzt.

Positiv zu vermerken ist deshalb, dass mit dem Antikorruptionsregime des Europarats erstmals auch ein internationaler Konsens geschaffen wurde, welche Maßnahmen im Kampf gegen Korruption im Umfeld der Parteien- und Wahlkampffinanzierung notwendig sind (vgl. Sickinger 2009, 89).

Generell wird das Antikorruptionsregime des Europarats heute als eines der effektivsten weltweit betrachtet (vgl. Djokic 2012, 22).

3.2.1 Resolution (97) 24

Die *Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against Corruption*, der auch Nicht-Europaratsmitglieder beitreten können, wurde 1997 vom Ministerkomitee verabschiedet. Im Mittelpunkt steht hier die Bekämpfung innerstaatlicher Korruption (vgl. Sickinger 2009, 85). Die Resolution ist zum einen sehr weit gefasst und zudem rechtlich

⁴ Auf die ZRK wird im Zuge dieser Arbeit aufgrund des Umfangs und der sehr geringen Bedeutung für den Untersuchungsgegenstand nicht weiter im Detail eingegangen.

nicht verbindlich (vgl. ebenda). Nichtsdestotrotz stellt sie die Grundlage für die Evaluierung durch GRECO dar. Jene Staaten, die die zwei Jahre später verabschiedete Strafrechtskonvention gegen Korruption nämlich noch nicht ratifiziert haben, werden anhand der Umsetzung der 20 Leitprinzipien gemessen (vgl. ebenda). Die Beurteilung auf Basis dieser Resolution fällt keineswegs weniger streng aus, da alle nachfolgenden Empfehlungen und Rechtsakte als Konkretisierung der Prinzipien angesehen werden (vgl. ebenda). In Tabelle 3 finden sich die für die vorliegende Arbeit bedeutsamsten Grundaussagen der 20 Leitprinzipien in der Übersicht.

Tabelle 4: 20 Guiding Principles for the Fight Against Corruption

Auszüge aus der Resolution (97) 24	
3.	Unabhängigkeit der Kontrollinstanzen
6.	Limitierung der Immunität
7.	Spezialisierte Einrichtungen zum Kampf gegen Korruption
9.	“to ensure that the organizations, functioning and decision-making process of public administrations take into account the need to combat corruption, in particular by ensuring as much transparency as is consistent with the need to achieve effectiveness;”
15.	„to encourage the adoption, by elected representatives, of codes of conduct and promote rules for the financing of political parties and election campaigns which deter corruption;“

Quelle: Resolution (97) 24

Der für die Parteien- und Wahlkampffinanzierung wichtigste Punkt ist Nr. 15 (siehe Tabelle 4). In Punkt 15 wird das Einführen eines Verhaltenskodexes für gewählte Repräsentanten sowie das Vorantreiben von Regeln bezüglich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung gefordert. Im Detail fordert Punkt 3 die Unabhängigkeit und Autonomie jener Stellen die sich mit der Prävention, Untersuchung, Verfolgung oder Verurteilung von Korruption befassen. Dazu gehört auch die entsprechende Ausstattung, um unbeeinflusst arbeiten zu können. Die im nötigen Maße eingeschränkte Immunität im Zuge der Untersuchung, Verfolgung oder Verurteilung eines Korruptionsdeliktes fordert Punkt 6. In Punkt 7 wird die verstärkte Spezialisierung von Personen und Behörden gefordert, die sich mit dem Kampf gegen Korruption befassen. Dies inkludiert auch, diese mit den nötigen Mitteln auszustatten und entsprechende Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten anzubieten. Des Weiteren verlangt Punkt 9, dass die Organisationsweise des Entscheidungsfindungsprozesses die Notwendigkeit des Kampfes gegen Korruption berücksichtigt, insbesondere durch das Sicherstellen der notwendigen Transparenz.

3.2.2 Die Strafrechtskonvention über Korruption

Die Strafrechtskonvention gegen Korruption (Criminal Law Convention on Corruption (SEV Nr. 173) enthält weitreichende Regelungen, die unter anderem die aktive und passive Bestechung öffentlicher Amtsträger, Bediensteter im privaten Sektor, Angestellter in IOs, nationaler/internationaler/ausländischer Richter, Mitglieder internationaler Versammlungen sowie nationaler und ausländischer Parlamentarier betreffen (vgl. Sickinger 2009, 87). Ebenfalls erfasst wird der vormals in vielen europäischen Staaten nicht strafbare *trading in influence*, der Einflusshandel, welcher sehr wohl auch als Form politischer Korruption zu werten ist (vgl. ebenda). Der einschlägige Artikel 12 StRK verlangt von den Nationalstaaten, folgendes als Straftat in ihren Gesetzen zu umschreiben:

„[...] das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils als Gegenleistung an eine Person, die behauptet oder bestätigt, missbräuchlich Einfluss auf die Entscheidungsfindung [...] nehmen zu können, für diese selbst oder für einen Dritten sowie das Fordern oder Annehmen oder das Annehmen des Angebots oder Versprechens eines solchen Vorteils durch eine solche Person als Gegenleistung für eine solche Einflussnahme, unabhängig davon, ob die Einflussnahme erfolgt ist oder nicht oder ob die vermutete Einflussnahme zu dem gewünschten Ergebnis führt oder nicht.“

Des Weiteren enthält die Strafrechtskonvention Bestimmungen zur Kriminalisierung der Geldwäsche der Erträge aus Korruptionsdelikten und Verstöße gegen Bilanzierungs- und Verbuchungsvorschriften in Verbindung mit Korruptionsdelikten (vgl. Sickinger 2009, 87).

Die Konvention verpflichtet die Staaten, angemessene, effektive und abschreckende Sanktionen für den Fall eines Verstoßes zu implementieren. Ihr Wirkungsbereich soll nicht nur natürliche sondern auch juristische Personen miteinschließen (vgl. ebenda). Wie auch die 20 Leitprinzipien, enthält die Strafrechtskonvention Vorgaben zur Schaffung spezialisierter Einrichtungen zur Bekämpfung von Korruption (Art. 20 StRK). Die Vorgaben hierfür liegen in der erforderlichen Unabhängigkeit und dem Schutz gegen unzulässige Druckausübung sowie in der professionellen Ausbildung spezialisierten Personals (vgl. ebenda). Überdies beinhaltet die Konvention auch die Vorgabe zur Umsetzung von Bestimmungen zum Schutz von Whistleblowern und Zeugen für Korruptionsdelikte (vgl. ebenda; Art. 22 StRK). Durch gegenseitige Unterstützung, erleichterte Auslieferungen und besseren Zugang zu Informationen soll auch die internationale Kooperation verbessert werden (vgl. Sickinger 2009, 87).

3.2.3 Recommendation Rec (2001) 1516

Bei der Rec (2001) 1516 handelt es sich um die *Guidelines on the Financing of Political Parties*. Die Empfehlungen der Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), der beratenden Expertenkommission des Europarates, aus den Jahren 2000 und 2001, deren Gegenstand die Parteienfinanzierung war, machen klar inwieweit in punkto Parteien- und Wahlkampffinanzierung internationaler Konsens herrscht (vgl. Sickinger 2009, 89). Die Umsetzung der Empfehlungen wird (gleich wie jene der bereits genannten

Resolution (97) 24) von GRECO im Zuge des Monitoringverfahrens überwacht (vgl. Sickinger 2009, 91).

Kapitel A der Empfehlung der Venice Commission beschäftigt sich mit der regulären Finanzierung politischer Parteien, Unterkapitel b mit der Regelung privater Finanzierung – sprich mit den Parteispenden. Die Empfehlungen fordern hier in Punkt 6 das dezidierte Verbot von Spenden aus dem Ausland (ausgenommen solche von im Ausland lebenden Staatsbürgern).⁵ Und weiter:

- „ Other limitations may also be envisaged. Such may consist notably of:
- a. a maximum level for each contribution;
 - b. a prohibition of contributions from enterprises of an industrial, or commercial nature or from religious organisations;
 - c. prior control of contributions by members of parties who wish to stand as candidates in elections by public organs specialised in electoral matters.”
- (Guidelines on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission. A.b.6.)

Ausdrücklich gefordert wird zudem in Punkt 7 die Transparenz der Spendeneinnahmen von Parteien, die durch jährliche, öffentliche Rechenschaftsberichte gewährleistet werden soll (A.b. 7). In Kapitel B soll im Sinne der Chancengleichheit für unterschiedliche Wahlparteien eine Obergrenze für Wahlkampfkosten eingeführt werden (B.8). Die Höhe der Wahlkampfspenden soll diese Obergrenze nicht überschreiten dürfen (B.10). Auch hier sollen die in A.b.6 angeführten Einschränkungen gelten. Punkt B.12 fordert ebenfalls die Offenlegung der Wahlkampfausgaben. Das letzte Kapitel widmet sich dem Thema Kontrolle und Sanktionen. Punkt C.13 zufolge soll jegliche Irregularität der Finanzierung einer politischen Partei Sanktionen nach sich ziehen, die proportional zur Schwere des Vergehens stehen. Dasselbe gilt für Vergehen im Bereich der Wahlkampffinanzierung (C.14).

Tabelle 5: Guidelines on the Financing of Political Parties

Auszüge aus der Rec (2001) 1516	
A.b.6a	Festsetzung einer Obergrenze für Spenden
A.b.7	Transparenz der Privatfinanzierung der Parteien
B.8	Beschränkung der Wahlkampfkosten
B.12	Offenlegung der Wahlkampfausgaben
C.13	Sanktionen

Quelle: Rec (2001) 1516

⁵ “Political parties may receive private financial donations. Donations from foreign States or enterprises must however be prohibited. This prohibition should not prevent financial donations from nationals living abroad.” (A.b.6.Rec (2001) 1516)

3.2.4 Recommendation Rec (2003) 4

Die *Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns* ist die bis dato detaillierteste Empfehlung. Sie basiert auf den Empfehlungen der Venice Commission aus den Jahren 2000 und 2001. Sie ist dabei auch die erste Empfehlung, die *donation* (also Spende) in einem weiteren Sinne fasst. In Artikel 2 der Rec (2003) (Definition of donation to a political party) heißt es explizit:

„Donation means any deliberate act to bestow advantage, economic or otherwise, on a political party.”

Spenden jeglicher Art sollen spezifischen staatlichen Regeln unterworfen werden, die dazu dienen Interessenskonflikte zu vermeiden, Transparenz zu gewährleisten (und damit geheime Spenden oder die Umgehung der Gesetze zu verhindern), Vorurteile in Hinblick auf die Parteientätigkeit zu vermindern und die Unabhängigkeit von Parteien zu sichern (vgl. Sickinger 2009, 90). Die Gesetzgebung soll sicherstellen, dass Spenden (zumindest ab einer gewissen Höhe) unter Angabe der Art der Spende sowie der Identität des Spenders veröffentlicht werden und Obergrenzen nicht umgangen werden können. Überdies sollte eine Obergrenze für Parteispenden in Betracht gezogen werden (vgl. ebenda). Spenden von Unternehmen sollen in deren Geschäftsbüchern bekannt und Aktionären sowie Mitgliedern ersichtlich gemacht werden. Unternehmen die staatliche Aufträge erhalten sowie Spenden aus dem Ausland sollen besonders streng reguliert und überwacht oder gänzlich untersagt werden. Parteispenden durch staatliche Unternehmen sollen verboten werden (vgl. ebenda, 91). Alle Regelungen für Parteispenden sollen auch gegenüber Organisationen gelten, die direkt oder indirekt in Verbindung mit einer Partei stehen bzw. sich unter ihrer Kontrolle befinden (vgl. ebenda, 90). Sämtliche Regelungen sollen auch für die Wahlkampagnen einzelner Kandidaten sowie die Finanzierung politischer Aktivitäten gewählter Repräsentanten gelten (vgl. ebenda, 91). Um einen exzessiven Finanzbedarf von Parteien zu verhindern, sollen Maßnahmen zu deren Begrenzung (wie etwa eine Begrenzung von Wahlkampfausgaben) in Erwägung gezogen werden (vgl. ebenda). Die Parteien sollen zudem dazu verpflichtet werden regelmäßig (aber zumindest einmal jährlich) konsolidierte Bilanzen, die auch die von ihnen kontrollierten Unternehmen und Verbände inkludieren, vorzulegen. Diese sollen auch den Ausweis von Spenden, inklusive der Angabe des Spenders und der Spendenhöhe, umfassen (vgl. ebenda). Die Einhaltung soll von unabhängigen Behörden kontrolliert werden. Der Staat soll hierbei für Justizpersonal, Polizei und weiteres Personal zur Bekämpfung illegaler Finanzierung von Parteien (und Wahlkampagnen) Sorge tragen. Im Falle einer Regelverletzung sollen effektive, angemessene und abschreckende Sanktion verhängt werden können (vgl. ebenda). Zudem hält die Empfehlung fest, dass auch der Staat Parteien finanziell unterstützen soll (Art. 1 Rec (2003) 4). Dabei sind bei der Verteilung der (nicht in unbegrenztem Ausmaß zu erfolgenden) Förderungen objektive und faire Kriterien anzuwenden. Der Staat muss dabei auch gewährleisten, dass Parteien weder durch Staatszuwendungen noch durch Bürger in ihrer Unabhängigkeit beeinträchtigt sind (vgl. ebenda, 90). Staatliche Zuwendungen stehen heutzutage vielfach in dem Ruf, einen faireren Parteienwettbewerb zu ermöglichen. Art. 1 der Empfehlung kann also durchaus als ein erster internationaler Vorstoß einer Annäherung in Richtung einer ganzheitlichen Konvergenz des Parteienfinanzierungsregimes interpretiert werden (vgl. Koß 2008, 18).

Tabelle 6: Recommendation Rec (2003) 4 – Die wichtigsten Punkte in der Übersicht

I. Externe Quellen der Parteifinanzierung	
Art. 3.b.i	Öffentlichmachen von Spenden, die einen gewissen Betrag überschreiten
Art. 3.b.ii	Spendenobergrenze
Art. 3.b.iii	Prävention der Umgehung
Art. 5.a.i	Offenlegung von Unternehmensspenden in deren Geschäftsbüchern
Art. 5.a.ii	Zugänglichkeit dieser Informationen für Shareholder und andere individueller Mitglieder des Unternehmens
Art. 5.b	Regelung von Spenden von Unternehmen, die der öffentlichen Verwaltung Güter oder Services bereitstellen
Art. 5.c	Spendenverbot für Unternehmen in Kontrolle des Staates oder der öffentlichen Verwaltung
Art. 6	Ausdehnung der genannten Grundsätze auf sämtliche Organisationen, die direkt oder indirekt mit einer Partei in Verbindung bzw. unter ihrer Kontrolle stehen
Art.7	Regelungen von Spenden aus dem Ausland
II. Finanzierungsquellen von Wahlkandidaten und gewählten Repräsentanten	
Art. 8	Die genannten Regelungen sollen ebenso für Wahlkampagnen einzelner Kandidaten sowie für die politischen Aktivitäten bereits gewählter Repräsentanten gelten
III. Wahlkampfausgaben	
Art.9	Begrenzung der Parteiausgaben (z.B. Begrenzung von Wahlkampfausgaben)
Art.10	Aufzeichnungen sämtlicher Wahlkampfausgaben (direkt und indirekt) jeder Partei, jeder Liste und jedes Kandidaten.
IV. Transparenz	
Art.11	Vorlegen konsolidierter Bilanzen (inkl. der mit ihnen in Zusammenhang stehenden Organisationen und Unternehmen)
Art.12a	Diese sollen sämtliche Spenden umfassen (inkl. der Angabe ihrer Natur und ihrer Höhe)
Art. 12b	Angabe der Identität des Spenders ab einer gewissen Spendenhöhe
Art. 13.a	Die Aufzeichnungen sollen min. einmal jährlich einer unabhängigen Behörde vorgelegt werden
Art. 13.b	Öffentlichmachen der Bilanzen (zumindest als Zusammenfassung)
V. Überwachung	
Art. 15	Spezialisierung von Antikorruptionsbehörden
VI. Sanktionen	
Art. 16	Effektive, angemessene und abschreckende Sanktionen

Quelle: Recommendation Rec (2003) 4

3.2.4 GRECO

GRECO wurde 1999 parallel zur Straf- und Zivilrechtskonvention gegen Korruption als entsprechender Monitoringmechanismus geschaffen (vgl. Sickinger 2009, 88). Mitglieder der Staatengruppe gegen Korruption sind zurzeit alle EU-Mitgliedsstaaten und EU-Beitrittskandidaten, die osteuropäischen Europaratmitglieder sowie die USA (vgl. ebenda). GRECO verwendet im Zuge des Monitoringverfahrens ähnliche Instrumente wie die OECD, ist dabei aber mittlerweile höher entwickelt (vgl. ebenda, 83).

3.2.4.1 Das Evaluierungsverfahren

Das Monitoringverfahren besteht aus acht Schritten (GRECO Rules of Procedure, Title 2), die eine Mischung von Evaluierungen durch Expertenteams (peer reviews), Berichtspflichten sowie dem Aufzeigen von „best practices“ darstellen (vgl. Sickinger 2009, 88). In den Evaluierungen müssen die betreffenden Staaten einen detaillierten Fragebogen ausfüllen. Von den anderen Staaten werden Evaluierungsteams aus drei bis vier Experten nominiert. Diese sollten direkt im Land in Interviews mit Vertretern der entsprechenden staatlichen Behörden sowie mit Experten und Vertretern von NGOs und Medien die Antworten des Fragebogens überprüfen (vgl. ebenda). Ihre Berichtsentwürfe inklusive entsprechender Verbesserungsempfehlungen werden den Staaten zur Kommentierung vorgelegt. Anschließend werden sie finalisiert und an das Plenum von GRECO übermittelt, das sie mit eventuellen Ergänzungen beschließt. Prinzipiell sind die Berichte vertraulich. Staaten haben aber die Möglichkeit einer Veröffentlichung zuzustimmen, was sie in der Regel auch tun (vgl. ebenda).

3.2.4.2 Umsetzung der Empfehlung

Nach ca. 1,5 Jahren wird die Umsetzung der Empfehlungen überprüft. Hierzu müssen die Mitgliedsstaaten GRECO einen Lagebericht hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen zukommen lassen. Auf Basis dieses Berichts erstellt GRECO in einem Verfahren, das jenem zur Erstellung der Evaluation ähnelt⁶, den sogenannten *Compliance Report* (Umsetzungsbericht), in dem GRECO den derzeitigen Implementationsstand der einzelnen Empfehlungen bewertet.

Nach einer detaillierten Auseinandersetzung, kommt GRECO zu einer von drei möglichen Bewertungen (Regel 31, 8.1, GRECO Rules of Procedure):

- I. has been implemented satisfactorily or otherwise been dealt with in a satisfactory manner;
- II. has been partly implemented;
- III. has not been implemented.

18 Monate nach der Übermittlung der Bewertung hat der Mitgliedsstaat abermals einen Lagebericht anzufertigen, woraufhin GRECO einen Anhang zum Compliance Report erstellt. Dieser Schritt kennzeichnet üblicherweise den Abschluss des Compliance Verfahrens.

⁶ Für die weitere Arbeit sind die Details des Verfahrens nicht ausschlaggebend. Der interessierte Leser findet sie in Regel 31 der „GRECO – Rules of Procedure“.

Wie auch im Falle der Evaluierungen, liegt es im Ermessen des betreffenden Staates, die Veröffentlichung des – prinzipiell vertraulichen – Umsetzungsberichts zu autorisieren. Sobald die Autorisierung erfolgt ist, werden die Berichte auf der Homepage von GRECO publiziert.

3.2.4.2 Evaluierungsstand

Die erste Evaluierungsrunde fand zwischen 1999 und Ende 2002 statt, die zweite zwischen 2003 und 2005. Jene Staaten die nach Abschluss der ersten Runden beitraten (wie etwa Österreich, das als vorletztes EU-Mitglied⁷ erst im Dezember 2006 beitrug), wurden die Inhalte beider Runden zusammengefasst (vgl. Sickinger 2009, 88). Österreich unterzog sich den Evaluierungen der ersten beiden Runden von 2007 bis 2008. Die dritte Runde startete 2007. Die vierte Evaluierungsrunde, bei der die Korruptionsprävention bei Richtern, Staatsanwälten und Parlamentariern überprüft wird, wird ihren Abschluss vermutlich erst 2016 finden (vgl. Österreichische Justiz 2015). Auf die Ergebnisse der Evaluierung Österreichs sowie des entsprechenden Reports wird in Kapitel VII genauer eingegangen.

⁷ Es ist beachtenswert, dass nur Italien noch später, nämlich im Juni 2007, beitrug.

Tabelle 7: Das Antikorruptionsregime des Europarats im Überblick

Prinzipien	Demokratie und Menschenrechte; Rechtsstaatlichkeit; soziale Gerechtigkeit; Schadenersatz	
Rechtliche Ausgestaltung	Normen	Rechtscharakter
	1997: Res (97) 24 (20 guiding principles for the fight against Corruption)	Soft Law
	1999: Strafrechtskonvention über Korruption (Inkrafttreten 2002)	Hard Law
	1999: Zivilrechtskonvention über Korruption (Inkrafttreten 2002)	Hard Law
	2000: Rec (2000) 10 (Verhaltenskodex)	Soft Law
	2001: Rec (2001) 1516 (Financing Political Parties)	Soft Law
	2003: Rec (2003) 4 (Guidelines on the Financing of Political Parties)	Soft Law
	2003: Zusatzprotokoll zur Strafrechtskonvention	Hard Law
Wirkungskreis	<p>STRK: 42 Mitgliedsstaaten (90 Prozent der Europaratsmitglieder)</p> <p>Zusatzprotokoll: 26 Vertragsstaaten</p> <p>ZRK: 33 Vertragspartner (70 Prozent)</p> <p>GRECO: sämtliche Europaratsmitglieder sowie die USA und Weißrussland</p>	
Monitoring	GRECO	
Regelungen zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung	<p>Res (97) 24 (20 guiding principles for the fight against Corruption)</p> <p>Rec (2001) 1516 (Financing Political Parties)</p> <p>Rec (2003) 4 (Guidelines on the Financing of Political Parties)</p>	

Quelle: Hofmann 2011, 105f; 126; Wolf 2014, 108; Res (27) 24; Rec (2003) 4

3.3 UNO

Die Beschäftigung mit dem Thema Korruption begann im Rahmen der UNO bereits in den 70er Jahren. In dieser Zeit wurden Fälle aus dem Bereich Korruption in erster Linie unter wirtschaftliches oder organisiertes Verbrechen subsumiert (vgl. Djokic 2012, 77). Erst in den 90er Jahren wurde Korruption als eigenständiger Themenkomplex behandelt (vgl. ebenda). Die UN verabschiedete 1996 eine Erklärung gegen Korruption und Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr (vgl. Sickinger 2009, 83). Obwohl die beiden Resolutionen (51/59 sowie 51/191) unverbindlich waren, waren sie doch wegweisend für das Vorantreiben und die weitere Forcierung eines UN-Regimes zur Bekämpfung von Korruption (vgl. Hofmann 2011, 49). 2003 erfolgte die völkerrechtlich bindende Unterzeichnung der Konvention gegen Korruption.

3.3.1 UN-Convention against Corruption (UNCAC)

Die 2003 unterzeichnete UN-Convention against Corruption (UNCAC), die am 14. Dezember 2005 in Kraft trat, ist die erste internationale Konvention, die explizit auf den Kampf gegen Korruption abzielt (vgl. Huber-Grabenwarter 2010, 201). Sie gilt als bis dato wichtigster Meilenstein in den internationalen Bemühungen zur Eindämmung von Korruption (vgl. Monsau 2010, 29) sowie mittlerweile auch als eine Art globaler Mindeststandard (vgl. Wolf 2014, 109). Große Bedeutung und ein wesentlicher Einfluss auf die internationale Korruptionsbekämpfung wird ihr nicht zuletzt aufgrund der breiten Unterstützung wichtiger internationaler Organisationen, wie der Weltbank oder des IWF sowie von Entscheidungsträgern in Entwicklungs- und Industrieländern, zugeschrieben (vgl. Carr 2007, 137). Die Konvention enthält sowohl Regelungen für den präventiv-organisatorischen als auch für den strafrechtlichen Bereich. Darüber hinaus sind auch Bestimmungen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit gegeben (vgl. Sickinger 2009, 83). Sämtliche Kapitel enthalten relativ detaillierte Verpflichtungen für die Mitgliedsstaaten. Die UNCAC unterscheidet zwischen Vorschriften die verpflichtend sind, solchen, deren Umsetzung die Mitgliedsstaaten zumindest in Betracht ziehen müssen und solchen, deren Umsetzung optional ist (vgl. Huber-Grabenwarter 2010, 203). Verbindlich vorgeschrieben ist beispielsweise die Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit bei inländischen Amtsträgern (vgl. Wolf 2014, 109). Huber-Grabenwarter bringt die Problematik der Regelungen zwischen *shall* (verpflichtende) und *shall consider* (optionale) Regelungen auf den Punkt wenn er schreibt:

„Hence, despite its very comprehensive nature, this distinction might weaken the Convention to a meaningful extent.“ (Huber-Grabenwarter 2010, 203)

Generell ist zu vermerken, dass die meisten Regelungen der UNCAC wesentlich weicher – nämlich als „Soll-Vorschriften“ – formuliert sind, als jene der OECD und des Europarates (vgl. Sickinger 2009, 84). Der entsprechende Artikel zum Thema Parteien und Wahlkampffinanzierung ist relativ vage gehalten:

„3. Each State Party shall also consider taking appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties. (UNCAC, Chapter 5, Article 7 (Public Sector))”

Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine „shall-consider“-Regelung. Neben der Empfehlung, die Transparenz in punkto Parteien- und Wahlkampffinanzierung zu erhöhen, enthält die UNCAC keinerlei weiteren Ausführungen zu diesem Bereich. Sie beinhaltet jedoch ebenso wie die Resolution (97) 23 und die StRK Bestimmungen – bzw. Soll-Vorschriften – zur Schaffung entsprechender Behörden zur Korruptionsprävention. Diese sollen zum einen bei der Implementierung der Gesetze im Rahmen der Korruptionsbekämpfung unterstützen bzw. diese überwachen und zum anderen das Wissen um die Korruptionsprävention vertiefen und zugänglich machen (Art. 6 UNCAC). Auch hier wird festgehalten, dass die zuständigen Behörden mit den nötigen finanziellen und personellen Mitteln auszustatten und ihre Unabhängigkeit sicherzustellen ist. Mit Artikel 36 wird die UNCAC noch ein wenig präziser. Vertragsstaaten sollen spezialisierte und unabhängige Behörden schaffen, die sich ohne Einfluss von außen der Strafverfolgung von Korruption widmen. Auch ihnen soll das entsprechende Training des Personals sowie die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

3.3.2 Monitoring

Das Hauptproblem der Konvention liegt in der Ermangelung eines zur Durchsetzung befugten Rechtskörpers, der die Implementierung überwacht (vgl. Huber-Grabenwarter 2010, 203). Im Gegensatz zu den Antikorruptionsregimen der OECD und des Europarats verfügt die UNO noch über kein ausgeprägtes Monitoringverfahren, das die Einhaltung der UNCAC evaluiert. Das Peer-Review Verfahren der UNCAC befindet sich noch am Anfang der Umsetzung. Mit Art. 63 wurde die Conference of the States Parties (CSP) als oberste Mechanismusinstitution bestimmt (vgl. Hofmann 2011, 50). Zum einen soll sie der Kapazitätenbildung dienen, zum anderen soll sie die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten durch regelmäßige Treffen der Vertragsparteien stärken (vgl. Hofmann 2011, 50; Art. 63, UNCAC). In der CSP wurden bereits die notwendigen Schritte auf dem Weg zu einem umfassenden Evaluationsverfahren gesetzt – abzuwarten bleibt jedoch noch, als wie effektiv es sich nach Einlangen der ersten Beurteilungen erweist (vgl. Hofmann 2011, 49).

Tabelle 8: Das Antikorruptionsregime der UNO im Überblick

Prinzipien	Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; Sicherheit und Stabilität; Nachhaltige Entwicklung; Kampf gegen organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität.	
Rechtliche Ausgestaltung	Normen	Rechtscharakter
	1996: GA Resolution 51/191, Deklaration	Soft Law
	1996: GA Resolution 51/59, Verhaltenskodex	Soft Law
	2000: UNTOC (Inkrafttreten 2003)	Hard Law
	2003: UNCAC (Inkrafttreten 2005)	Hard Law
Wirkungskreis	UNTOC: 147 Vertragsstaaten; rund 76 Prozent des Adressatenkreises UNCAC: 150 Vertragsstaaten; rund 82 Prozent des Adressatenkreises	
Mechanismen und Monitoring	Conference of the States Parties; Peer Review Verfahren (noch im Anfangsstadium)	
Regelungen zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung	Chapter 5, Article 7, UNCAC	

Quellen: Hofmann 2011, 49f, 126; Wolf 2014, 109; UNCAC

4. Fazit

Betrachtet man die drei Antikorruptionsregime aus Sicht der Korruptionsbekämpfung und -prävention im Bereich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung, so ist das Regime des Europarates als mit Abstand am bedeutsamsten zu bewerten. Neben detaillierten Regelungen und Empfehlungen zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung, verfügt es mit GRECO auch über ein ausgeklügeltes und effektives Monitoringverfahren.

Auch wenn die OECD-Konvention aus dem Jahr 1997 sowie die international als absoluter Meilenstein im Kampf gegen Korruption eingestufte UNCAC keinerlei direkte Regelungen hinsichtlich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung enthalten, so treiben sie doch die Entwicklung und Schärfung nationaler Antikorruptionsgesetze voran. Als wichtige Punkte sind hier zum einen die Verpflichtung der Aufnahme des Tatbestandes der Abgeordnetenbestechung in das nationale Recht zu nennen, zum anderen aber auch die Forderung nach weisungsungebundenen und spezialisierten Antikorruptionsbehörden.

„Mechanisms need to be in place to secure a high level of structural, operational and financial autonomy of institutions and persons in charge of the fight against corruption to guard them from improper political influence.“ (OECD 2013, 19).

Sowohl die UNCAC, die Res (97) 23 als auch die StRK halten fest, dass die Spezialisierung in der Strafverfolgung entweder durch die Schaffung einer spezialisierten Behörde oder aber durch die Ernennung einer angebrachten Zahl von Spezialkräften innerhalb einer bereits bestehenden Institution erreicht werden kann. Hierbei handelt es sich um zwei wesentliche Faktoren, die auch entscheidenden Einfluss auf Korruption im Umfeld der Parteien- und Wahlkampffinanzierung nehmen können.



IV. PARTEIEN- UND WAHLKAMPFFINANZIERUNG:

Wege, Grenzen, Bedenken

1. Einleitung	Fehler! Textmarke nicht definiert.
2. Wege der Finanzierung	59
2.1 Staatliche Finanzierung	59
2.1.1 Mögliche Probleme der staatlichen Finanzierung	60
2.1.2 Gründe für die staatliche Förderung	62
3. Nicht-staatliche Finanzierung	63
3.1 „Grass roots“-Finanzierung	63
3.2 Parteisteuern und Sonderbeiträge von Mandataren.....	64
3.3 Kredite.....	65
3.4 Spenden.....	66
3.4.1 Unternehmens- vs. Verbandsspenden	67
3.4.2 Verschleierungsgefahr	68
3.4.3 Spenden und die Gefahr der Plutokratie	68
3.4.4 Welche Art Spende sollte zulässig sein?	70
3.5 Eigene Einkünfte aus Unternehmen	70

1. Einleitung

Seit der Entstehung von Parteien besteht die Herausforderung der Finanzierung ihrer Aufgaben. Bereits Mitte der 70er Jahre reichten Mitgliedsbeiträge allein nicht mehr aus, um ihre Tätigkeit zu finanzieren. Auch die staatliche Förderung begann in dieser Zeit erst langsam Fahrt aufzunehmen (vgl. Wimmer 1975, 6). Dabei stellten sich bereits in den 70er Jahren Fragen, die heute nichts an Aktualität eingebüßt haben: Welche Eigenleistungen können und dürfen Parteien erbringen? Ab wann ist die Gefahr einer allzu großen Abhängigkeit von Interessensgruppen oder einzelnen Akteuren gegeben (vgl. ebenda)? Dies sind Fragen, die insbesondere in Wahlkampfzeiten – also Zeiten verstärkten Kapitalbedarfs seitens der Parteien – an Brisanz gewinnen.

In Wahlen bestimmt die Bevölkerung, durch welche Partei sie sich vertreten lassen möchte. Sie dienen der Verteilung von Macht auf verschiedene Akteure (vgl. Lenzhofer 2010, 14). Ihnen gehen Wahlkämpfe voran, in denen die Parteien ihr Programm, ihre Ideale und Kandidaten vorstellen und in denen sie letztlich versuchen die Wähler von sich zu überzeugen (vgl. ebenda) – was auch eine Frage des Kapitaleinsatzes sein kann. Gerade in den letzten zwei Jahrzehnten ist der Kapitalbedarf aufgrund neuer Technologien massiv gestiegen. In so unterschiedlichen Systemen wie Russland und den USA war einer der Hauptposten bei Wahlkämpfen in den 90ern der Kauf von Sendezeiten (vgl. Williams 2000, 200). Parteien, denen die finanziellen Mittel fehlen um im Fernsehen oder Radio werben zu können, verfügen also über weitaus geringere Werbemöglichkeiten was ihre Aussichten, breitere Unterstützung erzielen zu können, massiv einschränkt (vgl. ebenda). Neben dem Wahlsystem selbst – also der Frage, ob es sich um Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht, um direkte oder repräsentative Demokratie handelt – kommt der Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen für den Machterhalt und -erwerb dementsprechend große Bedeutung zu (vgl. Lenzhofer 2010, 14). Gerade für neue Parteien ist es essentiell, ihre Botschaft einer breiten Masse bekannt zu machen, was wiederum entsprechend kostenintensiv ist (vgl. Williams 2000, 200).

Deswegen muss es bei der Beleuchtung unterschiedlicher Finanzierungswege auch immer um die Frage nach deren Verhältnis zueinander gehen. Die Entscheidung und Wertung hängt letztlich nicht nur von demokratischen Prinzipien, sondern auch von politischen Entscheidungen, kulturellen Traditionen und lokalen Umständen, was auch das Verständnis der Rolle von Parteien in einem Staat betrifft, ab (vgl. Williams 2000, 199; 207).

2. Wege der Finanzierung

Generell kann man die Parteienfinanzierung anhand unterschiedlicher, bimodaler Klassifizierungen, wie legal vs. illegal, individuell vs. institutionalisiert, öffentlich vs. privat, groß vs. klein oder offen vs. verdeckt, charakterisieren (vgl. Williams 2000, 2).

„But the problem with simple typologies or bimodalities is that what they conceal may be more important than what they reveal. In many jurisdictions it is, for example, unclear what constitutes a legal contribution and, when private finance can embrace everything from a trivial contribution from an individual to a large ‘donation’ from an organized crime syndicate, the typology’s utility is questionable.” (Williams 2000, 2f.)

Eine der wichtigsten Differenzierungen bei der Finanzierung von Parteien ist demnach die Frage nach der Herkunft der Mittel (vgl. Lenzhofer 2010, 5). Sieht man sich die Finanzierungskanäle an, so lassen sich diese in westlichen Demokratien in drei unterschiedliche, oftmals parallel auftauchende Kategorien aufschlüsseln: Interne, externe und staatliche Finanzierung (vgl. Williams 2000, 2). Insbesondere die externe Finanzierung scheint oftmals problematisch zu sein. Wenn Parteien und ihre Funktionäre Geld von privaten Organisationen oder Individuen erhalten, so stellt sich automatisch die Frage, wem deren Verpflichtung und Loyalität gilt (vgl. ebenda, 6). Auf der anderen Seite kann unter externer Finanzierung aber auch die Finanzierung durch den Staat verstanden werden.

Während man in der älteren Literatur bei den Quellen Unterscheidungen zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung (z.B. Kadan 1981, 8f) machte, bzw. man zwischen interner und externer Finanzierung (z.B. Williams 2000) differenzierte, unterscheidet man heute in erster Linie zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Finanzierung (vgl. Lenzhofer 2010, 5; Nassmacher 2009, 40), da dies die deutlichste Abgrenzung darstellt. Da die Trennlinien zwischen interner und externer Finanzierung nicht immer völlig scharf verlaufen, wird diese Gliederung auch in der vorliegenden Arbeit zur Kategorisierung der Finanzierungsmöglichkeiten aufgegriffen.

2.1 Staatliche Finanzierung

Nachdem die Ausgaben für die Parteienorganisation und Wahlkämpfe im Laufe der letzten fünfzig Jahre massiv gestiegen sind, ist es für Parteien in westlichen Demokratien mittlerweile unmöglich sich rein durch Spenden und Mitgliedsbeiträge über Wasser zu halten (vgl. Drysch 1998, 15); sie sind auf ein gewisses Maß an staatlicher Subventionierung angewiesen. Heute existiert in fast jeder westlichen Demokratie die eine oder andere Art der staatlichen Förderung (vgl. ebenda). Einer Untersuchung der NGO Freedom House 2002 zufolge erhalten in 59 Prozent aller als „frei“ oder „teilweise frei“ eingestuften Länder Parteien eine direkte staatliche Förderung; unter den etablierten Demokratien ist die staatliche Finanzierung deutlich stärker verbreitet (vgl. Koß 2008, 17). Der internationale Vorreiter in dieser Hinsicht war Deutschland, wo bereits ab 1958 unterschiedliche Varianten der Förderung entwickelt wurden (vgl. Sickinger 2009, 43).

Die staatliche Förderung von Parteien lässt sich in direkte und indirekte Förderungen aufgliedern. Direkte Zuwendungen sind all jene staatlichen, finanziellen Leistungen, die

direkt an eine Partei oder ihr nahestehende Organisationen fließen, und über die in einem gewissen Rahmen frei verfügt werden kann (vgl. Lenzhofer 2010, 19). Bei der indirekten Förderung spricht man von Staatshilfen, die der Partei bzw. auch ihr nahestehenden Organisationen einen Vorteil verschaffen, ohne dass es sich hierbei um direkte (finanzielle) Mittel handelt (vgl. ebenda, 12). Indirekte Zuwendungen können dabei unterschiedlichste Formen annehmen. Es handelt sich um solche, bei denen der Staat eine Leistung übernimmt, für die eine Partei andernfalls selbst aufkommen müsste, wie etwa die Übernahme von Kosten für parlamentarische Hilfsarbeiter (vgl. ebenda). Hierzu zählen (vgl. Sickinger 2009, 45f):

- Die staatliche Finanzierung von Parlamentsfraktionen;
- Mittel für die Beschäftigung parlamentarischer Mitarbeiter;
- Mittel für Schulungs- und Forschungseinrichtungen.

Bei passiven indirekten Leistungen verzichtet der Staat – zugunsten von Parteien oder ihnen nahestehenden Organisationen – auf gewisse Einnahmen, was etwa die mögliche Absetzung von Parteisteuern als Betriebsausgabe, die steuerliche Gleichstellung von Parteien mit Körperschaften des öffentlichen Rechts oder die Leistungserbringungen von (semi-)staatlichen Unternehmen, wie etwa die in Österreich bis 2001 gesetzlich verankerten Belangsendungen, betrifft (vgl. Wimmer 1975, 7; Sickinger 2009, 348; Lenzhofer 2009, 21; 2010, 12;). Bereits Mitte der 70er (vgl. Wimmer 1975, 6f) wurde darauf aufmerksam gemacht, dass auch jene Fördermaßnahmen mit zu bedenken seien, die die Parteikassen entlasten würden – hier wurden etwa Diätenregelungen für Abgeordnete explizit mit ins Treffen geführt.

Die Förderung von Parteien durch den Staat stellt einen zentralen Eingriff in den politischen Wettbewerb dar (vgl. Koß 2008, 20), wobei eine der essentiellsten Fragen lautet, ob sie die Chancengleichheit verhindert, verzerrt oder gar fördert (vgl. Wimmer 1975, 9). Sickinger (2009, 43) zufolge ist heute fast überall der Staat der wichtigste Geldgeber von Parteien, wobei er auch festhält, dass in den meisten Studien indirekte Zuwendungen aus staatlicher Quelle nicht ausreichend erfasst würden.

Die staatliche Subventionierung kann zum einen dazu dienen, kleinere und vor allem Oppositionsparteien zu unterstützen und zum anderen einen Ausweg aus einer etwaigen Spendenabhängigkeit der Parteien bzw. einer Abhängigkeit von einzelnen Spendern oder Gläubigern darstellen (vgl. u.a. Sickinger 2009, Lenzhofer 2009, Wimmer 1975).

2.1.1 Mögliche Probleme der staatlichen Finanzierung

Ein wesentliches Problem bei der staatlichen Parteienförderung ist die Tatsache, dass (regierende) Parteien die Höhe ihrer Förderungen quasi selbst bestimmen. Williams (2000, 7) bringt es auf den Punkt, wenn er schreibt:

„Allowing party politicians to determine levels of state funding is likened ‘to an alcoholic entering a self-service liquor store.’”

Hier liegt auch der problematischste Aspekt in punkto staatlicher Parteienfinanzierung. Jene, die am Festlegen ihrer Modalitäten beteiligt sind, sind letztlich auch jene, die von ihr profitieren. Vor allem in der deutschen Diskussion wurde hier der Begriff der „Entscheidung in eigener Sache“ geprägt, der auch die Alimentierung von Politikern umfasst. Verschärft wird diese Problematik dadurch, dass es sich bei leitenden Parteifunktionären und Abgeordneten meist um dieselben Personen handelt. Es kommt zu einer Art Kartellbildung im Parlament, da in der Regel alle dort vertretenen Parteien ein Interesse an der Erhöhung der Subventionen haben (vgl. Lenzhofer 2010, 16). Die Öffentlichkeit spricht diesbezüglich von einem „Selbstbedienungsladen“ (vgl. ebenda, 24) oder attestiert den Parteien eine Art „Selbstbedienungsmentalität“ (vgl. Drysch 1998, 15), worin eine gewisse Politik- und Parteiverdrossenheit zu Tage tritt.

Ein weiteres Argument, das gelegentlich gegen die staatliche Parteienförderung ins Treffen geführt wird ist, dass sie bereits vorhandene Strukturen konserviere und vor allem die bereits verteilten Machtpositionen weiter zementiere (vgl. Wimmer 1975, 8; Lenzhofer 2010, 24). Bei der Ausgestaltung der Modalitäten, bezüglich der Verteilung der staatlichen Mittel, sind es so vor allem die betroffenen Parteien selbst, die in weiterer Folge wesentlich darüber entscheiden, wer in einem demokratischen Staat letztlich an der Macht beteiligt ist (vgl. Lenzhofer 2010, 14). Naßmacher (1987) jedoch beschreibt, dass die Parteienförderung den Zugang zum politischen System für neue Parteien öffnen kann und dieser in erster Linie im Wahlsystem und der Verteilung der Mandate begründet liege (vgl. Lenzhofer 2010, 22ff).

Angeführt wurde zudem das Argument, dass Parteien eine Form der Abhängigkeit gegen eine andere tauschen und so zu Staatsparteien werden würden (vgl. Wimmer 1975, 8; Williams 2000, 7). Williams (ebenda) befürchtet, dass je mehr die Parteien vom Staat abhängig würden, sie umso weniger ihren Wählern, Unterstützern und Mitgliedern verpflichtet seien, was die Loyalität schwächen und Verantwortlichkeiten erodieren könnte. Insbesondere die Unabhängigkeit von Mitgliedsbeiträgen könnte hier zu einem Problem werden (vgl. Williams 2000, 200).

Auch Lenzhofer (2010, 26f) führt dieses Argument ins Treffen. Zum einen mache die staatliche Förderung Parteien zwar von Großspenden unabhängiger, aber (als eine Art unerwünschter Nebeneffekt) auch von Mitgliedsbeiträgen und Kleinspenden. Da gerade Kleinspenden auch als Zustimmung zur Parteilinie gewertet werden können und Bürger so die Möglichkeit haben, ihre Unterstützung auszudrücken, laufen Parteiliten Gefahr den Kontakt zu ihrer Basis zu verlieren (vgl. u.a. Wimmer 1975, 8; Williams 2000, 7; Lenzhofer 2010, 27). Dieser Meinung kann hier jedoch nicht beigepflichtet werden, da Parteien letztlich vor allem auch in Wahlkampfzeiten auf die auf Freiwilligkeit basierenden Personalressourcen ihrer Basis bauen sowie wiedergewählt werden müssen, um weiter von staatlichen Förderungen profitieren zu können.

„Mit Ausnahme von Kandidaturen in kleineren Gemeinden ist eine Partei auf einen hauptamtlichen Apparat und durchaus beträchtliche finanzielle Mittel für Wahlkämpfe angewiesen [...]. Ohne ehrenamtliche, zu dauerhaftem Engagement bereite Mitarbeiter und eine stabile gesellschaftliche Basis, ist eine Partei aber allenfalls kurzfristig erfolgreich.“ (Sickinger 2013, 21)

2.1.2 Gründe für die staatliche Förderung

Nicht nur in der Öffentlichkeit, auch in der Wissenschaft wird die Sinnhaftigkeit der staatlichen Parteienförderung deswegen immer wieder diskutiert (vgl. Lenzhofer 2010, 19). In der Regel sprechen drei Argumente für staatliche Subvention.

Staatliche Förderungen unterstützen Parteien in der Erfüllung der ihnen von der Rechtsordnung übertragenen Aufgaben (vgl. ebenda). Wie bereits erwähnt, bietet eine staatliche Förderung auch eine Möglichkeit zur Chancengleichheit (vgl. ebenda). Diese bezieht sich nicht nur auf den Wettbewerb zwischen den Parteien; hier geht es auch darum jene Parteien zu unterstützen, die die Interessen weniger finanzstarker Bevölkerungsschichten vertreten (vgl. ebenda, 22). Und letztlich kann so die Abhängigkeit von Großspenden und die damit einhergehende Korruptionsgefahr reduziert werden (vgl. Lenzhofer 2009, 59; 2010, 19ff). Vor allem Großspenden juristischer Personen, die häufiger an Regierungs- als an Oppositionsparteien fließen, legen beständig den Korruptionsverdacht nahe (vgl. Lenzhofer 2009, 59). Die staatliche Förderung dient dazu, bis zu einem gewissen Grad sicherzustellen, dass Parteien nach Aspekten des Allgemeinwohls handeln und nicht die Interessen einzelner, finanzstarker Akteure verfolgen (vgl. ebenda, 60). Klar ist hierbei aber auch,

„[...] daß [sic!] die Finanzierung durch den Staat immer nur eine Teilfinanzierung sein kann und als Teil des gesamten Finanzierungssystems einer Partei zu den anderen Methoden der Mittelbeschaffung in einem ausgewogenen Verhältnis stehen muß [sic!].“
(Wimmer 1975, 8)

3. Nicht-staatliche Finanzierung

Bis zur schrittweisen Herausbildung der staatlichen Förderung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, stellten private Finanzierungskanäle die ursprüngliche Form der Parteienfinanzierung dar (vgl. Lenzhofer 2009, 12). Während kommunistische und sozialdemokratische Parteien fast ausschließlich von den Beiträgen ihrer Mitglieder lebten, bauten bürgerliche und liberale Parteien hingegen in erster Linie auf Spenden ihrer Anhänger (vgl. Drysch, 1998, 15). Generell verließen sich Parteien auf der linken Seite des Parteispektrums eher auf Massenmitgliedschaften und Kleinspenden, während Parteien auf der rechten Seite der Skala eher von größeren Zuwendungen höherer Gesellschaftsschichten abhängig waren (vgl. Nassmacher 2009, 41). Das Modell der Parteienfamilien, mit den entsprechend zugehörigen, typischen Finanzierungskanälen, verliert heute jedoch zunehmend an Gültigkeit. Wissenschaftler (z.B. Katz und Mair 1992; Koole 1997) sehen bereits einen Übergang hin zu Individualparteien gegeben (vgl. Nassmacher 2009, 41).

3.1 „Grass roots“-Finanzierung

Unter dem Begriff *Grass roots-Finanzierung* versteht man Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden, die von Privatpersonen stammen, die damit ihre persönliche Präferenz einer Partei gegenüber ausdrücken (vgl. Sickinger 2009, 37; Nassmacher 2009, 41). Die Höhe der Mitgliedsbeiträge, den Modus der Erbringung wie auch das Verhängen möglicher Sanktionen im Falle der Nichtentrichtung legen Parteien selbst fest – zumeist in ihren Statuten (vgl. Lenzhofer 2009, 12; 2010, 6). Speziell in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren es die Mitgliedsbeiträge die nicht nur eine wichtige Finanzierungsform von Massenparteien darstellten, sondern auch wesentlich zu ihrer Entstehung beitrugen (vgl. Lenzhofer 2009, 12; 2010, 6; Sickinger 2013, 68).

Wie sich das Einkommen unterschiedlicher Parteien generiert, hängt immer auch von ihrem geschichtlichen Hintergrund ab (vgl. Nassmacher 2009, 41). Historisch betrachtet waren Massenbeiträge von Sympathisanten und Mitgliedern insbesondere für sozialdemokratische und kommunistische Arbeiterparteien von großer Bedeutung (vgl. Drysch 1998, 15; Sickinger 2009, 37). Arbeiterparteien nützten dieses Modell, um der Finanzierung bürgerlicher Parteien, die zumeist auf größere Kapitalreserven zurückgreifen konnten, eine demokratische Finanzierung durch kleinere Beträge möglichst vieler Mitglieder entgegensetzen (vgl. Sickinger 2013, 68).

Die kleineren Beiträge ermöglichen für sich genommen noch keinen Einfluss auf die Politik, stellen jedoch sicher, dass sich die Parteielite auch an den Interessen ihrer Basis orientieren muss (vgl. Sickinger 2009, 37). Gerade aber die geringe Beitragshöhe, die es möglichst vielen Bürgern ermöglichen sollte zu partizipieren, verunmöglicht eine ausschließliche Finanzierung über diese Quelle (vgl. Kadan 1981, 9). Demokratiepoltisch betrachtet erfährt diese Form der Finanzierung allerdings bis heute hohe Wertschätzung. Sie ist als Alternative zu Großspenden, die rasch in den Verdacht des Steuerungsinteresses von Außen geraten, gleichermaßen wertvoll, wie als Gegenpol zur staatlichen Parteienfinanzierung, die von der Öffentlichkeit mitunter als Selbstbedienung der Parteien am Steuergeld gesehen wird (vgl.

Sickinger 2013, 68). Zudem sind Parteien, die in einem hohen Maße von dieser Form der Finanzierung abhängig sind, dazu gezwungen in engem Kontakt mit ihren Mitgliedern und Sympathisanten zu bleiben (vgl. ebenda). Die Beiträge können also zum einen als generelle Zustimmung zur aktuellen Politik der Partei, andererseits aber auch als Instrument bzw. Ausdruck der politischen Partizipation, die prinzipiell gleichwertig mit freiwilliger Mitarbeit ist, gesehen werden (vgl. Sickinger 2009, 38). Sie werden geleistet um eine bestimmte Anschauung, Position oder politische Richtung zu fördern (vgl. ebenda).

Als weniger positiv in Hinsicht auf die politische Partizipation zu bewerten sind Massenbeiträge jedoch in Staaten mit einem hohen Maß an Parteipatronage, da hohe Mitgliedszahlen und die damit verbundenen Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen maßgeblich durch mögliche soziale oder berufliche Vorteile generiert werden (vgl. ebenda).

Selbst in der Hochzeit der Massenparteien waren nur wenige Parteien in der Lage sich nur durch diese Art der Finanzierung über Wasser zu halten (vgl. ebenda). Mit dem Rückgang der Mitgliedszahlen geht auch die Bedeutung der Einnahmen aus Beiträgen zurück. Auch Parteien mit hohen Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen nehmen weniger als ein Drittel ihrer Gesamteinnahmen aus diesen ein (vgl. ebenda).

3.2 Parteisteuern und Sonderbeiträge von Mandataren

Der Begriff der Parteisteuer entstammt dem Zeitraum der 40er bis frühen 70er Jahre, als Politikergehälter noch nicht der Einkommenssteuerpflicht unterlagen, Parteien jedoch eine funktional ähnliche Besteuerung der Bezüge vornahmen (vgl. Sickinger 2013, 130). Von dieser Art der Steuer spricht man, wenn Personen einen gewissen Teil ihres Gehaltes, das sie aus einer politischen oder wirtschaftlichen Funktion, die sie einer Partei zu verdanken haben, an selbige abliefern (vgl. ebenda).

Ihren Ursprung hat die Parteisteuer in der Ideologie egalitär orientierter Arbeiterparteien. Diese nahmen ihren Abgeordneten sämtliche Bezüge und Diäten ab und zahlten ihnen stattdessen ein Parteigehalt, das an die Höhe eines Facharbeiterlohns angepasst war (vgl. Sickinger 2009, 39). Derart sollte sichergestellt werden, dass Politiker sich durch ihr Gehalt sozial nicht zu weit von den durch sie Vertretenen entfernten; zum zweiten diente diese Praxis natürlich auch der Finanzierung der Partei (vgl. ebenda).

Heutzutage sind Parteisteuern in sämtlichen internationalen Parteifamilien üblich. Ihre Höhe hängt stark davon ab, in welchem Ausmaß Politikerbezüge überzahlt sind. Handelt es sich um eine starke systematische Überbezahlung, kann man von einer indirekten Form der staatlichen Parteienfinanzierung sprechen (vgl. ebenda). Dass es sich prinzipiell um eine indirekte staatliche Finanzierungsform handelt, könnte man auch deshalb annehmen, da Politiker ihre Gehälter selbst festlegen, um die Abgabe der Parteisteuer wissen, und deswegen bei der Festlegung der Alimentierung einen entsprechenden Aufschlag hinzurechnen (vgl. Lenzhofer 2010, 10). Das heißt, dass Brutto-Politikerbezüge niedriger angesetzt werden könnten ohne, dass sich am Netto-Bezug etwas ändern würde, wenn es Parteisteuern nicht gäbe (vgl. Kadan 1981, 9). In der Literatur werden Parteisteuern, die von

Politikerbezügen abgehen, auch deshalb mitunter als eine indirekte Form der staatlichen Parteienfinanzierung gewertet (vgl. Lenzhofer 2009, 18; 2010, 10).

Anders betrachtet könnte man Parteisteuern aber auch als eine Art erhöhten Mitgliederbeitrag werten, den nur jene Mitglieder zu entrichten haben, die ihr (politisches) Amt, wie einen Sitz im Nationalrat, der Partei verdanken (vgl. Lenzhofer 2009, 18).

Aus einer ähnlichen Stoßrichtung kommt ein ebenfalls anzuführender Sonderbeitrag: die sogenannten „Pfründesteuern“ (vgl. Sickinger 2009, 39f). Diese galten in Österreich lange Zeit für Unternehmen in staatlicher Hand, wo Parteipräsidenten einen Teil ihres Einkommens an die Parteikassen abzuführen hatten (vgl. Kadan 1981, 9). Sie treten heute noch insbesondere in Staaten mit ausgeprägter Parteibuchwirtschaft als jene Beiträge auf, die höhere Dienstnehmer im öffentlichen Sektor an ihre Partei zu leisten haben (vgl. Sickinger 2009, 40).

Ebenfalls als eine Art der Parteisteuer können ein Vorschlag der Forza Italia sowie der FPÖ gewertet werden, demnach Personen, die bei einer Wahl mit einem laut Umfragen sicheren Listenplatz kandidieren, einen relativ hochgesteckten Betrag zu entrichten bzw. eine entsprechende Bankgarantie für ein späteres Ableisten vorzulegen hätten (vgl. Lenzhofer 2009, 19; 2010, 11). Dabei ging es um Summen von 100.000 Euro bei der FPÖ bzw. 150.000 Euro bei der Forza Italia. Demokratiepoltisch bedenklich ist, dass dieses Modell im Endeffekt, nicht zuletzt aufgrund der Höhe des Betrages, auf eine Form des Ämterkaufs hinauslaufen könnte (vgl. Lenzhofer 2009, 19; 2010, 11).

3.3 Kredite

Bei Krediten handelt es sich um keine eigenständige Finanzierungsquelle, da sie früher oder später von Parteien aus anderen Quellen wieder zurück bezahlt werden müssen (vgl. Sickinger 2009, 195). Formal betrachtet stellen Kredite einen Vorgriff auf zu erwartende Einnahmen – wie etwa jene durch eine staatliche Parteienförderung oder Spenden in der Zukunft – dar (vgl. Sickinger 2009, 42; Lenzhofer 2009, 16). Im Idealfall dient die Aufnahme von Bankkrediten oder Privatdarlehen so lediglich der Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe, die vor allem vor Wahlen auftreten (vgl. Sickinger 2013, 110).

Problematisch werden Kreditaufnahmen, wenn sie zur Deckung der laufenden, und von Wahlkämpfen unabhängigen, Kosten der Parteiorganisation dienen, weil dies auf lange Sicht zu einer Überschuldung der Partei führen kann (vgl. Sickinger 2013, 110). Ist eine Partei nicht mehr in der Lage, ihre Schulden abzubauen, hat dies vielschichtige Konsequenzen. Dies kann beispielsweise eintreten, wenn die Kosten der Parteiorganisation strukturell zu hoch sind oder die Wahlkampfrolge und damit die staatliche Förderung unter den Erwartungen ausfällt oder die Partei von der Regierung in die Opposition wechseln muss (was oftmals auch mit einem Rückgang von Spendengeldern einhergeht) (vgl. Sickinger 2009, 42). Ein Problem ergibt sich im Falle einer Verschuldung, die nicht mittels geregelter Einnahmen wie der staatlichen Finanzierungen, Mitgliedsbeiträgen und Parteisteuern abgebaut werden kann, aus der verstärkten Abhängigkeit von Spendengeldern (vgl. Sickinger 2013, 110f). Die Verschuldung von Parteien kann zudem empfindliche

Auswirkungen auf das realpolitische Machtgefüge haben. Eine Oppositionspartei beispielsweise kann im Falle einer Verschuldung von der/den regierenden Partei/en durch eine Kürzung der Parteienförderung massiv unter Druck gesetzt werden, da ihr die Kürzung weitaus stärker schaden würde (vgl. ebenda, 110).

Die Gestaltung der Kreditbedingungen kann außerdem auch etwaige Spenden verschleiern. Dies kann durch die Höhe der Zinsen, den Verzicht auf Absicherungen oder einen Forderungsverzicht durch das Geldinstitut (oder den privaten Gläubiger) geschehen. Kredite können damit faktisch teilweise oder auch vollständige Spenden sein (vgl. Sickinger 2009, 42).

3.4 Spenden

Unter einer Parteispende versteht man prinzipiell die freiwillige Leistung eines Privaten an eine politische Partei, also rechtlich gesehen eine Schenkung. Man unterscheidet zwischen direkten und indirekten Parteispenden. Eine direkte Parteispende ist eine Leistung die direkt an die betreffende Partei geht. Bei einer indirekten Parteispende handelt es sich um eine als Parteispende gedachte Zuwendung, die jedoch an einen Ableger der Partei (etwa eine Vorfeldorganisation oder ein Parteiunternehmen) geleistet wird (vgl. Sickinger/Nick 1990, 43). Spenden können dabei Zuwendungen jeglicher Art sein, die sowohl von natürlichen wie auch juristischen Personen geleistet werden können (vgl. Lenzhofer 2010, 7).

Historisch gesehen waren im Europa des 19. Jahrhunderts Großspenden die erste Quelle der Parteienfinanzierung (vgl. Saalfeld 2000, 99). Während Mitgliedsbeiträge insbesondere für Massenparteien eine wichtige Finanzierungsquelle darstellten, waren es bei den Honoratiorenparteien vor allem die Spenden, denen eine erhöhte Bedeutung zukam (vgl. Lenzhofer 2009, 13; 2010, 7). Ihre heutige Bedeutung variiert für Parteien sowohl danach, ob es sich um eine Massenpartei mit einer breiten Mitgliederbasis handelt, ihrer Verortung im politischen Spektrum, als auch danach, ob sie sich in der Regierung befinden oder nicht (vgl. Saalfeld 2000, 99; Sickinger 2009, 40). Großspenden von Unternehmen – bzw. auch von Interessensverbänden – kommen liberalen, konservativen und christdemokratischen Parteien deutlich stärker zugute als eher links orientierten Parteien (vgl. Sickinger 2009, 40). Gerade sie sind es auch, die hinsichtlich ihrer möglichen korrumpierenden Wirkung immer wieder ins Kreuzfeuer geraten.

„There is often great controversy as to whether business funding corrupts politics. These disputes relate to a behavioural issue of whether and how parties and businesses benefit and a normative issue of what types of benefits and exchanges constitute an abuse of the political system.”(McMenamin 2013, 1)

3.4.1 Unternehmens- vs. Verbandsspenden

Wie eingangs erwähnt, ist es genau die externe Finanzierung und hier eben vor allem jene durch Großspenden, die verdächtig wirkt, denn „[...] he who pays the piper calls the tune“ (Williams 2000, 6). Die Hauptsorge ist, dass finanzielle Unterstützung einen Haken hat, wie etwa die Schaffung eines Austauschverhältnisses oder zumindest bestimmte Erwartungen an die finanziell begünstigte Partei (vgl. ebenda, 9). Dabei gilt es jedoch zwischen Spenden von Interessensverbänden und einzelnen Unternehmen zu unterscheiden.

„Spenden von Verbänden dienen der Unterstützung interessenpolitisch nahestehender Parteien und sind durchwegs mit Erwartungen auf privilegierte Berücksichtigung ihrer sachpolitischen Interessen (normalerweise aber nicht mit konkreten Kaufmotiven politischer Entscheidungen) verknüpft; [...]“ (Sickinger 2009, 40).

Während es logisch und ideologisch konsistent wirkt, wenn etwa Gewerkschaften zum Erreichen ihrer Interessen Arbeiterparteien finanziell unterstützen, wird es schwierig wenn es eine Diskrepanz zwischen den Grundsätzen einer Partei und den angenommenen oder bekannten Interessen ihres Unterstützers gibt. Die Wahrscheinlichkeit, dass die finanzielle Beziehung zwischen den beiden Akteuren korrupte Implikationen enthält, steigt dadurch um ein Vielfaches (vgl. Williams 2000, 6). Individuelle Großspenden sind tendenziell stärker mit Kaufabsichten verbunden als Spenden von Verbänden, insbesondere dann, wenn sie nicht einer Partei im Ganzen sondern einzelnen Politikern zufließen (vgl. Sickinger 2009, 40).

Zwei Hauptprobleme rücken Unternehmensspenden a priori in ein ungünstiges Licht. Dabei handelt es sich zum einen um steuerrechtliche Grauzonen und zum anderen um den möglicherweise erkaufte Einfluss auf politische Entscheidungen – sprich Korruption (vgl. Sickinger 2013, 151). Üblicherweise erfolgen Großspenden aus einem gewissen Investitionskalkül heraus, dem (im Sinne so genannter *Kickbacks*) entweder die Absicht des Kaufes gewisser politischer Entscheidungen oder die Funktion einer „Schutzgebühr“ zugrunde liegen. Bei ersterem Motiv geht die Initiative vom Unternehmer aus, bei zweiterem verlangt die Partei bei dem Unternehmen zuträglichen Entscheidungen (z.B. bei öffentlichen Auftragsvergaben) eine Spende (vgl. Sickinger 2009, 151). Sowohl das Motiv des *Kickbacks* als auch jenes der Schutzgebühr sind klassische Beispiele für Korruption. Sickinger (2009, 152; 2013, 80) nimmt in diesem Kontext eine zusätzliche Differenzierung der Motivationen für Parteispenden vor. Er geht davon aus, dass in der Praxis selten unmittelbare Kaufabsichten im Vordergrund stehen. Vielmehr handle es sich bei den Parteispenden um *politische Landschaftspflege*, die dem Interessenten in problematischen Fällen einen privilegierten Zugang zu Entscheidungsträgern verschaffen soll (vgl. Sickinger 2009, 152). Parteispenden dienen ihm zufolge zudem auch zur Verschleierung „normaler“ Korruption. Als „Versicherungsgebühr“ dienen sie sowohl dem (korrupten) Amtsinhaber als auch dem Zahlenden zur Absicherung gegen Aufdeckung. Der Amtsträger hat so die Möglichkeit, den Anschein von Uneigennützigkeit zu geben indem er vorgibt, nur im Interesse der Partei gehandelt zu haben (vgl. ebenda). Wie sehr dies den Beschuldigten im Fall des Falles tatsächlich entlastet ist zweifelhaft.

Empirisch wurde vielfach bestätigt, dass Spenden meist an regierende Parteien geleistet werden (vgl. ebenda), was die These der Landschaftspflege durchaus stützt. Nichtsdestotrotz wurden ideologische und traditionelle Bindungen dadurch keineswegs

ignoriert: Sozialdemokratische Parteien etwa erhalten auch bei längerer Regierungsbeteiligung keine Spenden von Unternehmerverbänden und auch individuelle Zuwendungen fallen geringer aus als bei bürgerlichen Parteien (vgl. Sickinger 2013, 80). Prinzipiell muss festgehalten werden, dass (individuelle) Unternehmensspenden nicht nur aus „ideologischem Mäzenatentums“ (Sickinger/Nick 1990, 52), sondern allem voran aus Investitionskalkül heraus gegeben werden (vgl. Sickinger/Nick 1990, 52). Während sich Kleinspenden von Parteianhängern relativ harmlos gestalten, werden „Großspenden häufig zur Erreichung eines bestimmten Zweckes gegeben“ (Drysch 1998, 276).

„In beiden Fällen könnte man auch von (illegalen) ‚Provisionen‘ für öffentliche Leistungen sprechen.“ (Sickinger/Nick 1990, 52)

3.4.2 Verschleierungsgefahr

Generell wirken die Motive von Großspendern immer wieder verdächtig – insbesondere dann, wenn die Spende zu verschleiern versucht wird (vgl. Williams 2000, 6). Die Gründe hierfür können vielfältig sein. Zum einen kann es sich natürlich tatsächlich um illegale Spenden handeln, die entweder aus fragwürdigen Quellen stammen oder aber schlichtweg gegen bestehende Parteienfinanzierungsgesetze verstoßen. Auf der anderen Seite könnten Spender ihre Anonymität wahren wollen, während andere nur befürchten mit ihrer Spende für öffentlichen Unmut zu sorgen oder einen Skandal zu provozieren (vgl. Williams 2000, 6f). Sollten die Spenden aus dem Ausland kommen, werden ihre Absichten verstärkt angezweifelt (vgl. Williams, 2000, 7). So war etwa die British Conservative Party jahrelang bestrebt, Großspenden aus (unter anderem) Hong Kong und Griechenland zu vertuschen (vgl. ebenda). Neben der in einigen Staaten geübten Praxis, Offenlegungsbestimmungen deswegen schlichtweg zu ignorieren, gibt es zudem etliche Möglichkeiten Spenden auf scheinbar legalem Weg zu anonymisieren und/oder steuerlich absetzbar zu machen (vgl. Sickinger 2009, 41). Mögliche Wege zur Umgehung der Bestimmungen sind die Zwischenschaltung von Beratungsunternehmen, Aufträge an Parteiunternehmen, die Übernahme der Bezahlung von Parteirechnungen, die Zurverfügungstellung von Personal, Sachspenden etc. (vgl. ebenda, 41f).

3.4.3 Spenden und die Gefahr der Plutokratie

„Unfortunately the general term ‚donation‘ applies to different types of funding. Addressing this difference and rejecting conventional distinctions Gidlund proposed to contrast ‚grass-roots‘ funding and ‚plutocratic‘ financing. This alternative emphasizes the ambivalent nature of political donations. Whereas democracy is a political system based on equal participation by the multitude, plutocracy is a political system dominated by the riches of an affluent minority.“ (Nassmacher 2009, 41)

In einigen Ländern sind Wahlkämpfe dermaßen kostenintensiv, dass Parteien aktiv Fundraising bei Unternehmen betreiben. Infolgedessen muss man sich die Frage stellen, was die Unternehmen im Gegenzug von den Parteien erwarten. Zu befürchten ist hier, dass die Interessen der Wähler und Allgemeinheit hinter den Partikularinteressen einiger weniger Spender anstehen müssen (vgl. Williams 2000, 7).

Beispielsweise sind Lessig (2013) zufolge in den USA nur 0,5 Prozent der Bevölkerung relevante Financiers der Parteien. Hierfür hat er folgende Berechnung für 2010 aufgestellt: In diesem Jahr spendeten 0,1 Prozent der Bevölkerung 10.000 Dollar oder mehr an einen Kandidaten, während 0,05 Prozent die maximal erlaubte Summe spendeten. Am kuriosesten scheint es jedoch, dass im Präsidentschaftswahljahr 2012 lediglich 0,000042 Prozent der Bevölkerung (oder anders gesagt 132 Amerikaner) für 62 Prozent des Spendenaufkommens im Super PAC verantwortlich zeichneten. Nachdem Kandidaten ohne Spendengelder in den USA keinen Wahlkampf bestreiten können, bedeutet dies, dass 0,5 Prozent der Bevölkerung bereits eine Vorauswahl über die Kandidaten treffen, bevor die eigentliche Wahl stattfindet (vgl. Lessig 2013). Lessig fasst dies folgendermaßen zusammen:

"We have a general election, but only after the funders have had their way with the candidates who wish to run in that general election. And number two, obviously, this dependence upon the funders produces a subtle, understated, camouflaged bending to keep the funders happy." (Lessig 2013, Min. 04:01).

Ein weiteres Problem sieht er darin, dass Kongressabgeordnete 30 bis 70 Prozent ihrer Zeit für das Sammeln von Spendengeldern aufbringen, um entweder ihre Wiederwahl oder die Wiederwahl ihrer Partei zu gewährleisten. Hieraus ergibt sich nicht nur die Frage nach der Effektivität ihrer Arbeitszeit, sondern auch danach, mit wem sie in dieser Zeit Kontakt haben und wie sich ihr Verhalten, ihre Überzeugungen und Ansichten ändern, um Spenden von den besagten 0,5 Prozent der Bevölkerung zu lukrieren. Die Jagd nach den Spenden könnte den Politiker also dazu bringen jenen die ihn, seine Kampagne oder seine Partei unterstützen unverhältnismäßig mehr Aufmerksamkeit zu schenken, als jenen die ihn „nur“ wählen (vgl. Nassmacher 2009, 240).

Ein hoher Anteil an Spenden in den Parteieinnahmen kann zu einer Kapitalisierung der Parteifinanzierung führen, also dem meist impliziten Austausch von Geld gegen Einfluss (vgl. Sickinger 2009, 40). Solange viele Spender den Parteien Mittel zukommen lassen, beeinflussen diese Geldflüsse den demokratischen Prozess nicht übermäßig; kritisch wird es jedoch – wie im Beispiel der USA angeführt – sobald einige wenige Geldgeber große Summen spenden (vgl. Nassmacher 2009, 240). Zu befürchten gilt hier, dass sie sich von der Politik größere Aufmerksamkeit ihren Anliegen gegenüber versprechen, was dem Grundsatz *one person, one vote* zuwiderlaufen könnte bzw. mitunter bereits zuwiderläuft (vgl. ebenda, 240f).

Große öffentliche Aufmerksamkeit erhielt so auch die Spende von einer Million Pfund 1997 von Ecclestone an die Labour Party. Sie sorgte deswegen für Kontroversen, da sie mit einer Policy-Änderung durch die Regierung assoziiert wurde (vgl. Ewing/Rowbottom/Tham 2011, 1).

3.4.4 Welche Art Spende sollte zulässig sein?

Eine häufige Forderung ist es, Spenden aus bestimmten Quellen – also etwa von bestimmten Unternehmen oder aus dem Ausland – überhaupt gänzlich zu verbieten (vgl. Sickinger 2009, 41).

„[...] die Begründung besteht darin, dass bei juristischen Personen ein legitimes politisches Partizipationsinteresse, anders als bei natürlichen Personen, jedenfalls bestritten werden kann, und Unternehmen gegenüber der Politik von vornherein keine anderen als ökonomischen Interessen haben können.“ (Sickinger 2009, 41).

Diskutiert wird deswegen auch immer wieder die Forderung nach einer Obergrenze für Spenden an Parteien bzw. die Frage, ob solch eine Obergrenze gleichermaßen für Privatpersonen, Unternehmen, Verbände und Gewerkschaften zu gelten hätte (vgl. zB Rowbottom 2012, 11; Tham 2012, 35). Fast noch öfter werden Stimmen nach einem Gesetz laut, das Parteien dazu zwingen soll, Spenden ab einer gewissen Höhe zu veröffentlichen, (vgl. Sickinger 2009, 41).

3.5 Eigene Einkünfte aus Unternehmen

Als juristischen Personen ist es Parteien möglich aktiv am Wirtschaftsleben teilzunehmen, indem sie Erträge aus Kapital erzielen, Gewinne aus Veranstaltungen lukrieren oder auch eigene Unternehmen gründen (vgl. Lenzhofer 2009, 16; 2010, 8).

Parteiunternehmen sind deswegen im engen Sinn jene Unternehmen, die im Eigentum einer Partei stehen, nicht jedoch solche, die ein Naheverhältnis zu einer Partei aufweisen (vgl. Sickinger 2013, 103). Von Parteien zur Verwaltung von Parteivermögen gegründete juristische Personen haben meist die Form von Vereinen, Stiftungen oder GmbHs (vgl. Sickinger 2009, 190).

Als umstritten gilt, in welchen Sparten diese Unternehmen tätig sein sollten (vgl. Kadan 1981, 10). Bedenklich sind Unternehmen und Beteiligungen nämlich nicht aufgrund ihrer Erträge, sondern unter anderem aufgrund ihrer weitreichenden Verflechtungen bzw. deren Implikationen für den freien Wettbewerb und – weiter gedacht – auch bei der Auftragsvergabe aus öffentlicher Hand.

„Betriebe im direkten oder indirekten Eigentum einer Partei sind, im modernen Parteienstaat, eine ständige Einladung in Form von Auftragsvergabe, günstigen Konditionen, Krediten, etc. Einfluß [sic] zu nehmen.“ (Pelinka 1981, 271)

Ein größeres Problem als die Frage danach, in welchen Bereichen Parteien wirtschaftlich tätig sein sollen, stellen jedoch Parteiunternehmen dar, so sie zum Verschleiern von Spenden, sei es zur Anonymisierung oder zur Umgehung der Steuer, dienen (vgl. Sickinger 2009, 41). Varianten hiervon sind die Zwischenschaltung von parteieigenen Beratungsunternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, Sachspenden vom Unternehmen an die Partei, die Übernahme von Parteirechnungen bzw. ihrer Politiker, Personalüberlassungen, die Tarnung als Auftrag an das Unternehmen (vgl. ebenda, 41f).

Der Profit aus Parteiunternehmen entspringt so keineswegs lediglich der unternehmerischen Tätigkeit, sondern fallweise auch der Kanalisierung des Spendenflusses und der Nutzung von Steuervorteilen, die aus der unternehmerischen Rechtspersönlichkeit hervorgehen (vgl. ebenda, 42).

Auf einer finanziell losgelösten Ebene hatten Parteiunternehmen – insbesondere für Weltanschauungsparteien – in der Vergangenheit vor allem in der Medien- und Verlagswelt eine wichtige Rolle zu spielen. Mit der verstärkten Auflösung ideologischer Unterschiede und dem rasanten Umbruch hin zu einer hauptsächlich fernsehdominierten Mediendemokratie büßten diese jedoch stark an Bedeutung und Einfluss ein (vgl. ebenda). In Staaten in denen der Sektor für EDV und Meinungsforschung kommerziell noch nicht stark ausgeprägt war, wurden einzelne Parteien auch in diesem Bereich unternehmerisch tätig, da dieser für die Modernisierung der Parteienorganisation und Wahlkampfplanung essentielle Dienstleistungen darstellte (vgl. ebenda).



V. PARTEIENFINANZIERUNG IN ÖSTERREICH

1. Einleitung	75
2. Rechtliche Grundlagen.....	76
3. Staatliche Finanzierung.....	77
3.1 Direkte staatliche Finanzierung	77
3.1.1 Auf Bundesebene.....	77
3.1.1.1 Parteienförderung	78
3.1.1.2 Klubförderung	78
3.1.1.3 Förderung der politischen Akademien	82
3.1.2 Auf Landesebene	85
3.1.2.1 Burgenland.....	89
3.1.2.2 Kärnten	91
3.1.2.3 Niederösterreich.....	93
3.1.2.4 Oberösterreich	95
3.1.2.5 Salzburg.....	98
3.1.2.6 Steiermark.....	100
3.1.2.7 Tirol	102
3.1.2.8 Vorarlberg	104
3.1.2.9 Wien.....	107
3.1.3 Auf Gemeindeebene	111
3.2 Indirekte staatliche Finanzierung	111
3.2.1 Öffentlichkeitsarbeit der Regierung	111
3.2.2 Mitarbeiterstäbe der Regierungsparteien	113
3.2.3 Subventionen an Vorfeldorganisationen.....	113
3.2.4 Durchführen von Wahlen und Volksbegehren	114

4. Nicht-staatliche Finanzierung	115
4.1 Mitgliedsbeiträge	115
4.2 Parteisteuern und Sonderbeiträge von Mandataren.....	115
4.3 Kreditaufnahmen	118
4.4 Parteiunternehmen und Unternehmensbeteiligungen	120
4.4.1 Die historische Entwicklung von Parteiunternehmen	120
4.4.2 Aktuelle Parteiunternehmen	121
4.4.3 Exkurs: Die Unternehmensbeteiligungen der SPÖ.....	123
4.4.3 Wirtschaftlicher Stellenwert von Parteiunternehmen	125
4.4.4 Parteiunternehmen und ihre Rolle in Bezug auf Parteispenden	125
4.5 Spenden.....	126
4.5.1 Die Rechtslage vor 2012.....	126
4.5.2 Das PartG 2012	127
4.5.1.1 Die Publikationspflichten	128
4.5.1.2 Spendenverbote.....	129
4.5.1.4 Weitere Bestimmungen und Implikationen	130
4.5.3 Kleinspenden	131
4.5.4 Direktspenden an Politiker	131
4.5.5 Individuelle Großspenden und Unternehmensspenden.....	132
4.5.5.1 Indirekte Großspenden.....	133
4.5.5.2 Straffälle im Umfeld der Großspenden	134
4.5.6 Verbandsspenden	135
4.5.6.1 Die Spendenpolitik der Industriellenvereinigung.....	136
4.5.6.2 Parteienfinanzierung durch den ÖGB und die Kammern	138

1. Einleitung

Parteien sind in Österreich nicht nur politisch auf unterschiedlichen Ebenen (wie etwa Bundes- oder Landesebene) tätig, sondern auch mit verschiedenen Vorfeldorganisationen in diversen Bereichen, was einen entsprechenden finanziellen Einsatz nötig macht (vgl. Lenzhofer 2010, 5; 2009, 11). Aufgrund der großen Vielzahl von Förderungen und Finanzierungsmöglichkeiten in Österreich, ist es umso wichtiger, gerade in Hinsicht auf die staatliche Finanzierung sowie die Finanzierung von Nebenorganisationen, nicht nur die direkte sondern auch die indirekte Finanzierung von Parteien genauer zu beleuchten (vgl. Sickinger 2009, 45).

In Österreich nahm die staatliche Parteienfinanzierung ihren Ausgang in den 60er Jahren. Als einzige positiv in der Rechtsordnung verankerte parteiliche Organe, waren die Parlamentsklubs die ersten Anknüpfungspunkte einer solchen Förderung (vgl. Müller 2006, 281). Ab 1972 wurde auch die politische Bildungsarbeit der Parteien staatlich unterstützt, ab 1975 (PartG 1975) auch die Parteienorganisation selbst (vgl. ebenda).

2. Rechtliche Grundlagen

In Österreich waren sämtliche Regelungen die politischen Parteien betreffend – sei es Organisation, die private oder auch staatliche Finanzierung auf Bundesebene, Transparenzvorgaben oder verfassungsrechtliche Bestimmungen – von 1975 bis 2012 im PartG 1975 festgelegt (vgl. Sickinger 2013, 139). Das Gesetz wurde seinerzeit als Erfüllung langjähriger Forderungen aus politischen, publizistischen und wissenschaftlichen Kreisen sowie als wichtiger Meilenstein in der Verfassungsentwicklung gesehen (vgl. Kadan/Reiter 1981, 5). Bereits damals gab es jedoch Kritik seitens der Presse und Öffentlichkeit, dass das Gesetz die Selbstbedienung der Parteien fördere sowie seitens der Wissenschaft, die zwar die Verabschiedung begrüßte, eine Nachbesserung jedoch als unabdingbar ansah (vgl. ebenda). Mutmaßungen hinsichtlich einer indirekten und unsauberen Parteienfinanzierung im Zusammenhang mit AKH-Geschäften stützten die Forderungen (vgl. ebenda). Von einigen Novellierungen abgesehen wurde aber erst 37 Jahre später eine umfassende Neufassung des Gesetzes – das PartG 2012 – verabschiedet.

Zeitgleich mit dem PartG 2012 wurde die staatliche Parteienförderung auf Bundesebene aus pragmatischen Gründen in ein eigenes Gesetz, das PartFörG, ausgegliedert (vgl. Sickinger 2013, 139). Dahinter steckten weniger systematische Überlegungen als vielmehr parteipolitische. Da einige Änderungen des neuen PartG eine Verfassungsmehrheit benötigten, die Oppositionsparteien jedoch nicht bereit waren einer gleichzeitigen Erhöhung der staatlichen Förderung zuzustimmen, wurde diese in einem separatem Gesetz – dem PartFörG – mit lediglich den Stimmen der Regierungsparteien SPÖ und ÖVP beschlossen, während das PartG 2012 mit einer Verfassungsmehrheit von SPÖ, ÖVP und den Grünen verabschiedet wurde (vgl. ebenda).

Im Wesentlichen wurde das Vorhaben zu einem neuen Parteiengesetz im Rahmen des sogenannten Transparenzpaketes, das im April 2012 im Rahmen einer Regierungsklausur beschlossen wurde, festgelegt (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 16; vgl. PK 2012). Weitere Eckpfeiler des Paketes beinhalteten eine Verschärfung des Korruptionsstrafrechts, ein Medientransparenzgesetz, ein Lobbying- und Interessensvertretungs-Transparenzgesetz sowie Neuerungen hinsichtlich des Bezügebegrenzungs-Verfassungsgesetz sowie zum Unvereinbarkeitsgesetz (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 16).

Sickinger (2013, 139) sieht den Grund für die Neufassung des Parteiengesetzes in der massiven Ausweitung der Rechenschaftspflicht von Parteien.

Auf Landesebene ist die gesetzliche Reglementierung nach wie vor nicht einheitlich geregelt. Bis 2012 zeichnete sie sich zudem durch ein hohes Maß an Intransparenz aus. So existierten Parteienförderungsgesetze etwa nur im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, der Steiermark und Tirol (vgl. Sickinger 2009, 290). Durch das PartG 2012 waren die Länder erstmals gezwungen Ober- und Untergrenzen der Förderungen zu definieren (siehe Kapitel 3.1.2).

3. Staatliche Finanzierung

Österreichs Parteien erhalten in Summe pro Jahr eine staatliche Förderung von rund 60 Millionen Euro, und damit die (pro Einwohner berechnete) höchste weltweit (vgl. Entner 2014). Die staatliche Parteienförderung kann dabei unterschiedliche Formen annehmen. Nur wenn man auch Nebenorganisationen der Parteien sowie indirekte Finanzierungswege mit in Betracht zieht, kann ein umfassendes Bild gezeichnet werden (vgl. Sickinger 2009, 45). Darunter fallen bis zu einem gewissen Grad etwa auch die Mittel für Schulungs- und Forschungseinrichtungen, die in erster Linie für die Parteien arbeiten, Förderungen für Parlamentsfraktionen oder die Mittel für die Beschäftigung parlamentarischer Mitarbeiter, die Abgeordneten unterstellt sind (vgl. ebenda, 45f).

3.1 Direkte staatliche Finanzierung

Parteien existieren und agieren auf unterschiedlichen Ebenen, weshalb sie auch auf unterschiedlichen Ebenen gefördert werden; in Österreich sind diese die europäische Ebene, Bundes-, Länder-, Bezirks- und Gemeindeebene (vgl. Lenzhofer 2009, 11; 2010, 5). Unter die direkte staatliche Parteienfinanzierung fallen in Österreich die Parteienförderung, Klubförderung, Förderung der Parteiakademien (alle drei auf Bundesebene) sowie je nach Bundesland unterschiedlich geregelte Parteien- und Klubförderungen, Wahlwerbungskostenbeiträge, Förderungen für politische Akademien sowie Zuschüsse für Bildungsarbeit. Die groben Rahmenbedingungen sowie die maximale Förderungshöhe auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene wurden erst sehr spät mit der Bestimmung des § 3 PartG 2012, die im Verfassungsrang steht, festgelegt. Gemäß § 2 PartFörG steht Parteien auch eine besondere Förderung für ihre politische Tätigkeit im Europäischen Parlament zu. Da diese eine Art Wahlwerbekostenzuschuss darstellt, wird sie in Abschnitt VI näher behandelt.

3.1.1 Auf Bundesebene

Auf Bundesebene besteht die direkte staatliche Parteienfinanzierung in der Parteienförderung (vormals PartG, jetzt PartFörG), der Klubförderung (KlubFörG) und der Förderung der Parteiakademien (PubFG) (vgl. Lenzhofer 2009, 20). Mit der Auslagerung der Bestimmungen zur staatlichen Parteienförderung vom PartG in das PartFörG wurden einige Detailfragen und Probleme beseitigt (vgl. Sickinger 2013, 139).

Der Wahlwerbungskostenbeitrag für NR-Wahlen entfällt nicht nur, sondern ist nach § 3 PartG 2012 nun sogar verboten. Im Gegenzug wurde die jährliche Parteienförderung um diesen Betrag erhöht (vgl. ebenda).

3.1.1.1 Parteienförderung

Eine Partei muss folgende Bedingungen erfüllen, um die staatliche Parteienförderung zu erhalten (vgl. Sickinger 2013, 139):

- Die Konstitution als politische Partei gemäß § 1 PartG 2012
- Entsprechender Erfolg als Wahlpartei und Einzug in den NR
- Fristgerechte Antragsstellung

Bis 2015 liegen die Zuwendungen bei 4,6 Euro pro Wahlberechtigtem. Ausgezahlt wird aus einer Mischung aus fixem Grundbetrag und variablem Steigerungsbetrag. Ausgeschüttet wird dabei ein Grundbetrag von 218.000 Euro an Parteien, die über mindestens fünf Abgeordnete verfügen, was insofern minderheitenfreundlich ist, da es wahlarithmetisch kaum möglich ist, den Einzug in den NR zu schaffen und weniger als fünf Mandate zu erlangen (vgl. Sickinger 2013, 140). Der Zusatzbetrag wird gemäß dem Stimmenanteil auf die Parteien aufgeteilt (§ 1 Abs. 2 PartFörG). Ab 2015 wird der Betrag gemäß § 5 PartFörG den sich seit 2010 vollzogenen Änderungen des Verbraucherindex der Statistik Österreich angepasst, sofern es sich um eine Schwankung von mind. ± fünf Prozent handelt.

Durch § 1 Abs. 1 PartFörG sind die Mittel zweckgebunden:

„Der Bund fördert politische Parteien bei ihrer Tätigkeit in der Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Bundesebene durch die jährliche Zuwendung von Fördermitteln.“

Wofür die Partei das Geld letztlich also ausgibt liegt in ihrem Ermessen, man kann jedoch davon ausgehen, dass sämtliche Posten wie sie auch in § 5 PartG aufgelistet sind erlaubt sind (vgl. Sickinger 2013, 142). Zu beachten gilt, dass diese Ausgaben auf die Bundesebene beschränkt sein müssen, da – würden etwa Landtagswahlen mit den Förderungen finanziert werden – es sich um die Förderung der Willensbildung auf der falschen Ebene handeln würde (vgl. ebenda). Zudem ist nicht zu vergessen, dass für diese Ebene von den Ländern eigene Förderungen ausbezahlt werden.

3.1.1.2 Klubförderung

Ihren Ausgang nahm die Klubförderung in Österreich 1963 in Form von direkten finanziellen Zuschüssen die sich aus Sockel- und Steigerungsbeträgen zusammensetzten (vgl. Sickinger 2009, 270); ab 1967 wurde auch die Öffentlichkeitsarbeit der Klubs subventioniert (vgl. Sickinger 2013, 161). 1982 folgte die Ausdehnung der Förderung auf die Bundesräte, 1996 auf Mitglieder des Europaparlaments (vgl. ebenda). Vor allem 1991 wurden die Beiträge erheblich erhöht, indem unter anderem auch Zuwendungen für die EDV-Unterstützung sowie die internationale Arbeit der Klubs eingeführt wurde (vgl. ebenda). Vor 2008 war das Gesetz zwar einerseits relativ minderheitenfreundlich, die Steigerungsbeträge wurden aber nur für je zehn Mandatare (also für den 11., 21., 31. ...) anstatt linear berechnet, was es relativ willkürlich machte. Mit der Novellierung 2008 wurde diese Willkürlichkeit ausgebessert, indem die Bemessung der Zuwendung neu formuliert wurde (vgl. Sickinger 2009, 276; 2013,

161). Zudem wurde durch die Neuregelung auch die Zweckbindung vereinfacht (vgl. Sickinger 2009, 275).

Im österreichischen Parlamentsrecht wird zwischen Nationalratsklubs und Fraktionen im Bundesrat unterschieden (vgl. Sickinger 2009, 270; 2013, 160). Zur Konstitution eines Nationalratsklubs bzw. einer Bundesratsfraktion sind jeweils mindestens fünf Mandatare erforderlich (§ 7 GOGNR; § 14 GO-BR). Die Höhe der Klubförderung – die im Klubfinanzierungsgesetz 1985 (BGBl. Nr. 156/1985) gesetzlich geregelt ist – richtet sich nach der Stärke des Nationalratsklubs und der Fraktion im Bundesrat (vgl. ebenda). Die staatlichen Mittel empfängt der Parlamentklub, dem als übergeordnete Gesamtorganisation Rechtspersönlichkeit zukommt (vgl. ebenda).

Die Klubförderung soll die parlamentarischen Klubs der Abgeordneten zum Nationalrat, der Mitglieder des Bundesrates sowie des Europäischen Parlaments bei der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben unterstützen (vgl. Lenzhofer 2009, 20; KlubFG § 1). Insbesondere sollen mit der Förderung die Kosten für Personal, Infrastruktur (inklusive EDV), Öffentlichkeitsarbeit, Enquetten, Veranstaltungen, Druckwerke, Broschüren, Aussendungen etc. sowie Ausgaben für internationale Arbeit gedeckt werden (§ 1 Abs. 2 KlubFG). Die Förderung setzt sich aus einem Sockel- und einem von der Stärke des Klubs abhängigen Steigerungsbetrag zusammen (vgl. auch Lenzhofer 2009, 20):

- Als Sockelbetrag erhalten die Klubs die Summe der Jahresbezüge von je zehn Vertragsbediensteten des Bundes der Stufe a/20, b/20 und c/20 (§ 2 Abs. 1 KlubFG).
- Für jedes die Klubstärke übersteigende Mitglied (bis zu einer maximalen Klubstärke von zehn Mitgliedern) erhält ein Klub jeweils die Jahresbezüge (inklusive Sonderzahlungen) von je zwei Vertragsbediensteten der Stufe c/21 und d/21 (§ 2 Abs. 2 leg cit).
- Jeder Klub der im Bundesrat über Fraktionsstärke (also mind. fünf Bundesräte) verfügt, erhält die Jahresbezüge von einem Vertragsbediensteten der Stufe a/20 und jeweils zwei der Stufe c/21 und d/21 (§ 3).
- Für jedes einzelne Mitglied erhält der Klub die Jahresbezüge von zwei Vertragsbediensteten der Stufe b/2 (§ 4 Abs. 1).
- Für jedes Mitglied des Bundesrates sowie des Europäischen Parlaments erhält der Klub einen Betrag in der Höhe des Bruttojahresbezugs eines Vertragsbediensteten des Bundes der Stufe b/5 (§ 4 Abs. 2).

Ausbezahlt werden die Zuwendungen vierteljährlich und im Vorhinlein (§ 5 Abs. 1), bei Neugründung erfolgt die Auszahlung für das laufende Quartal zum Stichtag⁸ aliquot (Abs. 2). Dieselbe Regelung gilt für die Auszahlung erhöhter Beiträge im Falle einer Steigerung der Mitgliederzahl (§ 5 Abs. 3). Das Ausscheiden eines Mitglieds und die damit einhergehende Herabsetzung der Förderung betrifft den Klub erst in dem Monat, das dem Austritt des Mitglieds folgt; im Falle eines Übergensusses wird bei der nächsten Quartalszahlung ein etwaiger Überschuss einbehalten (§ 5 Abs. 5).

⁸ Gemäß § 5 Abs. 4 gilt als Stichtag der Tag des Einlangens der Mitteilung über die Konstituierung bzw. Veränderung der Mitgliederzahl eines Klubs beim Präsidenten des Nationalrats.

Die Ausgaben für die Bundesgesetzgebung, also National- und Bundesrat inklusive Parlamentsdirektion, Gehälter der Bundes- und Nationalräte sowie parlamentarischer Mitarbeiter (einschließlich Pensionen und sonstiger Bezüge) und Klubfinanzierung, belief sich 2011 auf 0,104 Prozent des Bundesbudgets, oder anders gesagt 136,27 Millionen Euro (vgl. Sickinger 2013, 158). Von diesen 136,27 Millionen Euro kommen 13,9 Prozent (genauer gesagt 18,97 Millionen Euro) der Klubförderung zu.

Das KlubFG 1985 trat vor dem Hintergrund einer relativ stabilen Parteienlandschaft in Kraft; der Fall einer Klubneukonstituierung als Folge einer Parteiabspaltung während einer laufenden Legislaturperiode wurde wohl auch deswegen nicht bedacht und daher nicht gesondert geregelt (vgl. Sickinger 2013, 160). Der Präzedenzfall trat 1993 mit der Abspaltung des Liberalen Forums von der FPÖ ein. Nachdem sich fünf Abgeordnete – die eindeutig derselben wahlwerbenden Partei angehörten – zusammensetzten, war die Klubbildung bereits mit der Mitteilung an den Parlamentspräsidenten abgeschlossen (vgl. ebenda). Dass es Reformbedarf gab, war auch in der Zeit nach der Abspaltung des LIFs klar, da weitere Spaltungen im freiheitlichen Lager durchaus wahrscheinlich schienen. Zu einer Novellierung konnte man sich jedoch erst durchringen, als 2012 fünf ehemalige BZÖ-Abgeordnete einen Parlamentsklub für die damals eben neuentstandene Partei Team Stronach gründeten (vgl. ebenda).

Der Fall Team Stronach ist hinsichtlich der Klubförderung generell interessant. In Niederösterreich zog die Partei 2013 in den Landtag ein und erhielt aufgrund des Proporzsystems auch einen Regierungssitz. Nach der Wahl trennten sich drei Abgeordnete – inklusive der Landesrätin – von der Partei und gründeten eine eigene. Um jedoch die Klubförderung nicht zu verlieren, blieben sie Klubmitglieder. Im November 2014 trat die damalige Klubobfrau und stellvertretende Parteichefin Katrin Nachbaur aus der Bundespartei aus, legte ihr Amt als stellvertretende Parteichefin zurück, behielt aber jenes der Klubobfrau, bis sie im Februar 2015 in Mutterschutz ging. „Formal gibt es überhaupt kein Problem. Selbstverständlich kann eine Klubobfrau nicht der Partei angehören. Denn beim Klub geht es um die wahlwerbende Gruppe Team Stronach, und die hat formal hier mit der Parteiengesetzpartei Team Stronach nichts zu tun“, attestierte auch Filzmaier (ORF 2014, Min. 00:22:20).

Obwohl zweifelhaft anmutend, verstößt keiner der genannten Fälle gegen das PartG oder das PartFörG. Der Fall ist dennoch diskussionswürdig – nicht zuletzt aufgrund möglicher Loyalitätsfragen⁹. Auch die Journalistin Anneliese Rohrer warf im Zuge einer Diskussion anlässlich des Parteiaustritts Nachbaur die Frage nach der öffentlichen Rechenschaft auf:

„[...] so belanglos ist das nicht. Weil das Team Stronach [...] kassiert Klubförderung, kassiert Parteiförderung, kassiert Förderungen für die Akademie – das sind alles Steuergelder.“ (ORF 2014)

Durch eine Änderung des § 7 GOGNR ist nun jedenfalls festgelegt, dass mindestens fünf Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei zu Beginn einer neuen Legislaturperiode bzw. maximal ein Monat nach der ersten Nationalratssitzung, einen Klub konstituieren können (vgl. Sickinger 2013, 160). Sollte es konkurrierende Klubanträge geben, so wird die

⁹ Siehe hierzu auch Kapitel 3 in diesem Abschnitt.

zahlenmäßig größere Gruppe als Klub anerkannt; sind die Gruppen gleich groß, ist der Listenerste des jeweiligen Bundeswahlvorschlages ausschlaggebend (vgl. ebenda). Für Abgeordnete unterschiedlicher Parteien – die jedoch zunächst die Genehmigung des Nationalrates einholen müssen – gilt dieselbe Fristsetzung (vgl. ebenda).

Einige Probleme hinsichtlich der Klubförderung verbleiben jedoch nach wie vor. Bis zur Neuformulierung des Klubförderungsgesetzes 2008 war die Zweckbindung äußerst schwammig geregelt. Die Neuformulierung macht nun jedoch eindeutig klar, dass die Mittel nur zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben der Klubs dienen – die bisherigen Zweckbindungen werden durch das Einfügen des Wortes „insbesondere“ nur noch demonstrativ als mögliche Ausgabeposten angeführt (vgl. Sickinger 2013, 164).

Aus den Rechenschaftsberichten der Parteien geht jedoch hervor, dass die Parteien sich nichtsdestotrotz an der Klubförderung bedienen und diese infolge nicht ausschließlich der „Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben des Klubs“ zukam (vgl. S ebenda). Zwischen 2007 und 2011 überwies beispielsweise der Klub der FPÖ 5,7 Millionen Euro an die Partei (vgl. ebenda). Auch wenn das Klubförderungsgesetz hierzu etwas vage ist, so ist diese Praktik seit dem PartG 2012 endgültig verboten. Gemäß § 6 Abs. 6 Z 1 PartG ist Parteien die Annahme von Spenden parlamentarischer Klubs ausnahmslos untersagt, was auch indirekte Geldleistungen im Sinne von Sachspenden und Personalüberlassungen miteinschließt (vgl. ebenda). Gemeinsame politische Aktivitäten sind nach wie vor erlaubt, was bedeutet, dass es für die Parteien nach wie vor Möglichkeiten gibt von Klubförderungen zu profitieren. Der Spielraum ist jedoch um einiges enger geworden, da das PartG für den Fall eines Verstoßes auch Sanktionen vorsieht (vgl. ebenda; § 12 PartG).

Anders verhält es sich jedoch im KlubFörG: nach wie vor beinhaltet dieses keinerlei Regelung bzgl. der Kontrolle über die widmungsgemäße Verwendung staatlicher Gelder. Dies ist insofern bedenklich, da es sich bei Klubmitteln – abgesehen von etwaigen Klubbeiträgen der Mandatäre – fast ausschließlich um öffentliche Gelder handelt (vgl. Sickinger 2013, 164). Sickinger (2013, 164) ist aus diesem Grund der Ansicht, dass ähnliche Regelungen einschließlich der Rechnungshofkontrolle wie im Falle der Parteiakademien angemessen gewesen wären.

Ebenfalls nicht im KlubFörG vorgesehen sind Sanktionen für die zweckfremde Verwendung der Gelder. Aus juristischer Sicht gibt es hierzu zwei konkurrierende Meinungen. Ein Teil der Lehre spricht sich dafür aus, dass – sofern die Mittel nicht an die Partei weitergeleitet wurden – im Falle der nicht korrekten Verwendung der Mittel, selbige durch die Parlamentsdirektion von den Klubs zurückgefordert werden können. Dem widersprechend wird jedoch auch argumentiert, dass es sich hier auch um die bewusste Weglassung von Sanktionen handle, was bedeutet, dass dem Staat aufgrund des Fehlens einer Sanktionsnorm keinerlei Rückforderungsanspruch zukommen könne (vgl. ebenda).

3.1.1.3 Förderung der politischen Akademien

Sickinger (2009, 249) zufolge markierte die Finanzierung der 1973 mit dem Publizistikförderungsgesetzes (PubFG) eingeführten politischen Akademien der Parteien den entscheidenden Durchbruch der staatlichen Parteienfinanzierung auf Bundesebene. Das PubFG regelt in seiner neuesten Fassung (PubFG 1984) die „staatsbürgerliche Bildungsarbeit“ der politischen Parteien, die durch Zuwendungen des Staates an Stiftungen und Vereine zu fördern sind (§ 1 Abs. 1 PubFG). Um eine solche Stiftung bzw. einen solchen Verein – also eine Parteiakademie – zu gründen, muss eine Partei zumindest über Klubstärke im Nationalrat verfügen, um den entsprechenden Antrag auf Gründung eines „als Verein oder Stiftung organisierten Rechtsträgers“ (Sickinger 2013, 145) stellen zu können. Dieser Antrag muss gewährt werden, wenn nicht, besteht ein gerichtlich durchsetzbarer Rechtsanspruch (vgl. Sickinger 2009, 251; § 5 PubFG).

Der Verein hat gemäß § 1 Abs. 1 PubFG 1984

„[...] die staatsbürgerliche Bildung im Sinne der Grundsätze der Bundesverfassung, die politische und kulturelle Bildung sowie die Einsichten in politische, wirtschaftliche, rechtliche und gesellschaftliche Zusammenhänge auf innerstaatlicher und internationaler Ebene unmittelbar und in gemeinnütziger Weise zu fördern, insbesondere durch Schulungen, Seminare, Enqueten, Vorträge, Arbeitsgruppen, Fernkurse, Stipendien und Publikationen;“

In erster Linie richtet sich das Angebot der Parteien in der Praxis an Parteimitglieder und -funktionäre (vgl. Sickinger 2013, 152). Wachsenden Stellenwert gewinnen Aktivitäten wie die praktische Politikberatung, die Pflege internationaler Kontakte sowie die politische Grundlagenforschung (vgl. ebenda, 153). Einzig bei der Grünen Bildungswerkstatt überwiegen Publikationen, Seminare und Veranstaltungen zu allgemeinen Themen (vgl. ebenda, 152).

Die Feststellung ob ein Rechtsträger förderungswürdig ist, wie auch die Festsetzung der Höhe der Zusatzbeträge obliegt der Bundesregierung, die vor einer Entscheidung einen beratenden Beirat zu konsultieren hat (§ 3 Abs. 1, Abs. 3 PubFG). Dieser Beirat besteht aus je einem Vertreter des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, des Bundesministeriums für Bildung und Frauen sowie des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und je zwei Vertretern der im Parlament mit Klubstärke vertretenen politischen Parteien; den Vorsitz hat der Bundeskanzler oder ein von ihm bestellter Vertreter (§ 3 Abs. 2 leg cit). Neben der beratenden Tätigkeit ist es auch die Aufgabe des Beirates, Richtlinien zur Beurteilung der widmungsgemäßen Fördermittelverwendung zu erstellen und auf Antrag des Vorsitzenden oder einer Parteiakademie Gutachten darüber abzugeben, ob eine bestimmte Tätigkeit der Akademie der gesetzlichen Zielsetzung entspricht. Die Gutachten müssen mit Zweidrittelmehrheit, bei mindestens 50-prozentiger Anwesenheit, beschlossen werden (§ 3 Abs. 4). Bei Rechtsstreitigkeiten (wie den Anspruch der Förderung, den Widerruf der Förderungswürdigkeit oder auch eine Rückforderung der Förderung) können Parteiakademien den Zivilrechtsweg beschreiten (§ 5; Sickinger 2013, 153).

Die Förderhöhe

Der Grundbetrag der Förderung ist für alle anspruchsberechtigten Parteien derselbe. Der Steigerungsbetrag ergibt sich ebenso nach der Stärke im Nationalrat (vgl. Lenzhofer 2009, 21). Die Höhe des Grundbetrags war ursprünglich im Gesetz festgelegt, die Gesamthöhe budgetabhängig (vgl. Sickinger 2013, 148). Mittlerweile wird sie in Jahresbruttobezügen angegeben (vgl. ebenda): Der Grundbetrag entspricht dem Jahresbruttobezug von fünf ordentlichen Universitätsprofessoren (8. Gehaltsstufe) sowie sieben Vertragsbediensteten b/17 (§ 2 Abs. 2). Als Steigerungsbetrag erhält jede Akademie für jeden seiner Nationalratsabgeordneten einen Jahresbruttobezug eines Vertragsbediensteten c/15 (§ 2 Abs. 2). Für die internationale Bildungsarbeit erhält jede Parteiakademie auf Antrag 40 Prozent des sich aus Sockel- und Steigerungsbetrag ergebenden Gesamtbetrages. Diese Mittel dürfen zu maximal 15 Prozent in den Verwaltungsaufwand dieses Bildungsbereiches fließen. Interessant ist jedoch, dass, sollten diese Mittel trotz der eigentlichen Zweckbindung nicht vollständig für die internationale Bildungsarbeit aufgewandt werden, sie mit ausdrücklicher gesetzlicher Erlaubnis für die sonstige staatsbürgerliche Bildungsarbeit eingesetzt werden dürfen (§ 2 Abs. 4). Diese Praxis, Förderungen, die eigentlich der internationalen politischen Bildungsarbeit gewidmet sind, für die innenpolitische Bildungsarbeit zu verwenden, wurde in der Vergangenheit vom RH scharf kritisiert (vgl. Sickinger 2013, 154).

Seit dem Inkrafttreten des PubFG hatten neun Parteiakademien von acht politischen Parteien das Anrecht auf staatliche Förderung (vgl. Sickinger 2009, 253; BKA 2014). 2013 wurden in Österreich mehr als 10,1 Millionen Euro an Akademieförderungen ausbezahlt; 1,2 Millionen davon an die Zukunftsakademie des BZÖ (vgl. Bonavida 2013; BKA 2014). Nachdem diese den Einzug in den Nationalrat jedoch nicht mehr schaffte, fiel die Unterstützung 2014 aus. Dafür erreichten sowohl das Team Stronach als auch die NEOs die erforderliche Klubstärke, weshalb seit Anfang 2014 sechs statt vormals fünf Parteiakademien staatlich gefördert werden (vgl. Bonavida 2013).

Richtlinien zur widmungsgemäßen Verwendung

Den vom Beirat festgelegten Richtlinien kommt relativ große Bedeutung zu, da die Formulierung der Gesetze selbst sehr allgemein gehalten ist (vgl. Sickinger 2013, 153). Das rechtlich verbindliche Ziel ist überparteilich formuliert; tatsächlich dienen Parteiakademien jedoch – vor allem bei SPÖ, ÖVP und FPÖ – hauptsächlich der innerparteilichen Schulung, insbesondere von Funktionären (vgl. ebenda, 152). Hierzu zählen die Vermittlung der Parteiprogrammatik sowie die kommunikative Schulung (vgl. ebenda). In der Tatsache, dass sich die Parteiakademien also kaum bis nicht an die allgemeine Bevölkerung richten, sondern das Bildungsangebot hauptsächlich Parteimitgliedern und –funktionären zugute kommt, sehen in der Praxis weder die Parteiakademien selbst noch der RH ein Problem (vgl. ebenda, 153). Ein Grund hierfür könnte darin liegen, dass es sich zum einen um parteieigene Einrichtungen handelt und zum anderen Parteimitglieder/-funktionäre den politisch aktivsten Teil der Bevölkerung ausmachen (vgl. ebenda). Sehr wohl kritisiert wurden vom RH jedoch die Angebote für Spitzenpolitiker, insbesondere in Form von gezielten Coachings (vgl. ebenda, 153f).

Im Juni 2004 wurden die Richtlinien über die Verwendung vom Beirat neu beschlossen; in § 3 derselben wurden unter dem Titel „Besondere Aufgaben“ die wichtigsten Streitpunkte behandelt (vgl. Sickinger 2013, 154). Absatz 1 hält fest, dass es zu den Aufgaben der Akademien gehöre, Staatsbürger, die politisch aktiv sind – sei es in Parteien oder Organisationen – beim Erwerb notwendiger Kenntnisse und Fertigkeiten zu unterstützen, wobei dies auch Trainings, Organisations- und Politikberatung miteinschließen kann. Parteiakademien ist es somit erlaubt, ihr Bildungsangebot explizit auf ihre Parteimitglieder und -funktionäre auszurichten (vgl. ebenda, 155). Auch eine „Höherqualifikation“ ist zulässig, nachdem Wahlauseinandersetzungen zum politischen Alltag einer parlamentarischen Demokratie gehören. Des Weiteren ist es ausdrücklich erlaubt wahlkampfrelevante Fertigkeiten zu vermitteln (vgl. ebenda). Die Vermittlung von Kampagnen-Know-How sowie die Durchführung von auf Sachthemen bezogenen Veranstaltungen, auch in Wahlkampfzeiten, durch die Parteiakademie ist deshalb gemäß Abs. 2 legitim.

Ebenfalls zulässig – wenn auch nur in limitiertem Ausmaß und bei Einhebung eines Kostenbeitrages der Teilnehmer – sind Bildungsangebote für Spitzenfunktionäre (Abs. 3). Damit ist es zwar möglich Kurse und Coachings organisatorisch durch die Akademie anzubieten und eingeschränkt auch in deren Räumlichkeiten durchzuführen, der Hauptteil der Finanzierung hat jedoch durch die Partei, den Parlamentsklub oder durch die Teilnehmer selbst zu erfolgen (vgl. Sickinger 2013, 155).

Werden Aktivitäten wie Arbeitskreise, Enqueten, Seminare, Studien etc. im Zusammenhang mit der programmatischen Arbeit direkt von der Parteiakademie durchgeführt und auch Interessierten über den Kreis der Spitzenfunktionäre hinweg zugänglich gemacht, sind sie als widmungsgemäße Fördermittelverwendung anzusehen (Abs. 4). Sämtliche Studien und Forschungsprojekte der Parteiakademien müssen in unmittelbarem Bezug zur Bildungsarbeit stehen und öffentlich zugänglich sein; eine Ausnahme besteht lediglich für Studien und Erhebungen die mit der Evaluierung der eigenen Tätigkeit in Zusammenhang steht (Abs. 5). In Absatz 6 wird letztlich auf die internationale Bildungsarbeit eingegangen. Dieser Punkt ist nach wie vor äußerst vage gehalten:

„(6) Die internationale politische Bildungsarbeit intensiviert einerseits den internationalen Dialog, indem sie Fragen der internationalen Politik, etwa der europäischen Integration, der Volksgruppen und ethnischen Minderheiten, der Globalisierung oder der Entwicklungspolitik, in Österreich thematisiert. Andererseits richtet sie sich mit geeigneten Projekten auch an Staatsangehörige anderer Staaten.“

Kontrolle durch den Rechnungshof

Die Parteiakademien müssen ihren Jahresabschluss sowie ihre Gebarung jährlich von einem Wirtschaftsprüfer und Steuerberater hinsichtlich der Fördermittel auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen lassen und das Ergebnis in der Wiener Zeitung veröffentlichen (vgl. Sickinger 2013, 155). Weiter sind sie dazu verpflichtet dem RH, der Bundesregierung sowie dem Beirat spätestens bis zum 31. März jeden Jahres einen Bericht über die Verwendung der Fördermittel im Vorjahr vorzulegen (§ 4 Abs. 1 PubFG). Wenn die Parteiakademie zusätzliche Mittel von Dritten erhält oder über sonstige Einnahmen

verfügt, sind über diese eine gesonderte Verrechnung zu führen, für die das Vereins- und Stiftungsrecht (§ 4 Abs. 2 PubFG).

Alle fünf bis sechs Jahre überprüft der RH als wichtigstes Kontrollorgan die Parteiakademien und hält Kritikpunkte – unter anderem an der Praxis der Parteiakademien – in seinen Berichten fest (vgl. Sickinger 2013, 155f), zuletzt 2014. Auch wenn die Berichte dabei sprachlich politisch nicht wertend gehalten sind, so lasse sich Sickinger (2013, 156) zufolge trotzdem klar erkennen, dass die Parteien immer wieder versuchen, die Akademien für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Dies ließe sich an folgenden Anhaltspunkten deutlich erkennen (vgl. ebenda):

- Hohe Sekretariatskosten, die vermutlich daraus resultieren, dass manche Spitzenpolitiker in der Akademie ihr (eigentliches oder zweites) Büro haben;
- Organisation von Parteiprogrammdiskussionen;
- Das Bestreiten von Reisekosten von Spitzenpolitikern der Partei;
- Die Finanzierung von Publikationen und Großveranstaltungen durch die Akademien, die in der Praxis jedoch der Dartstellung der Partei oder ihrer Kandidaten diene;
- Ab den 90ern auch zunehmend Kurse in denen (auch Spitzenpolitikern) Managementfähigkeiten und Coaching vermittelt werden;
- Die (durchaus legale) Verwendung der Fördermittel für die internationale Bildungsarbeit für innenpolitische Aktivitäten;
- Die Bildung hoher Rücklagen.

Auch 2014 befand der RH, dass das Finanzgebaren der Akademien für den überprüften Zeitraum (2007-2011) noch Verbesserungspotenzial aufweise. Insbesondere kritisiert wurde die mangelnde Möglichkeit zur Einsicht in Bücher und Belege sowie das Bilden hoher Rücklagen (vgl. RH-Bericht 2014, 56). Diesbezüglich empfahl der RH, eine Obergrenze für die Bildung von Rücklagen einzuführen (vgl. ebenda, 58). Der RH empfahl zudem, den weiterzuerrechnenden „substantiellen Anteil“ bei Trainingskosten für Spitzenfunktionäre zu präzisieren (vgl. ebenda, 57).

3.1.2 Auf Landesebene

In Österreich nahm die staatliche Parteienfinanzierung ihren Ausgang in den Ländern, die bei der staatlichen Finanzierung von Parteien eine Pionierrolle innehatten (vgl. Lenzhofner 2009, 26; Sickinger 2009, 288; 2013, 170). Bis Anfang der 1990er Jahre war die Parteienfinanzierung durch ein hohes Maß an Intransparenz gekennzeichnet, was durch die mangelnde mediale Kontrolle auf Landesebene begünstigt wurde (vgl. Sickinger 2013, 170).

Einen ersten Dämpfer erhielten die Länder Mitte der 80er Jahre, als Dachs in einem massenmedial stark beachteten Aufsatz nachwies, dass ein Großteil der staatlichen Parteienfinanzierung über die Budgets der Länder lief und darüber hinaus die Förderungen im Untersuchungszeitraum (1979-1985) unverhältnismäßig erhöht worden waren (vgl. Sickinger 2009, 288; 2013, 170). Von diversen Printmedien wurden in den folgenden Jahren Untersuchungen für einzelne Jahre angestellt, Dachs ließ 1993 eine zweite Arbeit für den Untersuchungszeitraum 1986-1992 nachfolgen (vgl. Sickinger 2009, 288). Die Gesetzeslage

und Förderhöhen blieben jedoch noch weitere zwei Jahrzehnte lang äußerst divergent. In einigen Bundesländern fehlte die gesetzliche Basis gänzlich.

Im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und in der Steiermark war die Förderung von im Landtag vertretenen Parteien bereits vor 2012 gesetzlich geregelt; in Vorarlberg lag ein entsprechender Beschluss der Landesregierung mit dem Titel „Richtlinie über die Gewährung von Förderungen an die im Landtag vertretenen Parteien“ vor – eine ähnliche Regelung wie sie auch in Wien galt, wo allerdings der entsprechende Gemeinderatsbeschluss weder publiziert wurde noch zur öffentlichen Einsicht auflag (vgl. Lenzhofer 2009, 26). Auch wenn alle Länder von den 1980ern bis in die 00er-Jahre hinein de facto eine direkte Parteienfinanzierung vergeben haben, so war diese für Außenstehende oft nur in Ansätzen erkenntlich, da sie „[...] teilweise unter nur für Eingeweihte erkennbaren Budgetansätzen verbucht wurden“ (Sickinger 2009, 288). Auch die Klubförderung auf Landesebene war in der Mehrzahl der Bundesländer¹⁰ bereits gesetzlich verankert (vgl. Lenzhofer 2009, 27). Die Klubförderung in Vorarlberg hingegen war durch einen Landtagsbeschluss über die Geschäftsordnung für den Landtag geregelt, während Tirol keine gesetzliche Grundlage sondern (zumindest im Landesvoranschlag 2006) lediglich den Ansatzposten „Kostenersatz an Landtagsklubs“ aufwies (vgl. ebenda). In Wien war die Förderung der Gemeinderatsklubs, die zugleich auch die Landtagsklubs sind, sowie auch die allgemeine Parteienförderung in Beschlüssen des Gemeinderats geregelt (vgl. ebenda). Diese Beschlüsse waren nicht öffentlich zugänglich, wurden jedoch 2002 in einem Erkenntnis des VfGH mit abgedruckt (vgl. ebenda). Ein Äquivalent zur Förderung der Parteiakademien auf Bundesebene, gab es bis 2012 lediglich in der Steiermark (vgl. ebenda).

Man kann also durchaus sagen, dass in punkto Parteienförderung jedes Bundesland „sein eigenes Süppchen kochte“, auch wenn die mediale Aufmerksamkeit – und damit Kontrolle – über die Jahre hinweg deutlich zunahm. Unter effektiven Zugzwang gelangten die Länder erst mit dem PartG 2012. Zwei Regelungen des PartG waren für hierfür ausschlaggebend (vgl. Sickinger 2013, 170).

„§ 3. (Verfassungsbestimmung) Bund, Länder und Gemeinden können politischen Parteien für ihre Tätigkeit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung in Bund, Ländern und Gemeinden jährlich Fördermittel zuwenden. Dazu dürfen den politischen Parteien, die in einem allgemeinen Vertretungskörper vertreten sind, insgesamt je Wahlberechtigtem zum jeweiligen allgemeinen Vertretungskörper mindestens 3,10 Euro, höchstens jedoch 11 Euro gewährt werden. Die Länder können ihre Förderungen innerhalb der doppelten Rahmenbeträge regeln, um auch die Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Bezirks- und Gemeindeebene sicherzustellen. Für die Ermittlung der Anzahl der Wahlberechtigten ist jeweils auf die bei der letzten Wahl zum allgemeinen Vertretungskörper Wahlberechtigten abzustellen. Eine darüberhinausgehende Zuwendung an politische Parteien und wahlwerbende Parteien zur Bestreitung von Wahlwerbungskosten bei Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern ist unzulässig. Fördermittel des Bundes für politische Parteien sind durch ein besonderes Bundesgesetz zu regeln.“

¹⁰ Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark.

Der erstmalig mit § 3 eingeführte Förderkorridor legt damit die Ober- und Untergrenzen der staatlichen Parteienfinanzierung auf Landesebene fest. Dies bedeutet, dass der Bund erstmals klare Grenzen für die Förderungen vorschrieb. Auch wenn es durch diese Vorgabe zu keiner Harmonisierung der Landesgesetze kam, so bewegen sich die Förderungen nunmehr zumindest auf einem ähnlichen Niveau. Das Gesetz ermöglicht somit auch den Gebietskörperschaften die Mitwirkung an der politischen Willensbildung zu unterstützen und zu regeln; auf Landesebene schließt dies die Gemeinden sowie die Finanzierung der Bezirksorganisationen mit ein (vgl. Sickinger 2013, 171). Durch das PartG ist die Zweckbindung der Parteienförderung somit auch verbindlicher geworden: damit wird nämlich auch der innerparteiliche Finanztransfer zwischen Landesparteien unterschiedlicher Länder ausgeschlossen (ebenda).

Sickinger (2013, 171) zufolge wäre es für die Länder verfassungsrechtlich möglich, die Höchstgrenze von 22 Euro der Förderung zu überschreiten, jedoch nicht in Form der direkten Parteienförderung. Angesprochen wird diese Möglichkeit in § 6 Abs. 6 Z 2 PartG, wo ausdrücklich die von den Ländern geförderten Bildungseinrichtungen der Parteien genannt werden (vgl. Sickinger 2013, 171). Aufgrund des Spendenverbots (§ 6 Abs. 6 Z 2 PartG), müssten die Länder für entsprechende Zweckbindungen und Kontrollmechanismen sorgen, um eine hinreichende finanzielle Abgrenzung zwischen den Landesparteien und ihren Bildungsinstituten gewährleisten zu können (vgl. Sickinger 2013, 171). Besagte Bestimmung hat auch wesentliche Auswirkungen auf die bisher übliche Art der Parteienförderung auf Gemeindeebene. Die Parteienfinanzierung aus Gemeindehaushalten war bis dato quasi flächendeckend über Gemeinderatsbeschlüsse geregelt und meist auch zentral von Landes- und Bezirksparteien koordiniert worden (vgl. ebenda, 172). Durch die Gesetzesänderung können Gemeinden nun Parteien auf Gemeindeebene entweder gar nicht oder mit mindestens 3,10 Euro pro Wahlberechtigtem bei der letzten Gemeinderatswahl fördern (vgl. ebenda, 171). Sollte ein Land per Gesetz auch einen Teil des Gemeindegrenzkorridors in Anspruch nehmen, so gilt die Untergrenze nicht; die Obergrenze ist in diesem Fall reduziert, da jener Anteil von den 11 Euro pro Wahlberechtigtem abzuziehen sind, den bereits das Land in Anspruch nimmt. Das Burgenland ist das einzige Bundesland, auf das das nicht zutrifft (vgl. ebenda). Über die Auszahlung an Gemeinderatsfraktionen kann die Regelung nicht umgangen werden; einzig einige Statutarstädte können eine Ausnahme bilden, so ihre Fraktionen Rechtspersönlichkeit genießen und damit Parlamentsklubs gleichgestellt wären; damit wiederum würden sie allerdings dem Spendenverbot unterliegen (vgl. ebenda, 173).

Die zweite wichtige Norm für die Förderung auf Landesebene findet sich im Abschnitt über die Spendenannahme:

„§6 (6) Politische Parteien dürfen keine Spenden annehmen von:

1. parlamentarischen Klubs im Sinne des Klubfinanzierungsgesetzes 1985, BGBl. Nr. 156, und Landtagsklubs.“

Bis dato war die Grenze zwischen Landtagsklubs und Landesparteien nur sehr schwach ausgeprägt (vgl. Sickinger 2013, 171). § 6 Abs. 6 Z 1 PartG verbietet es Parteien nun, Spenden von Landtagsklubs anzunehmen (vgl. ebenda). Dies betraf beispielsweise Niederösterreich, wo die Überweisung von Spenden des Landtagsklubs an die Partei nicht nur geduldet, sondern gesetzlich ausdrücklich erlaubt war (vgl. APA, 2012 (2)). Das PartG 2012 führte dazu, dass zumindest die Parteienförderung betreffende Landesgesetze

novelliert oder neu geschaffen werden mussten (Zögernitz/Lenzhofer 2013, 14). Die Neuregelungen auf Landesebene traten am 01. Jänner 2013 in Kraft. Derzeit ist die Parteienförderung in folgenden Landesgesetzen (in ihrer jeweils geltenden Fassung) geregelt (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 17f; Sickinger 2013, 172ff):

- Burgenland: Bgld Parteien-Förderungsgesetz, LGBl 2012/78
- Kärnten: Ktn Parteienförderungsgesetz, LGBl 1991/83, idF. LGBl 2012/120
- Niederösterreich: NÖ Parteienfinanzierungsgesetz 2012, LGBl. 0301-0
- Oberösterreich: OÖ Parteienfinanzierungsgesetz, LGBl 1992/25, idF. LGBl 2012/88
- Salzburg: Sbg Parteienförderungsgesetz, LGBl 1981/79, idF. LGBl 2012/98
- Steiermark: Stmk Parteienförderungs-Verfassungsgesetz, LGBl 2013/6, idgF
- Tirol: Tir Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz, LGBl 2012/151
- Vorarlberg: Vbvg Parteienförderungsgesetz, LGBl 2012/52, idF. LGBl 2013/2
- Wien: Wr Parteienförderungsgesetz, LGBl 2012/86

Prinzipiell findet man in den Ländern eine ähnliche Förderpalette wie auf Bundesebene vor (vgl. Sickinger 2009, 288). Zu beachten gilt, dass die Regelungen und Arten der Förderungen in den einzelnen Ländern, trotz der erst relativ kürzlich erfolgten Novellierungen, nach wie vor stark voneinander abweichen können.

Mit den Neuregelungen einher ging in der Regel eine erhöhte Transparenz über das Förderungsniveau; allerdings wurden nur in einigen wenigen Ländern eigene Akzente – wie eine strengere Offenlegungsbestimmung für Spenden – gesetzt (vgl. Sickinger 2013, 172).

3.1.2.1 Burgenland

Erstmals gesetzlich festgelegt wurden die Parteien- sowie auch die Klubförderung im Burgenland 1994 (vgl. Sickinger 2013, 172). Mit dem PartG 2012 gab es einen Anlass, die beiden Förderungen in getrennten Gesetzen neu zu regeln. Die Parteienförderung ist nunmehr im Burgenländischen Parteien-Förderungsgesetz 2012 (Bgl. PaFöG 2012, LGBl 78/2012), die Klubförderung im Burgenländischen Landtagsklubsfinanzierungsgesetz (Bgl. LKFinG) geregelt.

Parteienförderung

Das Burgenland hat sich als einziges Bundesland dazu entschlossen, den maximalen, einem Land zur Verfügung stehenden Rahmen auszuschöpfen, ohne dabei die Parteienförderung auf Gemeindeebene zu regeln (vgl. Sickinger 2013, 173). Dies bedeutet, dass die Höhe der Parteienförderung im Burgenland derzeit bei elf Euro pro Wahlberechtigtem liegt; somit wird ein Gesamtbetrag von 2,7 Millionen Euro nach der Wahl gemäß dem Stärkeverhältnis auf jene Parteien verteilt, die den Einzug in den Landtag geschafft haben (vgl. Sickinger 2013, 173; APA 2012b). Gemäß § 2 Bgl. PaFöG 2012 erfolgt die Ausschüttung in vierteljährlichen Raten. Die Antragsstellung auf Fördermittel ist jeweils bis 15. Dezember des vorangehenden Jahres zu stellen, wobei eine Nachfrist von acht Wochen zu setzen ist (§ 3 leg cit). Die Höhe der Förderung ist entsprechend der prozentualen Schwankung des vom Österreichischen Statistischen Zentralamt verlautbarten Verbraucherpreisindex 2010 (oder des an dessen Stelle tretenden Index) anzupassen (§ 5).

Bis zur Gesetzesänderung 2012 hatten nicht im Landtag vertretene Parteien die Möglichkeit, ab einem Stimmenanteil von mindestens drei Prozent eine Wahlkampfkostenerstattung zu beantragen; diese Möglichkeit wurde mit dem Bgl. PaFöG 2012 ersatzlos gestrichen (vgl. Sickinger 2013, 173). Zulässig ist nunmehr jedoch laut § 4 Abs. 2 die Bildung von Rücklagen für gleichermaßen geplante wie ungeplante Ausgaben, die die Höhe der jährlichen Förderung übersteigen, etwa für die Verwendung in Wahlkämpfen (vgl. auch Sickinger 2013, 173).

Hinsichtlich der Transparenz sind die Parteien dazu verpflichtet die korrekte Verwendung der Förderungen genau zu dokumentieren und diese Aufzeichnungen jährlich von einem beeideten und von der Partei bestellten Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen, dessen Beurteilung bis 31. Mai des folgenden Jahres im Landes-Amtsblatt zu veröffentlichen ist (§ 4 Abs. 1; vgl. außerdem Sickinger 2013, 173). Sollte eine Partei dieser Verpflichtung nicht nachkommen, kann – nach erfolgter Abmahnung durch die Landesregierung – die Landesregierung einen beeideten Wirtschaftsprüfer bestellen (§ 4 Abs. 3). Hinsichtlich Spenden, Sponsoring und Inseraten gelten gemäß § 5 und § 6 die im PartG 2012 festgesetzten Bestimmungen.

Sickinger (2013, 173f) zufolge fallen bei der Neuregelung einige Aspekte maßgeblich ins Auge. Die Parteienförderung wurde mit dem neuen Gesetz deutlich erhöht. Nichtsdestotrotz ist die Förderung der Gemeindebünde nach wie vor im Landesbudget immanent, die im eigentlichen Sinne ebenfalls eine Parteienförderung darstellt. Nach Sickinger wäre hier eine gesetzliche Regelung angebracht gewesen. Das Gesetz regelt überdies nur den

Landesrahmen. Der im § 3 PartG 2012 festgesetzte Korridor von 3,1 bis 11 Euro pro Wahlberechtigtem gilt somit auch für die Gemeinden. Alternativ besteht zudem die Möglichkeit, überhaupt keine Förderung aus dem Gemeindebudget ausbezahlen (vgl. Sickinger 2013, 174.) Außerdem scheint die Sorgfalt, mit der das Gesetz erstellt wurde, zu wünschen übrig zu lassen:

„Die geringe legislative Sorgfalt lässt sich daraus entnehmen, dass das Bgld. PaFöG ab Inkrafttreten 2013 (erstmalig ab dem Jahr 2014) eine Valorisierung vorsieht. Laut Verfassungsbestimmung des § 14 PartG findet eine Valorisierung der ‚Korridor‘-Werte des § 3 PartG aber erstmalig ab dem Jahr 2015 statt, weshalb die Landesförderung 2014 voraussichtlich die zulässige Obergrenze übersteigen wird.“ (Sickinger 2013, 174)

Klubförderung

Ohne große Veränderungen gegenüber den vormals geltenden Regelungen, wurde auch die Klubförderung in einem neuen Gesetz – dem Burgenländischen Landtagsklubsfinanzierungsgesetz (Bgld. LKFinG) festgelegt (vgl. Sickinger 2013, 174). Den Landtagsklubs der Parteien ist gemäß § 1 Bgld. LKFinG „zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben, insbesondere für die Gewährleistung einer geordneten Geschäftsführung, ferner für Informationsbeschaffung, Abhaltung von Tagungen, Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen, Heranziehung von Experten, den Aufwand für Ehrungen, Öffentlichkeitsarbeit und Repräsentationen“ eine Förderung ausbezahlen. Der Gesamtbetrag, dessen Höhe in § 2 Abs. 1 mit neun Landesvertragsbediensteten-Jahresbezügen im Entlohnungsschema I a/20, b/20, c/20 festgelegt ist, ist im Verhältnis der Mitgliederzahl auf die Landtagsklubs aufzuteilen (§ 2 Abs. 2 leg cit).

Abgesehen von der offiziell festgelegten Förderung, weist das Landesbudget seit 2003 eine zusätzliche, im Bgld. LKFinG nicht näher definierte Subvention aus (vgl. Sickinger 2013, 174; 2009, 295). Für den unter „Förderung an Landtagsklubs für Infrastruktur, Öffentlichkeitsarbeit“ vermerkten Titel, könnte die Landtagsgeschäftsordnung (§ 10 Abs. 3), die besagt, dass den Klubs das nötige Personal bzw. die nötigen Sachanlagen zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben bereit zu stellen ist, die gesetzliche Basis bilden (vgl. Sickinger 2009, 295; 2013, 174).

„Es ist daher durchaus möglich, dass hier nur eine Unterstützung, die bereits zuvor seitens des Landtags (= des Landes) gewährt worden war, nun auch offiziell ausgewiesen wurde.“ (Sickinger 2013, 174f)

3.1.2.2 Kärnten

Die Kärntner Parteienförderung erhielt ihre erste gesetzliche Grundlage 1991. Im Laufe ihrer Geschichte hat sie (jedoch) immer wieder für Skandale gesorgt. Nicht nur regelmäßige Medienberichte über vermutete Korruptionsfälle und Formen verdeckter Parteienfinanzierung haben das Bild des „teuren Parteiensystems“ geprägt und sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Partei selbst für Kontroversen gesorgt (vgl. Sickinger 2013, 175f). Die in den Jahren 1989-1991, 1999-2013 stark dominante Regierungspartei FPÖ/BZÖ/FPK hatte sich in ihren Wahlkämpfen stark verschuldet – was die Debatte aus folgenden Gründen weiter anheizte: 1989 wurde eine rückwirkende Wahlkampfkostenerstattung eingeführt; 2003 kam es zu einer „vorweggenommenen Wahlkampfkostenerstattung“ für die Landtagswahl 2004; 2009 wurde im Konsens aller Parteien eine starke Erhöhung der Parteien- und Klubfinanzierung vorgenommen (die jedoch auf öffentlichen Druck hin wieder weitgehend rückgängig gemacht werden musste).

Anders als im Burgenland wurde in Reaktion auf die Bestimmungen des PartG 2012 kein neues Gesetz beschlossen, sondern ein bestehendes (das Kärntner Parteienförderungsgesetz – K-PFG) geändert. Das 1991 geschaffene Kärntner Klubfinanzierungsgesetz (K-KFG) erfuhr 2013 seine letzte Novellierung.

Parteienförderung

Im Landtag vertretene Parteien haben das Recht auf einen Sockelbetrag (100.000 Euro), sowie einen, von der Mandatsstärke abhängigen, Steigerungsbetrag (§ 3 K-PFG; vgl. auch Sickinger 2013, 176). Wie in der Burgenländischen Klubförderung ist bei der Kärntner Parteienförderung die Höhe in Vertragsbedienstetengehältern (hier jedoch in Monatshöhe) angegeben (§ 3 leg cit). Im Generellen dient die Förderung laut § 1 dazu, Parteien bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, „insbesondere für ihre Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung und für ihre Mitwirkung an der politischen Bildung der Öffentlichkeitsarbeit und zur Bedeckung ihres hierfür erforderlichen Aufwandes“ (§ 1 Abs. 1). Gemäß § 3 wird sie für zwei unterschiedliche Zwecke ausbezahlt: zum einen existiert eine Förderung für Öffentlichkeits- und Medienarbeit bzw. eine Förderung der Ausbildung, Weiterbildung und Beratung von Gemeindefunktionären, zum anderen eine Förderung für die Erfüllung der Aufgaben nach § 1 (vgl. Sickinger 2013, 176).

Klubförderung

Die Geschichte der gesetzlichen Klubförderung datiert in Kärnten wesentlich weiter zurück als jene der Parteienförderung. Bereits 1968 wurde sie erstmals geregelt; eine Neufassung folgte 1991 (vgl. Sickinger 2013, 178). Landtagsklubs (zu deren Formierung zumindest vier Abgeordnete benötigt werden) und „Interessengemeinschaften von Mandataren“ (die nach § 8 LT-GO aus zwei bis drei Mandataren bestehen) erhalten einen Sockelbetrag von 24 Monatsentgelten von Vertragsbediensteten der Stufe I/b/18 (vgl. Sickinger 2013, 178). Klubs erhalten zudem pro Mandatar einen weiteren Jahresbruttobezug eines Landesvertragsbediensteten derselben Gehaltsstufe. Überdies werden den Landtagsklubs Landesbedienstete zugewiesen (§ 4 K-KFG; Sickinger 2013, 178): zum einen zwei

Landesbedienstete der Verwendungs-/Entlohnungsgruppe A/a/, drei der Gruppe B/b und einer der Gruppe C/c. Interessengemeinschaften haben Anspruch auf einen der Gruppe A/a und zwei der Gruppe B/b. Konkrete Personen können vom Klub bzw. der Interessengemeinschaft vorgeschlagen werden. Die Beträge können aber auch ausbezahlt werden, was bedeutet, dass – bezieht man die Personalsubventionierung mit ein – der aktuelle, tatsächliche Wert der Klubförderung um zwei Drittel höher liegt, als die direkten finanziellen Zuwendungen an die Klubs (vgl. Sickinger 2013, 179).

3.1.2.3 Niederösterreich

Niederösterreich verfügte bereits ab 1977 über eine gesetzlich geregelte Parteien- sowie ab 1981 auch über eine Klubförderung, die beide mehrfach novelliert wurden (vgl. Sickinger 2013, 179). Daneben gewährte das Land eine Subventionierung von Wochenzeitungen – die unter anderem auch den Parteizeitungen zugutekam – sowie eine Förderung der Gemeindeverbände der Parteien (vgl. ebenda). Die Förderung des Landes für die Gemeindevertreterverbände ist auch heute noch in Kraft, allerdings liegen die genauen Zahlen im Dunkeln (vgl. ebenda, 181). Die Parteienförderung wurde durch das NÖ Parteienfinanzierungsgesetz 2012 neu geregelt.

Parteienförderung

Die Parteienförderung dient § 1 NÖ Parteienfinanzierungsgesetz 2012 zufolge zur Erfüllung der parteilichen Aufgaben, allen voran zur Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung. Die Förderung besteht zum einen aus einem Sockelbetrag (116.432,14 Euro) und zum anderen aus einem Steigerungsbetrag von insgesamt 11,16 Euro pro Wahlberechtigtem, wobei diese dem Stimmenanteil nach auf die im Landtag vertretenen Parteien aufgeteilt werden (§ 3 leg cit; vgl. Sickinger 2013, 179). Ausgeschüttet wird sie in vierteljährlichen Raten. Gemäß § 6 ist die Valorisierung an die Entwicklung der Bezüge von Landesbeamten (VI, Stufe 1) gekoppelt.

In Wahljahren ist es wahlwerbenden Parteien möglich in den Genuss einer Förderung von 5,43 Euro für jede auf sie entfallene Stimme zu gelangen (§ 4). Die Bedingung hierfür ist, dass die Partei mindestens zwei Prozent der gültigen Stimmen erreicht hat, sowie in mindestens 15 Wahlkreisen angetreten ist. Zudem muss der entsprechende Antrag innerhalb von sechs Monaten nach dem Wahltag gestellt werden und einen Prüfbericht eines beeideten Wirtschaftsprüfers beinhalten, der dokumentiert, dass die Förderungen ausschließlich für Wahlwerbungskosten verwendet wurden (§ 4; vgl. auch Sickinger 2013, 180). Bei dieser Bestimmung dürfte es sich jedoch um ein legislatives Versehen handeln, da er auch jenen Parteien, die den Einzug in den Landtag geschafft haben, eine Wahlkampfkostenrückerstattung gewähren würde, was wiederum nach § 4 PartG verfassungsrechtlich unzulässig wäre (vgl. ebenda).

„Tatsächlich handelt es sich nach der Intention des Gesetzgebers (und auch der Praxis nach der Landtagswahl 2013) um eine bloße Kleinparteienförderung.“ (Sickinger 2013, 180)

Auch in Niederösterreich muss (gemäß § 5) die widmungsgemäße Verwendung der Förderungen nicht nur belegt und dem RH vorgelegt, sondern auch von einem beeideten Wirtschaftsprüfer überprüft und testiert werden. Anders als im Burgenland kann sich die Partei den Prüfer jedoch nicht völlig frei aussuchen, sondern hat die Möglichkeit dem Land einen Dreivorschlag zu präsentieren, aus dem dieses dann wählt (vgl. auch Sickinger 2013, 180). Das Gesetz sieht keinerlei Sanktionen für die zweckwidrige Verwendung der Förderung vor; bedenkt man jedoch, wie breit gefasst die Zweckbindung ausfällt, so verwundert dies wenig (vgl. ebenda). Sehr wohl Eingang in das Gesetz gefunden hat eine Regelung die vorsieht, wie zu verfahren ist, wenn eine Partei ihre Tätigkeit beendet oder es

zu einer Parteispaltung bzw. Fusion kommt (vgl. ebenda). In diesem Fall ist gemäß § 5 Abs. 2 die Förderung einzustellen, ein Aufteilungsschlüssel vorzulegen bzw. im Falle einer Fusion der Anspruch neu zu berechnen.

Klubförderung

Das seit 1975 existierende Gesetz über die Förderung der Tätigkeit der Landtagsklubs wurde zuletzt 2003 novelliert; ihre Höhe beträgt derzeit 2,82 Euro pro Wahlberechtigtem, wobei diese Gesamtsumme auf die berechtigten Landtagsklubs gemäß ihrem bei der Wahl erzielten Stimmenanteil aufzuteilen ist (vgl. § 2 Abs. 2 Gesetz über die Förderung der Tätigkeit der Landtagsklubs). Auch hier ist die Valorisierung (gemäß § 4 leg cit) an die Entwicklung der Bezüge von Landesbeamten (VII/1) gekoppelt.

Im Vergleich zu Bestimmungen bezüglich der Landtagsklubförderung anderer Bundesländer fällt die niederösterreichische Version eher dünn aus. Sie enthält lediglich Regelungen zur Berechnung der allgemeinen Höhe der Förderungen sowie zum Auszahlungsmodus. In ihrer Begründung hält sie fest, dass die Förderung die Landtagsklubs dabei unterstützen soll, ihren parlamentarischen Pflichten nachzukommen (§ 2 Abs. 1). Daneben heißt es an derselben Stelle: „Die Landtagsklubs können für diese Aufgaben auch jene wahlwerbenden Parteien heranziehen, auf deren Wahlvorschlag ihre Mitglieder gewählt wurden.“

Seit dem PartG 2012 ist die Annahme von Spenden der Landtagsklubs für Parteien verboten (§ 6 Abs. 6 Z 1 PartG 2012), was bedeutet, dass dieser Absatz nunmehr sehr eng zu interpretieren ist: nur solche Leistungen, die der konkreten Aufgabenerfüllung des Landtagsklubs zugutekommen, dürfen bei der Partei in Auftrag gegeben bzw. bezahlt werden (vgl. Sickinger 2013, 181).

3.1.2.4 Oberösterreich

Bis 1992 wurden in Oberösterreich Parteien und Landtagsklubs ohne gesetzliche Grundlage subventioniert; die Parteienförderung fand sich in einem Sammeltitel des Landesbudgets. Die Gemeindevertreterverbände der Parteien wurden seit 1961 gefördert, seit 1974 teilweise auch die Parteizeitungen der ÖVP und SPÖ über die Presseförderung (vgl. Sickinger 2009, 307).

Im Bundesländervergleich verfügte Oberösterreich Anfang der 80er Jahre über die höchste staatliche Parteienfinanzierung (vgl. ebenda). Diese wurde 1982 – vermutlich aufgrund der vermehrten öffentlichen Kritik – um 20 Prozent gesenkt und bis 1991 mehr oder weniger eingefroren (vgl. ebenda). Die Parteienförderung und Finanzierung der Landtagsklubs wurde 1991 nach einer Landtagswahl und einer, am Widerstand der FPÖ gescheiterten, nachträglichen Wahlkampfkostenrückerstattung in zwei Gesetzen neu geregelt (vgl. ebenda). Beide wurden nach der Verabschiedung des PartG 2012 novelliert. Die Parteienförderung ist im Oberösterreichischen Parteienfinanzierungsgesetz (Oö. Parteienfinanzierungsgesetz), die Klubförderung im Oberösterreichischen Landtagsklub-Finanzierungsgesetz (Oö. Landtagsklub-Finanzierungsgesetz) geregelt.

Parteienförderung

Neben Wien war Oberösterreich das einzige Bundesland, das im Zuge der Einführung des Förderkorridors seine Parteienförderung verringern musste (vgl. Sickinger 2013, 182). Die Landesförderungen selbst (18,29 Euro) überschritten die Grenze von zweimal elf Euro pro Wahlberechtigtem nicht, rechnete man jedoch die Förderungen aus den Gemeindehaushalten hinzu, war dies sehr wohl der Fall (vgl. ebenda). Die neue Höhe der Förderung auf Landesebene wurde in § 4 Abs. 1 Oö. Parteienfinanzierungsgesetz mit 17,48 Euro pro Wahlberechtigtem festgelegt, was eine Reduktion von 5,35 Prozent bedeutet (vgl. Sickinger 2013, 183); die Valorisierung ist an Änderungen im Verbraucherpreisindex der Statistik Austria gekoppelt. Die Verteilung erfolgt nach Anzahl der Mandatäre im Landtag, ohne Ausschüttung eines Sockelbetrages (§ 4 Abs. 2 leg cit). Anders als im Burgenland, in Kärnten und Niederösterreich erfolgt die Auszahlung der Parteienförderung in Oberösterreich gemäß § 3 in Halbjahresraten. Die Förderung dient den im Landtag vertretenen Parteien

"[...] zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere für die Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung und an der politischen Bildung, zur Bedeckung des hierfür erforderlichen personellen und sachlichen Aufwandes sowie für ihre sonstige Öffentlichkeitsarbeit." (§ 1)

Die Bestimmung des § 6 verpflichtet Parteien dazu, über die widmungsgemäße Verwendung der Förderungen nach § 5 PartG 2012 in einem eigens anzuführenden Abschnitt ihres Rechnungsberichtes Auskunft zu geben.

In Hinsicht auf die Finanzierung durch die Gemeinden ist eine Übergangsbestimmung enthalten, die Ende 2015 außer Kraft tritt (§ 9). Sie legt fest, dass die vor dem Stichtag 01.09.2012 geltenden Normen bis Ende 2015 weitergelten und nicht verändert werden dürfen. Ab 2016 gilt der eigene Abschnitt 2 über die Parteienfinanzierung auf Bezirks- und Gemeindeebene (vgl. Sickinger 2013, 184). Die Förderung dieser „Parteienfinanzierung B“ ist hier mit einer Höhe von 3,16 Euro pro Wahlberechtigtem festgelegt und durch das Land

auszuzahlen. Jede weitere Parteienfinanzierung durch Gemeinden und Statutarstädte ist durch § 9 Abs. 4 untersagt (vgl. ebenda). Anspruch haben nach der Neuregelung entweder eine Bezirks- oder Ortspartei oder die Landespartei selbst, wobei die Regeln zur Vergabe der Mittel dieselben sind wie auf Landesebene (vgl. ebenda). Die Parteienfinanzierung B ist laut § 9 Abs. 6 zu kürzen, sollte in Oberösterreich die bundesweite Obergrenze für die Gesamtsumme der Parteienfinanzierung (§ 3 PartG 2012) überschritten werden (vgl. Sickinger 2013, 184).

Die Bestimmung, wonach Parteien, die bei einer Landtagswahl den Einzug in den Landtag verpassen, jedoch mehr als ein Prozent der Stimmen erzielen konnten, für konkret belegte Wahlkampfkosten an der Parteienförderung beteiligt werden, wurde ersatzlos gestrichen (vgl. Sickinger 2013, 183).

Klubförderung

Die Regelung der Klubförderung wurde in Oberösterreich 1992 im Landesgesetz über einen Beitrag zum Personal- und Sachaufwand der Landtagsklubs (Oö. Landtagsklubfinanzierungsgesetz) festgelegt. Die letzte Novellierung erfolgte 2013.

Verwendet werden darf die Förderung von den Landtagsklubs zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben. Hierunter fällt laut § 1 Abs. 2 Oö. Landtagsklubfinanzierungsgesetz insbesondere

„die Gewährleistung einer geordneten Geschäftsführung (Personal- und Sachaufwand der Klubsekretariate), die Aufwendungen für die Informationsbeschaffung, die Kostenübernahme für die Abhaltung von Tagungen und dgl., die Heranziehung von Experten, die Fortbildung und Schulung der Klubmitglieder, der Repräsentationsaufwand sowie der Aufwand für Ehrungen und die erforderliche Öffentlichkeitsarbeit“.

Die Art in der die Höhe der Förderung angegeben ist, mutet seltsam an. Sickinger (2013, 185) geht hier davon aus, dass es sich bei der Festlegung 1992 ausschließlich um einen Verschleierungsversuch der tatsächlichen Förderhöhe handelt. Wie im Oö. Parteienfinanzierungsgesetz vor 2012 ist die Klubförderung an Veränderungen im Tariflohnindex der öffentlichen Beamten der Länder (im vorvergangenen Jahr) anzupassen (§ 2 leg cit; vgl. auch Sickinger 2013, 185). Dabei nimmt die Beschreibung zur Berechnung jedoch Bezug auf den Förderungsstand von 1980, was nicht nur 2015, sondern auch 1992 doch eher bizarr wirkt. Sickinger zufolge hat dies legitimatorische Gründe, nachdem das Land Anfang der 80er österreichweit eine der höchsten Klub- und Parteienförderungen aufwies. In Folge wurde sie 1982 reduziert und bis 1992 nicht mehr erhöht. In diesem Jahr wurde die Förderung auf eine Summe aufgestockt, die sich auch bei einer kontinuierlichen Erhöhung der Förderung ergeben hätte. Damit nicht genug wurde die Förderung, die sich auf 453.297 Euro belief, 1999 abermals um 363.364 Euro erhöht (vgl. Sickinger 2013, 185). Hierin sieht Sickinger den Versuch einer Verschleierung der tatsächlichen Förderhöhe.

Die Förderung wird proportional zur Zahl der Landtagsabgeordneten der Klubs, ohne Ausschüttung eines Sockelbetrages, ausgezahlt (§ 2 Abs.2). Vorgesehen ist nach § 5 auch die Prüfung der widmungsgerechten Verwendung der Förderungen, über die der Klub Aufzeichnung zu führen hat. Die Aufzeichnungen sind einerseits jährlich von einem

Wirtschaftsprüfer überprüfen zu lassen. Andererseits muss der Bericht über die rechnerische Richtigkeit der Finanzierung bis zum 31. März des darauffolgenden Jahres in der *Amtlichen Linzer Zeitung* veröffentlicht werden (§ 5 Abs. 2). Falls der Landtagsklub dem nicht nachkommt, wird – nach Verstreichen einer angemessenen Nachfrist – ein beeideter Wirtschaftsprüfer bestellt und das Ergebnis wiederum in der Amtlichen Linzer Zeitung veröffentlicht.

Seit einer Novelle 1999 enthält das Gesetz zudem den Satz (§ 1 Abs. 1): „Der für die Klubsekretariate erforderliche Personal- und Sachaufwand wird davon nicht berührt.“ Das bedeutet, dass den Klubs abseits der Klubförderung vom Land die nötige Infrastruktur in Form von entsprechenden Räumlichkeiten und Standards sowie das nötige Personal zur Verfügung gestellt wird; die Klubfinanzierung kann jedoch dafür verwendet werden, einen über die Normkosten hinausgehenden Standard zu ermöglichen (vgl. Sickinger 2013, 185).

3.1.2.5 Salzburg

Unter den Bundesländern war Salzburg der Vorreiter, was die Gesetzgebung hinsichtlich der Parteienförderung betrifft (vgl. Sickinger 2013, 186). Bereits 1981 regelte das Land in einem detaillierten, an das Bundesparteiengesetz angelehnten, Parteienförderungsgesetz (Salzburger Parteienförderungsgesetz – S. PartFördG) die Landessubventionen. 1991 wurden Regelungen zur Klubförderung und die Rechenschaftspflicht aufgenommen – bereits 2007 war diese, mittlerweile auch die Landtagsklubs umfassend, detaillierter und weiterreichender als jene des Bundes. Die nötige Novellierung 2013 nützte Salzburg, um das Gesetz abermals umfassender zu gestalten (vgl. ebenda).

Parteienförderung

Die Parteienförderung soll die im Landtag vertretenen Parteien bei ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung im Land und in den Gemeinden unterstützen, wobei dies auch die Sicherstellung von personellem und sachlichem Aufwand miteinschließt (§ 1 S. PartFördG). Allen im Landtag vertretenen Parteien werden unabhängig von ihrer Mandatsstärke ein Sockelbetrag sowie ein Steigerungsbetrag, der pro Mandat den 1,11-fachen Sockelbetrag beträgt, ausbezahlt. Der Sockelbetrag wurde 2013 auf 112.950 Euro festgesetzt, valorisiert ist er mit dem Verbraucherpreisindex der Statistik Austria, die Auszahlung erfolgt in vierteljährlichen Raten (§ 4 leg cit).

In Wahljahren sieht der dritte Abschnitt (§§ 12-14) einen Wahlwerbungskostenzuschuss für wahlwerbende Parteien, die den Einzug in den Landtag nicht geschafft haben, aber mehr als ein Prozent der gültigen Stimmen auf sich vereinen konnten, vor. Die maximale Höhe ergibt sich aus den, den Landtagsparteien in Summe zustehenden, Steigerungsbeträgen, in Proportion zu dem auf die entsprechende Partei entfallenden Stimmenanteil, wobei zu beachten gilt, dass die Höhe der Förderung die tatsächlich nachgewiesenen Wahlwerbungskosten nicht überschreiten darf (§ 14).

Sickinger (2013, 188) zufolge findet sich in der Salzburger Regelung ein 1991 aufgenommener Artikel, der Antwortcharakter in Bezug auf eine Kritik durch den RH hat. Dieser hatte kritisiert, dass durch die Gemeindeaufsicht des Landes ohne gesetzliche Grundlage Gelder von Gemeinden zur Schulung von Gemeindevertretern eingehoben wurden (vgl. ebenda). Durch Artikel II (3) wurde dieses Vorgehen legitimiert:

„(3) Werden durch Landtagsparteien Schulungen für Mitglieder der Gemeindevertretungen (des Gemeinderates der Stadt Salzburg) durchgeführt und von den Gemeinden hierfür Beiträge verlangt, kann die Landesregierung auf Ersuchen der jeweiligen Landtagspartei die Abwicklung des hierfür erforderlichen Schrift- und Zahlungsverkehrs übernehmen.“

Das Salzburger Parteienförderungsgesetz enthält zudem einen Abschnitt, welcher die Parteien dazu anhält, vor Landtagswahlen zu einem Übereinkommen zu gelangen, welches zum einen die „Sauberkeit des Wahlkampfes“ garantieren und zum anderen die Wahlkampfkosten gemäß § 2 Z 4 PartG niedrig halten soll (§ 7 Abs. 1). Zudem beinhaltet das Gesetz mit § 7 Abs. 1 eine eigene Beschränkung, die vorsieht, dass Parteien in den sechs einer Landtagswahl vorausgehenden Monaten nicht mehr als ein Drittel ihrer

Parteienförderung für Wahlwerbung ausgeben dürfen. Dies entsprach bei der Landtagswahl 2013 der Summe von 1.523.266 Euro pro Partei (vgl. Sickinger 2013, 188). Das Gesetz sieht allerdings keine Sanktionen für den Fall eines Verstoßes vor.

Weiters beinhaltet das Gesetz Bestimmungen hinsichtlich Spenden und Inserate, die sogar jene des Bundesgesetzes weit überschreiten (vgl. ebenda). Es verbietet prinzipiell Inserate öffentlicher Unternehmen des Landes oder der Gemeinden (ab einem Eigentumsanteil von 25 Prozent) in Parteipublikationen (§ 6).

Spenden, die in einem Jahr akkumuliert zwischen 500 und 3.500 Euro liegen, sind unter Angabe von Name und Anschrift der Spender sowie der Spendenhöhe von der Landtagspartei in eine eigene Liste aufzunehmen. Darüber hinaus sind die Spenden an Landes- und Bezirksorganisationen zusammenzurechnen. Die Vollständigkeit der Spendenliste hat von den, den Rechenschaftsbericht nach § 5 PartG prüfenden, Wirtschaftsprüfern bestätigt zu werden (§ 6 Abs. 3 S. PartFördG). Die Spendenliste ist an den Landesrechnungshof zu übermitteln, der diese auf seiner Homepage veröffentlicht. Sollte der Landesrechnungshof fehlende Spenden oder die unrechtmäßige Annahme von Inseraten aus öffentlicher Hand feststellen, hat er dies der Landesregierung mitzuteilen. Als Sanktion wird der betreffenden Partei der doppelte bzw. im Wiederholungsfall der dreifache Betrag des Wertes des festgestellten Vergehens von der Parteienförderung abgezogen (§ 6 Abs. 5 leg cit).

Klubförderung

Die gesetzliche Regelung der Klubförderung wurde zehn Jahre nach Einführung des Salzburger Parteienförderungsgesetz in selbiges aufgenommen (vgl. Sickinger 2013, 186). Die Klubförderung dient als Beitrag zu Personal- und Sachaufwendungen der Landtagsparteien zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben inklusive Öffentlichkeitsarbeit, jedoch exklusive der Zurverfügungstellung von Sachmitteln, deren Leistung vorausgesetzt wird (§ 8, § 10 S. PartFördG; vgl. Sickinger 2013, 189). Dabei existieren zum einen monatliche, zum anderen auch vierteljährliche Beiträge. Die monatliche Zuwendung belief sich 2007 auf 2.190 Euro pro Mandat, der Jahresbeitrag, welcher vierteljährlich ausgezahlt wird, berechnet sich nach den jährlichen Bruttopersonalkosten von Landesvertragsbediensteten und ist nach Klubstärke gestaffelt (vgl. ebenda, 190).

Bis dato ist Salzburg das einzige Bundesland, dessen Landtagsklubs der Rechenschaftspflicht unterliegen (vgl. ebenda). Die Aufschlüsselung der Einnahmen und Ausgaben entspricht in einer vereinfachten Fassung jener der für Parteien geltenden; Spenden sind bereits ab 500 Euro zu deklarieren. Zwei beeidete Wirtschaftsprüfer haben die widmungsgemäße Verwendung staatlicher Förderungen sowie die Vollständigkeit des Berichtes zu überprüfen. Sowohl die widmungsgemäße Verwendung als auch die Berichte sind gemäß § 11 Abs. 2 dem Landesrechnungshof zu übermitteln und von diesem wiederum auf seiner Homepage zu veröffentlichen (vgl. ebenda). Abermals sind jedoch keine Sanktionen im Falle eines Verstoßes vorgesehen.

3.1.2.6 Steiermark

In der Steiermark existiert seit den 80er Jahren eine Fülle an Parteifördermaßnahmen, die 1992 mit dem Steiermärkischen Parteienförderungsgesetz erstmals gesetzlich festgelegt wurden (vgl. Sickinger 2013, 191). Dieses regelte in eigenen Posten auch die Förderung der Bildungsarbeit der Parteien und kommunaler Interessensverbände (vgl. ebenda). Die relativ hohe Förderung der Parteipresse wurde außerhalb des gesetzlich geregelten Rahmens geleistet und ist heute nur noch von historischem Interesse (vgl. Sickinger 2013, 191). Im Zuge der Neuregelung des Gesetzes 2012 entschied man sich in der Steiermark, das Gesetz (StPFöLVG) in Landesverfassungsrang zu heben, um einer einfachen Mehrheit künftige Änderungen zu verunmöglichen (vgl. Sickinger 2013, 191).

Parteienförderung

Das Landesverfassungsgesetz, das auf den „doppelten Förderungsrahmen“ Bezug nimmt, teilt die Förderung in zwei Förderschienen (vgl. Sickinger 2013, 192). Förderberechtigt sind in beiden Fällen nur die im Landtag vertretenen Parteien. Die Subventionierung auf Landesebene soll sie bei der politischen Willensbildung in Bund, Ländern und Gemeinden unterstützen, wobei insbesondere Aufwendungen für Wahlwerbung, Öffentlichkeitsarbeit sowie die Sicherstellung des sachlichen und personellen Aufwandes fallen (§ 1 StPFöLVG). Die Höhe der Förderung liegt bei 11 Euro pro Wahlberechtigtem; die an die Parteien auszuschüttende Summe setzt sich aus einem Sockelbetrag von 50.000 Euro sowie einem Steigerungsbetrag zusammen. Die Höhe liegt bei elf Euro pro Wahlberechtigtem und die Gesamtsumme wird gemäß dem erreichten Stimmenanteil auf die Parteien aufgeteilt.

Ende 2013 wurde dem Gesetz in einer Novellierung (LGBl. Nr. 174/2013) nach § 6 ein zweiter, wichtiger Abschnitt hinzugefügt, der die Förderung auf Gemeindeebene regelt. Auf Bezirks- und Gemeindeebene dient die vom Land ausgeschüttete Förderung ebenso der Unterstützung der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, hier insbesondere der Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung, der Sicherstellung des personellen und sachlichen Aufwandes sowie der Aus- und Weiterbildung bzw. auch Beratung von Gemeindefunktionären (§ 4 leg cit). Die Höhe der Förderung liegt in jeder Gemeinde bei 5,55 Euro pro Wahlberechtigtem (§ 6). Die Paragraphen 6a bis 6c, die die Förderung aus Mitteln der Gemeinde regeln, exkludieren explizit die Gemeinde Graz. Für die bereits genannten Zwecke können Parteien, die in einem steirischen Gemeinderat vertreten sind, entweder der Partei selbst oder einer anderen juristischen Person oder Organisationseinheit der Partei Fördermittel der Gemeinden zukommen lassen (§ 6a Abs. 1), wobei diese jedoch nur auf Bezirks- oder Gemeindeebene (§ 6a Abs. 2) widmungsgebunden (§6a Abs. 3) verwendet werden dürfen. Zur Finanzierung dieser Förderung hat jede Gemeinde pro Jahr einen Betrag von fünf Euro pro bei der letzten Wahl in ihrem Gebiet wahlberechtigter Person an die Landesregierung zu überweisen (§ 6c Abs. 1). Der so durch die Einzahlung sämtlicher Gemeinden entstehende Jahresbetrag ist, gemäß der bei der letzten Gemeinderatswahl auf sie entfallenen Stimmen, auf die in den Gemeinderäten vertretenen Landtags-/ Gemeinderatsparteien aufzuteilen (§ 6c 3). Sollte der Antrag nicht fristgerecht (siehe § 6b Abs. 1) gestellt werden, erhält die jeweilige Gemeinde die entsprechenden Mittel zurück.

Die Bestimmungen der §§ 6d bis 6f regeln die Förderung aus Mitteln der Stadt Graz. Auch die von der Stadt Graz zur Verfügung gestellten Mittel dienen (auf Stadtebene) der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, „insbesondere für Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung, die Sicherstellung des personellen und sachlichen Aufwandes, die Aus- und Weiterbildung sowie Beratung von Gemeindefunktionärinnen/Gemeindefunktionären“ (§ 6d). § 6e regelt die Modalitäten der Antragsstellung (Abs. 1) und verpflichtet die Parteien dazu, die Gelder widmungsgemäß zu verwenden (Abs. 2). Die Gesamthöhe der Förderung beträgt jährlich mind. fünf und maximal 5,45 Euro pro bei der letzten Gemeinderatswahl in ihrem Gebiet wahlberechtigter Person; die tatsächliche Höhe bestimmt der Gemeinderat (§ 6f Abs. 1). Aufzuteilen ist der Betrag gemäß dem erzielten Stimmenanteil auf die im Gemeinderat vertretenen Parteien; sollte eine Partei den Antrag nicht fristgerecht stellen, so verbleibt der Anteil im Stadthaushalt (§ 6f Abs. 2). Die Valorisierung sämtlicher Förderhöhen ist an den Verbraucherpreisindex der Statistik Austria gekoppelt (§ 11). Das Gesetz hält zudem fest, dass Parteienförderungen abseits dieses Gesetzes sowohl durch das Land als auch durch die Gemeinden unzulässig sind (§ 8). Jegliche Förderung darf nur im Rahmen der im Gesetz dargelegten Pflichten verwendet werden (§ 10 Abs. 1). Hinsichtlich Kontrolle und Rechenschaftspflicht sind die Bestimmungen des PartG 2012 anzuwenden.

Die Förderung der Bildungsarbeit wurde im neuen Gesetz bereits mitberücksichtigt (vgl. Sickinger 2013, 192). Der Wahlwerbungskostenbeitrag für Parteien, die zwar über zwei Prozent der Stimmen erzielen konnten, den Einzug in den Gemeinderat/Landtag aber verpasst haben, wurde ohne Ersatz gestrichen (vgl. Sickinger 2013, 192f). Dafür ist es Parteien erlaubt mit nicht vollständig verbrauchten Fördermitteln Rücklagen über einen Zeitraum von maximal vier Jahren zu bilden (§ 15).

Klubförderung

Seit 1. Jänner 2013 gilt für die Klubförderung ein eigenes Gesetz im Verfassungsrang (Steiermärkische Landtagsklubfinanzierungs-Verfassungsgesetz – StLTKFLVG), das im Wesentlichen den Bestimmungen des PartFörG folgt (vgl. Sickinger 2013, 193). Die Förderung dient der Unterstützung der parlamentarischen Aufgabenerfüllung der Klubs, einschließlich der Öffentlichkeitsarbeit, jedoch „unbeschadet der Zurverfügungstellung des erforderlichen Personal- und Sachaufwands“ (§ 1). Daraus lässt sich schließen, dass es sich bei der im StLTKFLVG geregelten Förderung nicht um die einzige Unterstützung der Landtagsklubs seitens des Landes handelt (vgl. Sickinger 2013, 193).

Die Höhe der Förderung ist mit 1,90 Euro pro Wahlberechtigtem festgelegt und ist ebenso an Veränderungen des Verbraucherpreisindexes gekoppelt (§ 3 Abs.1 - 3 StLTKFLVG). Auf die Klubs wird sie nach Verhältnis der Mandate zueinander aufgeteilt (§ 3 Abs. 3 leg cit). Sickinger (2013, 193) kritisiert, dass es auch Landtagsklubs erlaubt ist, Rücklagen über maximal vier Jahre zu bilden (§ 4 Abs. 2). Er merkt an, dass dies in der Vergangenheit wohl hauptsächlich zur Finanzierung von Wahlkämpfen geschehen sei.

Über die Verwendung der Förderung sind exakte Aufzeichnungen zu führen, die jährlich von zwei vom Klub zu nennenden, beeideten Wirtschaftsprüfern auf Vollständigkeit und ordnungsgemäße Verwendung hin zu überprüfen sind; der entsprechende Bericht ist in der *Grazer Zeitung Amtsblatt Steiermark* zu veröffentlichen (§ 4 Abs. 1).

3.1.2.7 Tirol

Bis Mitte der 90er Jahre wurde die Parteienförderung in Tirol ohne gesetzliche Regelung ausgezahlt, erst 1995 erhielt sie eine entsprechende Grundlage (vgl. Sickinger 2013, 194). Die Klubförderung wurde in Tirol sogar noch länger ohne gesetzliche Regelung ausgeschüttet: erst 2012 bekam sie mit dem Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012 eine rechtliche Basis (vgl. Sickinger 2013, 194). Das Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012, das beide Förderungen neu regelte, wurde auch zum Anlass genützt um die bundesweit geltenden Spendenbestimmungen für Tirol strenger zu fassen (vgl. ebenda). In Tirol sind sowohl die Parteien- als auch die Klubförderung an Schwankungen des Verbraucherpreisindex der Statistik Austria gekoppelt (§ 10 Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012).

Parteienförderung

Auf Antrag erhalten die im Landtag vertretenen Parteien für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Landes-, Bezirks- und Gemeindeebene eine Unterstützung (§ 2 Abs. 1 leg cit). Die Höhe der Förderung liegt bei 12,67 Euro pro Wahlberechtigtem, wobei die Summe zwischen den Parteien gemäß dem auf sie entfallenen Stimmenanteil aufgeteilt wird (§ 2 Abs. 2). Nicht im Landtag vertretene politische Parteien haben das Anrecht auf eine (einmalige) Förderung, sofern sie bei der letzten Landtagswahl mindestens 2,5 Prozent der gültigen Stimmen erzielen konnten (§ 3 Abs. 1). Diese Förderung kann zulasten der Landtagsparteien gehen:

§ 3 (2) [...] Der Jahresbetrag der zur Verfügung zu stellenden Fördermittel errechnet sich, indem die Zahl der auf nach Abs. 1 antragsberechtigte politische Parteien bei der letzten Landtagswahl entfallenen gültigen Stimmen mit dem Betrag von 4,- Euro multipliziert wird. Diese Fördermittel sind auf die betreffenden politischen Parteien im Verhältnis der auf sie bei der letzten Landtagswahl entfallenen gültigen Stimmen aufzuteilen.

Die Erfahrung des Tiroler Landtags mit Parteiabspaltungen und neugegründeten Parteien zeigt sich in der Ausgestaltung des Modus zur Antragsstellung für Fördermittel (vgl. Sickinger 2013, 195):

- Die Antragsfrist endet mit 15. Dezember, danach verfallen sämtliche Ansprüche (§ 9 Abs. 1).
- Der Antrag kann nur von einem Landtagsabgeordneten eingebracht haben, der von einer Mehrheit seiner Partei schriftlich dazu ermächtigt wurde (§ 9 Abs. 3).
- Ein Anrecht auf Parteienförderung haben zudem nur jene Parteien, die bereits spätestens einen Tag vor der Frist für die Einbringung von Kreiswahlvorschlägen Rechtspersönlichkeit besessen haben (§ 2 Abs. 1).

Diese Regelungen kamen bereits im ersten Jahr ihrer Geltung zur Anwendung, als sich aufgrund innerparteilicher Konflikte die vier gewählten Mandatäre der neugegründeten, bürgerlichen Partei Vorwärts Tirol nach der Landtagswahl 2013 weigerten, den Antrag zu stellen (vgl. Sickinger 2013, 195).

Tirol hat, wie eingangs erwähnt, die Möglichkeit genutzt, um strengere Bestimmungen für die Annahme von Spenden einzuführen. Bereits ab einer Gesamtsumme von 1.000 Euro sind Spenden in Tirol in einer Anlage zum jährlichen Rechenschaftsbericht (gemäß § 5 PartG 2012) unter Angabe der Identität des Spenders auszuweisen (§ 4 Abs. 1 Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012). Einzelspenden, die die Höhe von 15.000 Euro überschreiten, sind unverzüglich beim RH zu melden (§ 4 Abs. 2 leg cit). Kommen Spenden von ausländischen natürlichen oder juristischen Personen, dürfen sie ab einem Betrag von 1.000 Euro nicht mehr angenommen werden (§ 4 Abs. 3); die gleiche Höhe gilt für Barspenden von inländischen Geldgebern (§ 4 Abs. 4).

Klubförderung

Sowohl Landtagsklubs als auch nicht einem Klub angehörende Mandatare können auf Antrag eine Förderung erhalten, die sie bei der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben unterstützen soll (§ 5). Hierzu zählt das Decken von Personal- und Sachaufwand zum Führen einer geordneten Geschäftsführung, von Kosten für Repräsentationsaufwand und der erforderlichen Öffentlichkeitsarbeit, Aufwendungen für die Informationsbeschaffung und das Heranziehen von Experten, die Kostenübernahme für die Abhaltung von Tagungen sowie für die Fortbildung und Schulung der Klubangehörigen. Die Gesamthöhe der Klubförderung beträgt derzeit 1,8 Millionen Euro und wird an die Klubs in Form eines Sockel- und eines Steigerungsbetrages sowie an anspruchsberechtigte Abgeordnete in Form eines Arbeitsbeitrages ausgezahlt (§ 6 Abs. 1).

Der Sockelbetrag beträgt für einen Klub mit zwei Abgeordneten 75.000 Euro, mit drei oder vier Abgeordneten 100.000 Euro, mit fünf bis sieben Abgeordneten 125.000 Euro, mit acht bis zehn Abgeordneten 150.000 Euro, mit elf oder mehr 175.000 Euro. Jeder anspruchsberechtigte Abgeordnete erhält einen Arbeitsbeitrag von 10.000 Euro. Aus dem verbleibenden Budget der ursprünglich 1,8 Millionen Euro wird der Steigerungsbetrag berechnet, der sich proportional auf die Klubs verteilt.

Die Tiroler Landtagsklubs haben die Verpflichtung, die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel zu dokumentieren, von einem Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen und den Bericht im *Boten für Tirol* zu veröffentlichen (§ 8 Abs. 1 und 2). Sollte ein Klub dieser Verpflichtung auch nach Verstreichen einer von der Landesregierung gesetzten Nachfrist nicht nachkommen, hat die Landesregierung den Klub zur Vorlage eines Nachweises über die widmungsgemäße Verwendung aufzufordern und die entsprechenden Nachweise auf ihre Richtigkeit zu prüfen (§ 8 Abs. 4). Wenn der Klub dem nicht nachkommen oder die Landesregierung eine inkorrekte Verwendung nachweisen kann, so können die Fördermittel ganz oder teilweise zurückgefordert werden (§ 8 Abs. 5). Auch anspruchsberechtigte Abgeordnete haben der Landesregierung Nachweise über die widmungsgemäße Verwendung ihrer Förderung vorzulegen (§ 8 Abs. 3). Sollten sie dem nicht nachkommen, ist das Vorgehen dasselbe wie bei Klubs.

3.1.2.8 Vorarlberg

In Vorarlberg wurden sowohl die Klub- als auch die Parteienförderung erst 2012 gesetzlich reglementiert (vgl. Sickinger 2013, 197). Bis dorthin existierten die Budgettitel „Beitrag an die im Landtag vertretenen politischen Parteien“ und „Ersatz des Personal- und Sachaufwandes der Landtagsfraktionen“ (vgl. Sickinger 2009, 325). Die Parteienfinanzierung erfolgte auf Beschluss des Landtages hin, die Klubförderung aufgrund der Landtagsgeschäftsordnung (vgl. Sickinger 2013, 197; 2009, 325).

Das neue Parteienförderungsgesetz (PFG) ist als eine Art Kodifizierung vorangegangener Regierungsbeschlüsse zu verstehen (vgl. Sickinger 2013, 197). Die Offenlegungsbestimmungen weichen dabei vom PartG 2012 ab, nachdem Vorarlberg die Gelegenheit genützt hat, eigene Akzente zu setzen; neben der Erfassung durch die eigenen Rechenschaftsberichte unterliegen die Landesparteien einer erweiterten Rechenschaftspflicht (vgl. § 10 PFG; vgl. Sickinger 2013, 197).

Parteienförderung

Anders als in anderen Bundesländern wird in Vorarlberg keine Gesamthöhe der Förderung festgelegt; die Höhe wird stattdessen gemäß § 3 Abs. 1 PFG im Landesbudget festgehalten (vgl. Sickinger 2013, 197). In den Jahren 2012 und 2013 betrug der Betrag laut Voranschlag je 2.743.800 Euro (vgl. ebenda). Auch 2014 kam es laut Voranschlag zu keiner Erhöhung (Vorarlberger Landesvoranschlag 2014). Anspruch auf die Förderung, die ausschließlich für die landespolitische Arbeit der Partei verwendet werden darf (§ 3 Abs. 4 PFG), hat jede Partei, die mit mindestens einem Abgeordneten im Landtag vertreten ist (§ 2 Abs. 1b leg cit). Ab drei Abgeordneten haben die Parteien Anspruch auf einen Sockelbetrag von 130.000 Euro jährlich, wobei sich dieser Betrag bei Änderungen im Gesamtbetrag (als Referenzpunkt gilt das Jahr 2012) im entsprechenden Verhältnis ändert (§ 3 Abs. 2). Der Rest der Förderungen wird entsprechend der bei der letzten Landtagswahl erzielten Stimmen aufgeteilt; bei Unterlassung einer Antragsstellung wird bei der Aufteilung trotzdem so vorgegangen, als hätte die Partei den Antrag fristgerecht gestellt (§ 3 Abs. 3). Die Antragstellung hat bis spätestens 30. September zu erfolgen (§ 4 Abs. 1), die Landesregierung entscheidet mittels Bescheid (§ 4 Abs. 2). Nach erfolgtem Bescheid werden 90 Prozent der Förderung unverzüglich ausgezahlt, die Auszahlung der restlichen 10 Prozent erfolgt zu Jahresende (§ 4 Abs. 2). Wenn sich die Ansprüche in Folge einer Landtagswahl ändern, so sind die veränderten Ansprüche ab dem Folgemonat nach Konstituierung des neuen Landtags zu berücksichtigen (§ 5 Abs. 1). Sollte ein Abgeordneter aus seiner Partei austreten, so kann dies zu einem verminderten Sockelbetrag führen; umgekehrt ergibt sich aus Parteiübertritten jedoch keine Erhöhung des Betrages (§ 6 Abs. 1 und 2).

Wie bereits erwähnt, gelten in Vorarlberg für Parteien darüber hinaus erweiterte Rechenschaftspflichten. Sie haben Aufzeichnungen über die Verwendung der öffentlichen Fördermittel zu führen und jährlich einen Landes-Rechenschaftsbericht abzufassen, der bis Ende September des Folgejahres der Landesregierung zu übermitteln und im Amtsblatt für das Land Vorarlberg zu veröffentlichen ist (§ 10 Abs. 1c). Der Bericht hat folgende Informationen zu enthalten: Den Ausweis über die Verwendung der Fördermittel, den

Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung selbiger, eine Spenderliste mit Spenden über 1.000 Euro sowie eine Liste von Beratungsunternehmen und Werbeagenturen, welche für ein Honorar von mehr als 1.000 Euro im Berichtsjahr für die Partei tätig waren.

In punkto Spenden gilt zudem, dass Parteien keine anonymen Spenden, oder solche die über Weiterleitung eines Dritten erfolgt sind, annehmen dürfen (§ 10 Abs. 1b). In der Spenderliste sind zudem auch Spenden zu vermerken, die an der Partei zuzuordnende Landtagsfraktionen sowie an Bezirks-, Orts- und Teilorganisationen gingen, so sie den Wert von 200 Euro übersteigen. Spenden an einzelne Abgeordnete sowie an Teilorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit sind gesondert auszuweisen (§ 10 Abs. 2c).

Der Rechenschaftsbericht ist gemäß § 10 Abs. 3 von einem Wirtschaftsprüfer auf seine Ordnungsmäßigkeit hin zu überprüfen und zu unterzeichnen. Zur Bestellung des Prüfers hat die Partei der Landesregierung drei unbefangene Wirtschaftsprüfer vorzuschlagen; aus dieser Vorschlagsliste wählt die Landesregierung einen Prüfer aus (§ 10 Abs. 4). Sollte eine solche Liste nicht vorliegen, entscheidet die Landesregierung ohne Vorschlag. Zu beachten gilt, dass derselbe Wirtschaftsprüfer eine Partei maximal fünfmal hintereinander prüfen darf. Sollte die Partei einen Prüfer vorschlagen, der für sie bereits gemäß § 5 Abs. 2 PartG 2012 tätig ist, so hat die Landesregierung diesen zu bestellen.

Die Landesregierung ist unter Umständen dazu verpflichtet, die Rückzahlung der Parteienförderung anzuordnen. Sollte die geförderte Partei ihrer Rechenschaftspflicht nicht fristgerecht bzw. auch nach Setzung und Verstreichen einer angemessenen Nachfrist nicht nachkommen, eine rechtswidrige anonyme Spende annehmen, die Förderung widmungswidrig verwenden oder der Offenlegungspflicht nicht vollständig nachkommen, wird per Bescheid eine Rückzahlung angeordnet (§ 12 PFG). Im Falle eines Verstoßes betreffend die Übermittlung und Veröffentlichung des Rechenschaftsberichts kann dies sogar die gesamte Förderhöhe betreffen. Bei einer rechtswidrigen Spendenannahme handelt es sich um eine Rückzahlung von Förderungen im Ausmaß der betreffenden Spende, ebenso ist auch im Fall einer widmungswidrigen Verwendung der Förderung, die Höhe an Förderungen zurückzuzahlen, die widmungswidrig verwendet wurden. Werden Leistungen verschwiegen, müssen lediglich Förderungen in deren Höhe zurückgezahlt werden. Um das Verfahren rascher, zweckmäßiger und günstiger zu gestalten, hat der Landtagspräsident die Befugnis, anstelle der Rückzahlung eine Verrechnung mit künftigen Förderanträgen anzuordnen (§ 12 Abs. 2 leg cit).

Klubfinanzierung

Jede Landtagsfraktion hat Anspruch auf Klubförderung (§ 7 Abs. 1), die ausschließlich für die Erfüllung der Aufgaben im Landtag verwendet werden darf (§ 7 Abs. 4). Die Berechnungsgrundlage bildet das jeweils aktuelle Gehalt von Landesbediensteten (Gehaltsklasse 17, Stufe 3) inklusive sämtlicher Zulagen und Sonderzahlungen (§ 7 Abs. 1). Landtagsfraktionen mit einem oder zwei Mandataren erhalten je 27 Prozent der Bemessungsgrundlage; Landtagsfraktionen in Klubstärke (also mit mind. drei Mandataren) erhalten 360 Prozent der Grundlage. Sollten sie nicht in der Landesregierung vertreten sein, erhöht sich der Betrag auf 370 Prozent (§ 7 Abs. 2). Klubs mit mehr als acht Mitgliedern erhalten für das neunte und jedes weitere Mitglied monatlich weitere 27 Prozent der

Berechnungsgrundlage, wobei sich die Mittel aber für jede Person im Landesdienst, die einer Landtagsfraktion zur Verfügung gestellt ist, um 100 Prozent (oder wenn das Beschäftigungsausmaß herabgesetzt ist um den jeweiligen Anteil der Herabsetzung) der Berechnungsgrundlage verringern (ebenda).

Gemäß § 8 hat jeder Landtagsklub zudem Anspruch auf zwei Bürozimmer und ein Besprechungszimmer, die jeweils mit der notwendigen Standardeinrichtung ausgestattet sind; Beheizung, Beleuchtung und Reinigung der Räume wird vom Land übernommen bzw. die Kosten hierfür werden vom Land erstattet. Die Förderung erfolgt automatisch. Die widmungsgemäße Verwendung der Förderungen wird vom selben Wirtschaftsprüfer überprüft, der auch die Parteien (Landesorganisation) überprüft. Für die Fraktionen gilt auch dieselbe Spendenregelung. Das Ergebnis der Überprüfung muss bis Ende September an den Landtagspräsidenten übermittelt und im Amtsblatt für das Land Vorarlberg veröffentlicht werden (§ 11).

3.1.2.9 Wien

Der Höhe der Wiener Parteienförderung kommt besondere Bedeutung zu (vgl. Sickinger 2013, 206). Der Einzug in den Wiener Landesrat gilt für neue, bundesweit agierende Parteien als eine Art „finanzieller Schlüssel“, da diese mit dem Erhalten der Wiener Parteienförderung ihre Finanzierung neben den Parteisubventionen des Bundes auf eine zweite sichere Säule stellen können (vgl. ebenda).

Bis 2013 verfügte Wien über keine gesetzliche Regelung zur Parteienfinanzierung. Im Vergleich zu Vorarlberg, dem zweiten Bundesland in dem dies der Fall war, war die Wiener Parteienförderung von einem hohen Maß an Intransparenz geprägt (vgl. Sickinger 2009, 331). Im Gemeindebudget wurde die Parteienförderung nicht als solche ausgewiesen, sondern zwei nichtssagenden Haushaltsstellen¹¹ zugeordnet (vgl. ebenda). Der entsprechende Gemeinderatsbeschluss aus dem Jahr 1991, auf dem die Förderung basierte, war und ist nicht auf der Website der Stadt Wien veröffentlicht (vgl. Sickinger 2013, 201). Sickinger (2009, 331) zufolge geschah dies bewusst zur Herstellung von Intransparenz. Er attestiert weiter, dass es als Außenstehender in der Vergangenheit nahezu unmöglich war, über die Parteienfinanzierung vom Wiener Stadtmagistrat Auskunft zu erhalten; Journalisten der APA erhielten nach der Gemeinderatswahl 2005 gar die Auskunft, dass es in Wien keine staatliche Parteienfinanzierung gäbe, obwohl zum damaligen Zeitpunkt jährlich rund 27 Millionen Euro an die Parteien ausgeschüttet wurden (vgl. Sickinger 2009, 331; APA 2005a; 2005b).

Gegenüber der APA (2005b) erklärte Sickinger, dass die Parteien wohl generell eine öffentliche Debatte über die Parteienfinanzierung vermeiden wollten. Dazu passt, dass sich die Wiener Parteien ab 1993 einig gewesen zu sein schienen, die Parteienförderung nicht mehr zu thematisieren, da sie in den Gemeinderats- und Landtagsdebatten kaum mehr auftauchte (vgl. Sickinger 2009, 331). Auch die Oppositionsparteien brachten das Thema nicht mehr auf den Tisch, was umso bemerkenswerter ist, da sowohl die FPÖ auf Bundesebene bis 2001 scharfe Kritik an der öffentlichen Parteienfinanzierung vorbrachte, und auch die Grünen ihr in den 90er Jahren kritisch gegenüber standen (vgl. ebenda, 332). Nichtsdestotrotz taucht das Thema Sickinger (2009, 331f) zufolge in der Wiener Landtags- und Gemeinderatsdokumentation erst wieder 2007 auf, als in einer Gemeinderatssitzung die Parteien- und Klubförderung erhöht wurde. Davor gab es nur 1998 einen – zeitgleich zu einem thematisch verwandten Beschluss des Nationalrates gestellten – Antrag vom LIF, die Verwendung der Wiener Parteien- und Klubförderung durch den RH überprüfen zu lassen (vgl. ebenda).

Erst durch die Festsetzung des Förderkorridors mit § 3 PartG war auch das Land Wien dazu gezwungen, die Parteienfinanzierung in einem Landesgesetz, dem Wiener Parteienförderungsgesetz 2013 (Wr.PartFG), zu regeln. Wien ist dabei das einzige Bundesland, das den doppelten Förderrahmen vollständig ausschöpft (vgl. Sickinger 2013,

¹¹ „Abschnitt 1/0600, ‚Beiträge an Verbände Vereine und sonstige Organisationen‘ [MA 5 – BA 2], Haushaltsstellen 757 ‚laufende Transferzahlungen an private Organisationen ohne Erwerbszweck‘ und 777 ‚Kapitaltransferzahlungen an sonstige Träger des öffentlichen Rechts‘.“ (Sickinger 2009, 331).

202). Positiv anzumerken ist, dass das Gesetz Regelungen zu Spenden sowie zur Wahlkampfkostenbegrenzung enthält.

Parteienfinanzierung

Das Wr.PartFG fasst mehrere bisherige Förderungen der in der Bezirksvertretung vertretenen Parteien sowie Förderungen der im Gemeinderat vertretenen Parteien zusammen (vgl. Sickinger 2013, 201). Dabei sind die Fördermittel in zwei Fördertöpfe geteilt. Die Gesamtsumme des Fördertopfs A setzt sich aus je 11 Euro pro Wahlberechtigtem bei der letzten Wiener Landtags-/Gemeinderatswahl zusammen; in Topf B fließen je 11 Euro pro Wahlberechtigtem bei der letzten Bezirksvertretungswahl (§ 3 Abs. 1 Wr.PartFG). Zu beachten gilt hierbei, dass Topf B größer ist, da auf Bezirksebene auch EU Bürger wahlberechtigt sind (vgl. Sickinger 2013, 202). Die Landesorganisationen der in einer Bezirksvertretung vertretenen Partei erhalten aus dem Fördertopf B 7,33 Euro pro Wahlberechtigtem für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung (§ 3 Abs. 2 leg cit). Die Aufteilung erfolgt bezirksbezogen im Verhältnis der jeweils erzielten Stimmen. Dieser Betrag ist an den Verbraucherindex der Statistik Austria (2010) gekoppelt, die Valorisierung erfolgt bei einer Änderung ab 2015 (§ 4).

Die im Landtag bzw. Gemeinderat vertretenen Parteien erhalten für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung den Rest des Fördertopfs A sowie den gesamten Fördertopf B. Jede Partei erhält dabei einen Sockelbetrag von 200.000 Euro, der Rest wird gemäß der bei der Wahl zum Gemeinderat und Landtag erzielten Stimmen aufgeteilt (§ 3 Abs. 3). Veränderte Stimmenanteile aufgrund von Neuwahlen sind erst im Jahr nach der Wahl zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 4).

Der Antrag auf Förderung ist jeweils bis Ende März des Förderjahres vom vertretungsbefugten Organ an das Magistrat zu stellen (§ 5), die Auszahlung erfolgt nach positiver Prüfung am Anfang des zweiten Quartals (§ 6).

Wie in anderen Bundesländern haben auch in Wien Parteien Aufzeichnungen über die widmungsgemäße Verwendung der staatlichen Zuwendungen zu führen und entsprechend prüfen zu lassen (§ 9). Gemeinsam mit einer getrennten Aufstellung der Wahlwerbungsausgaben sind die Aufzeichnungen von einem von der Partei beauftragten und beeideten Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf ihre widmungsgemäße Verwendung zu prüfen. Das Ergebnis ist der zuständigen Magistratsabteilung bekanntzugeben; widmungswidrig verwendete Mittel sind zurückzuzahlen (§ 9). Überdies enthält das Gesetz jedoch keine weiteren Angaben bezüglich der Fristen oder Sanktionen für den Fall eines Verstoßes.

In punkto Spenden verweist § 8 prinzipiell auf das PartG, enthält aber auch zwei Sonderbestimmungen. Zum einen sind Spenden, deren Gesamtbetrag in einem Rechnungsjahr 3.000 Euro überschreiten unter Angabe der Identität des Spenders auszuweisen, wobei Spenden an Bundes-, Landes und Bezirksorganisationen zusammenzurechnen sind. Zudem sind Spenden, die die Summe von 30.000 Euro überschreiten, unverzüglich dem RH zu melden, der diese wiederum unter Angabe der Spenderidentität auf seiner Website zu veröffentlichen hat.

Überdies enthält das Gesetz mit § 7 eine Regelung zur Wahlkampfkostenbeschränkung (siehe Kapitel VI 2.2.1).

Klubförderung

Auch die Klubförderung im Gemeinderat (Landtag) wurde im Dezember 2012 neu geregelt, wobei sich der neue Gemeinderatsbeschluss in erster Linie an den bisherigen Regelungen orientiert (vgl. Sickinger 2013, 203). Die Stadt Wien stellt den Klubs gemäß § 1 des Gemeinderatsbeschlusses zur Klubförderung im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten Räumlichkeiten mit der entsprechenden Ausstattung (Inventar, Telefon, Beheizung, Reinigung,...) zur Verfügung. Für die ersten fünf Klubmitglieder hat der Klub Anspruch auf 350 Quadratmeter plus 75 Quadratmeter je fünf angefangener Klubmitglieder, 75 Quadratmeter je angefangener fünf Klubmitarbeiter (die aufgrund der Förderbestimmungen zustehen) und jeweils 50 Quadratmeter pro nicht amtsführendem Mitglied des Stadtsenats und pro Vorsitzendem des Gemeinderats. Diese Aufteilung ist insofern nicht unwesentlich, als dass jedem Klub bei Nicht-Inanspruchnahme der zugestandenen Quadratmeterzahl vierteljährlich 30 Euro pro Quadratmeter ausgezahlt werden (§ 1 Abs. 3).

Auch in punkto Personal haben die Klubs die Möglichkeit, sich die Kosten auszahlen zu lassen um damit selbst Personal einzustellen (§ 4), was im Gemeinderatsbeschluss so aber nicht eindeutig festgehalten ist (vgl. Sickinger 2013, 203). Personell steht jedem Klub folgende Unterstützung zu (§ 2):

- Fünf Dienstposten des Schemas II (drei mit höchstens A/VII, einer höchstens B/VI, einer höchstens C/IV)
- Ein Dienstposten für Amtsgehilfen und einen Dienstposten für Kraftwagenlenker (oder zwei Dienstposten für Amtsgehilfen)
- Für Zwecke der Betreuung neuer Medien ein Dienstposten des Schemas II (der mit höchstens B/VI zu bewerten ist).

Zudem erhalten Klubs mit mindestens zehn Mitgliedern zwei weitere Dienstposten (höchstens B/VI). Anteilsmäßig nach Mitgliederstärke sind auf die Klubs weitere 18 Posten, die mit höchstens C/IV zu bewerten sind, aufzuteilen. Und jener Klub, dem der erste Vorsitzende des Gemeinderats angehört, erhält zwei weitere Posten des Schemas II (einer höchstens B/VI, einer höchstens C/IV). Für jeden nicht-amtsführenden Stadtrat erhält der Klub je einen Dienstposten B/VI und C/IV.

Für die Erfüllung der politischen und administrativen Aufgaben im parlamentarischen Raum erhält jeder Klub zwei Referentendienstposten (höchstens B/VI) und pro angefangener zehn Mitglieder des Klubs einen weiteren Dienstposten des Schemas II B/VI. Die beiden Referenten für Neue Medien (§ 2 Abs. 3) erhalten nach § 5 auch eine angemessene Büroausstattung und EDV-Ausrüstung, für die der Klub – sollte er sie nicht durch die Gemeinde einrichten lassen – (belegte) Kosten im Ausmaß von bis zu 4.000 Euro pro Referent und Arbeitsplatz ersetzt bekommt. Prinzipiell erhält jeder Klub auf Wunsch, als technische Grundlage für die Öffentlichkeitsarbeit, Anschlüsse an Datenbanken und Nachrichtenagenturen durch die Gemeinde Wien, wobei die nachweislichen Kosten für die Nutzung selbiger bis maximal 7.000 Euro pro Monat von der Gemeinde ersetzt werden (§ 6).

Des Weiteren stehen jedem Klub für die (teilweise) Deckung seiner Kosten, die ihm durch die Schulung, Fortbildung und Information seiner Mitglieder entstehen, laut § 7 zwei Grundbeträge und für je zehn Mitglieder 1,75 Steigerungsbeträge zu. Ein jährlicher Grundbetrag entspricht einem Jahresbezug von Vertragsbediensteten der Stufe B/VI/4.

Der Wiener Gemeinderatsbeschluss zur Klubförderung enthält bundesweit die einzige Bestimmung zur Frauenförderung (§ 2 Abs. 5):

„Zur Förderung der Beteiligung von Frauen in der Politik erhält jeder Klub jährlich einen dem Prozentanteil der Frauen unter seinen Mitgliedern des Gemeinderates entsprechenden Prozentsatz von zwei Grundbeträgen (im Sinn § 7 Abs. 3). Ab der Konstituierung des nächsten Gemeinderates gilt als Voraussetzung für diese Förderung, dass der Anteil der Frauen unter den Klubmitgliedern mindestens ein Drittel beträgt.“

3.1.3 Auf Gemeindeebene

Bis zum PartG 2012 gab es für die Parteienfinanzierung auf Gemeindeebene keinen gesetzlichen Rahmen (vgl. Sickinger 2009, 339). In der Neuauflage der Landesgesetze zur Parteienfinanzierung wurde die Gemeindeebene nur in Wien, Oberösterreich und der Steiermark ausdrücklich mitgeregelt (vgl. Sickinger 2013, 207). In der Steiermark war die Regelung der Förderung auf Gemeindeebene nicht von Anfang an Teil des StPFöLVG. Es gab jedoch eine Absichtserklärung, die besagte, dass der Gemeindebereich künftig gesetzlich geregelt werden solle (vgl. ebenda). Die Regelung der Förderungen auf Gemeindeebene wurde, wie in Kapitel 2.1.2.6 beschrieben, in einer Novelle Ende 2013 nachgereicht. Oberösterreich verfügt über eine Übergangsregelung bezüglich der Finanzierung aus Gemeindehaushalten, die vorsieht, dass besagte Finanzierung um 5,33 Prozent reduziert, bis 2015 eingefroren und ab 2016 vollständig vom Land übernommen werden soll (vgl. ebenda). Im Salzburger PartfördG ist der Gemeindebereich lediglich indirekt erwähnt, indem das Inkasso durch das Amt der Landesregierung von Schulungsbeiträgen legalisiert wird (vgl. ebenda). In anderen Landesgesetzen findet der Gemeindebereich keine Erwähnung.

3.2 Indirekte staatliche Finanzierung

Neben Förderungen, die Parteien direkt zukommen, deckt der Staat zudem teilweise die Kosten des politischen Wettbewerbs, die ansonsten die Parteien selbst übernehmen müssten (vgl. Sickinger 2013, 209). Zu den indirekten Finanzierungen in Österreich zählt hier unter anderem auch die Einführung von amtlichen Stimmzetteln, da diese die Parteien immerhin von den Anfertigungskosten befreien (vgl. Wimmer 1975, 7). Neben der Tatsache, dass die Kosten der Durchführung von Wahlen vom Staat getragen werden, werden auch Volksbegehren staatlich finanziert. Sickinger (2013, 210) gibt zu bedenken, dass diese in der Praxis oft von Oppositionsparteien zur Durchsetzung ihrer Politik instrumentalisiert werden, weshalb sie als eine Art indirekte Parteienfinanzierung Beachtung finden sollten. Mitunter werden auch Politikerbezüge als indirekte Form der Parteienfinanzierung betrachtet, nachdem es sich ja bei ihrer Höhe um eine „Entscheidung in eigener Sache handelt“ und es durchaus naheliegend wäre, dass Abgeordnete ihre allfälligen Parteisteuern in die Höhe des Gehalts miteinrechnen (vgl. Sickinger 2009, 47; Lenzhofer 2009, 18; 2010, 10).

3.2.1 Öffentlichkeitsarbeit der Regierung

Neben der Funktion für tatsächlich wichtige Themen Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, kommen Inserate der Regierung insbesondere der Imagepflege der Regierungsparteien zu Gute. Zum einen werden hier etwa Fotos von Ministern publiziert, zum anderen aber auch auf Erfolge der Regierung hingewiesen (vgl. Sickinger 2013, 210). Durch die Inseratenvergabe werden faktisch die Medien selbst subventioniert. Dies hat zum einen zur Folge, dass Inserate in erster Linie an strategisch als wichtig erachtete bzw. „regierungsnahe“ (vgl. ebenda) Medien vergeben werden und zum anderen, dass man sich mit den begünstigten Medien implizit auf eine regierungsfreundlichere Berichterstattung als

Gegenleistung verständigt (vgl. Sickinger 2009, 345). Diese Art der Inseratenverteilung kann auch als indirekte Form der Mediensubventionierung gesehen werden (vgl. Sickinger 2013, 210), was jedoch wieder ein Thema für sich darstellt.

Beim Schalten von Inseraten handelt es sich somit partiell um eine Instrumentalisierung der staatlichen Mittel zu Parteizwecken, was das Budget für Öffentlichkeitsarbeit zumindest für die Regierungsparteien zu einer indirekten Form der Parteienfinanzierung werden lässt (vgl. ebenda, 211). Neben den Oppositionsparteien, die naturgemäß regelmäßig die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Frage stellen, forderte 2003 auch der RH verbindliche Richtlinien für staatliche Werbe- und Informationsmaßnahmen (vgl. Sickinger 2009, 346).

„Neben der Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit müsste sich demnach die Öffentlichkeitsarbeit unmittelbar auf die (vergangene, gegenwärtige oder aktuell künftige) Arbeit der Bundesregierung oder des jeweiligen Ressorts beziehen, die auch eindeutig als Bundesregierung oder Bundesministerium in Erscheinung treten müssten. Zwar dürfe Öffentlichkeitsarbeit auch in der engeren Vorwahlzeit fortgesetzt werden, jedoch nicht auf parteipolitische Wahlwerbung ausgerichtet werden. Die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit bzw. von Informations- und Werbemaßnahmen sei erreicht, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbliche Form zurücktrete. Und die Öffentlichkeitsarbeit müsse bei den Bürgern den Eindruck einer werblichen Einflussnahme zu Gunsten einer Partei vermeiden.“¹² (Sickinger 2009, 346)

Ein ähnlicher Themenkomplex wurde auch im parlamentarischen Korruptions-Untersuchungsausschuss 2011/2012 behandelt. Gegenstand waren hier unter anderem die Medienkooperationen des Infrastrukturministers aus den Jahren 2007/2008. Auf Veranlassung des nicht weisungsberechtigten Ministers hatten die Staatsunternehmen ÖBB und ASFINAG Inserate in Tageszeitungen platziert. Dem Anschein nach kam besagter Minister in der redaktionellen Berichterstattung nicht nur in imagefördernden Artikeln sondern auch mit seinen Themen prominent vor (vgl. Sickinger 2013, 211). In Reaktion auf diese auch öffentlich stark thematisierte Affäre wurde Ende 2012 das Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz beschlossen (vgl. ebenda).

Gleichermaßen wichtig wie problematisch sind auch die Werbebudgets im gemeinwirtschaftlichen Bereich, also jenem Bereich der früher in staatlicher Hand war. Inserate dieser Unternehmen sind nach wie vor von essentieller Bedeutung für Parteipublikationen wie Kalender oder Zeitschriften von Vorfeldorganisationen (vgl. Sickinger 2013, 210). Allerdings sind diese Inserate – so sie sich als Aufträge an Parteiunternehmen gestalten – seit 2013 in den Rechenschaftsberichten der Parteien auszuweisen (vgl. ebenda).

¹² Anmerkung: In diesem Zusammenhang drängt sich beispielsweise auch die Frage auf, wie sich der finanzielle Aufwand von 180.000 Euro der am 26.10.2011 gestarteten „Faymann goes social media“-Aktion mit den oben zitierten Kriterien in Einklang bringen lässt. Die mangelnde Professionalität lässt die Kosten besonders obskur erscheinen, sieht man sich etwa vergleichsweise den Professionalisierungsgrad (und die Kosten) des Web 2.0-Auftrittes des Journalisten Karim El-Gawhary an.

3.2.2 Mitarbeiterstäbe der Regierungsparteien

Formell gibt es in Österreich keine politischen Beamten, de facto existieren jedoch in Form von Ministerkabinetten, Büros der Landeshauptleute und -regierungsmitgliedern staatlich bezahlte persönliche Mitarbeiterstäbe von Regierungsmitgliedern (vgl. Sickinger 2013, 214). Zu betonen gilt hier, dass diese Stäbe

„[...] nicht nur für die Umsetzung der politischen Zielsetzungen des Ministers gegenüber der (oft ‚andersfärbigen‘ oder abweichende Interessen aufweisenden) Beamtenschaft des Ressorts zuständig sind, sondern dass auch die öffentliche Vermittlung der Politik des Ressorts bzw. der Regierungspolitik weitgehend von Pressesprechern und Kabinettschefs der Ministerien besorgt wird.“ (Sickinger 2013, 214).

Man kann also sagen, dass ein Teil der PR-Arbeit der Regierungsparteien indirekt über die Stellen der Ministerien passiert (vgl. ebenda). Parteien lassen sich ihre Pressearbeit aber nicht nur über Ministerien indirekt vom Staat vergüten. Vor allem in Wien mutete die Zahl der Pressesprecher (20) der acht amtsführenden Stadträte im letzten Jahrzehnt vor allem im Vergleich zur Bundesregierung befremdend an. Bei den Stadträten waren es im Schnitt 2,2 Pressesprecher pro Rat, denen 1,2 pro Minister entgegenstanden (vgl. ebenda). Zudem sollte hier bedacht werden, dass Lokalredaktionen eher schwach besetzt sind, woraus sich ein Übergewicht aus Stadt-PR ergibt. Dies könnte in Hinsicht auf die „vierte Gewalt“ auf kommunaler Ebene problematisch sein – insbesondere insofern, dass lokale Medien dadurch noch stärker von Inseratenaufträgen abhängig sind (vgl. ebenda).

Besonders bei der FPÖ und beim BZÖ zeigte sich ab 2003 die Tendenz das Ministerkabinetts personell stark aufzustocken. Zwischen 2000 und 2005 stieg die Zahl der Mitarbeiter von 118 auf 156. Sickinger (2013, 215) geht davon aus, dass Schwächen der schwer verschuldeten – bzw. im Fall des BZÖ fast einnahmellosen – Parteien so über öffentliche Stellen in den Kabinetten ausgeglichen wurden.

3.2.3 Subventionen an Vorfeldorganisationen

Im Bereich der Subventionen an Vorfeldorganisationen kam es in den letzten Jahren – nicht zuletzt durch Änderungen im PartG, das nun das Weiterreichen von Förderungen an die Mutterpartei verbietet (vgl. Sickinger 2013, 215) – zu positiven Veränderungen.

Traditionell verstanden sich die österreichischen Parteien als umfassende Bewegungen mit einer entsprechenden Dichte an Vorfeldorganisationen. So erhalten etwa die Sportorganisationen (ASKÖ, Union, ÖTB) Sportförderungen, die Jugend-, Schüler- und Studentenorganisationen Mittel über den Bundesjugendring oder Teilorganisationen wie Pensionistenorganisationen Basisförderungen (vgl. ebenda). Die indirekte Subventionierung ist auf Landes- und Gemeindeebene in wesentlich höherem Ausmaß anzutreffen als auf Bundesebene (vgl. Sickinger 2009, 350). Abgesehen von Änderungen im PartG, die das Verschieben von Geldern erschweren, nimmt unabhängig davon bei Sportvereinen der parteipolitische Charakter seit Jahren zunehmend ab (vgl. Sickinger 2013, 215).

3.2.4 Durchführen von Wahlen und Volksbegehren

Ebenfalls Teil der indirekten staatlichen Parteienförderung ist die Übernahme von Kosten für den politischen Wettbewerb, die in anderen Ländern von den Parteien selbst zu tragen sind (vgl. Sickinger 2013, 209). Generell gehört es in westlichen Demokratien jedoch zum Standard, dass der Staat sowohl die Organisation als auch die Durchführung von Wahlen übernimmt – einschließlich der hierfür nötigen Kosten¹³ (vgl. Sickinger 2013, 209).

Der Staat übernimmt zudem wie bereits erwähnt die Kosten für die Durchführung von Volksbegehren. Da diese von Oppositionsparteien in der Praxis häufig zur Durchsetzung ihrer Politik instrumentalisiert werden, sind sie mitunter auch als eine Art indirekte Parteienfinanzierung zu werten (vgl. Sickinger 2013, 210). Medienberichten zufolge kosteten Volksbegehren bereits Ende der 80er rund eine Million Euro – von einem graduellen Anstieg kann ausgegangen werden (vgl. Sickinger 2009, 343).

¹³ Diese betragen bei der Nationalratswahl 2008 immerhin rund 13 Millionen Euro (vgl. Sickinger 2013, 209).

4. Nicht-staatliche Finanzierung

4.1 Mitgliedsbeiträge

In Österreich können nur natürliche Personen Mitglied einer Partei werden, was bedeutet, dass auch nur solche Mitgliedsbeiträge entrichten können (vgl. Lenzhofer 2009, 13; 2010, 6). Über die Höhe der Mitgliedsbeiträge gibt es keine staatlichen Regelungen. Auch wenn Mitgliedsbeiträge, wie geschildert, aus demokratietheoretischer Sicht als etwas Positives (vgl. u.A. Kadan 1981, 9; Lenzhofer 2010, 6) bzw. von einigen auch als „einzig völlig unproblematische Form der Parteienfinanzierung“ (Drysch 1998, 71) betrachtet werden, so gibt Sickinger (2013, 68) zu bedenken, dass auch diese Art der Finanzierung Schattenseiten aufweisen kann. Die im Vergleich zu anderen Ländern und anderen nationalen Parteien hohen Mitgliederzahlen bei ÖVP und SPÖ seien zumindest in Teilbereichen durch das Sichern eines Parteibuchs zum Erlangen beruflicher Vorteile, der Vergabe einer Wohnung im sozialen Wohnbau etc. verursacht worden.

„[...] das Parteibuch als ‚Wertpapier‘ ist nicht als wünschenswerte Form der Partizipation, sondern als (massenhaft auftretende Klein-) Korruption zu bewerten.“ (Sickinger 2013, 68)

Gerade ÖVP und SPÖ waren im internationalen Vergleich lange Zeit die am dichtesten organisierten Parteien und schöpften dementsprechend stark aus dieser Finanzierungsquelle (vgl. Kadan 1981, 9). Dies hat sich aufgrund der schwindenden Mitgliederzahlen in den letzten Jahren massiv verändert.

Im internationalen Vergleich sind die Mitgliedsbeiträge in Österreich eher niedrig angesetzt (vgl. Sickinger 2009, 136). In den Parteisteuern bzw. der hohen Spendendisziplin seitens Parteimitgliedern, die ihren Beruf de facto der Partei verdanken, kann man jedoch einen Ersatz für höhere Beiträge sehen (vgl. ebenda).

4.2 Parteisteuern und Sonderbeiträge von Mandataren

Parteien heben nicht nur einfache Mitgliedsbeiträge ein, sondern verlangen auch gewisse Teilbeträge von ihren Funktionären. Da man in Österreich nur über Parteien in politische Funktionen gelangen kann, lassen sich Parteien die Entsendung sozusagen gesondert vergüten (vgl. Sickinger 2013, 130). Der Einzug in den Nationalrat hängt dabei nicht nur von der Reihung auf der Liste ab, sondern auch von der Infrastruktur der Partei bzw. der Unterstützung, die selbige im Laufe des Wahlkampfes gewährt (vgl. Lenzhofer 2009, 17f; 2010, 9). Es wurde auch diskutiert, Parteisteuern als erhöhte Mitgliedsbeiträge zu sehen, die nur jene Mitglieder zu entrichten haben, die es in ein bestimmtes Amt und zu einem gewissen Einkommen geschafft haben (vgl. Lenzhofer 2009, 18; 2010, 10). Dagegen spricht jedoch, dass Parteisteuern in Österreich steuerrechtlich anders als Mitgliedsbeiträge gehandhabt werden und

„[...] als eine indirekte Form der Parteienförderung angesehen werden, da sie als Betriebsausgaben steuerlich absetzbar sind.“ (Lenzhofer 2010, 11).

Wie auch bei den Mitgliedsbeiträgen, existieren in Österreich keine gesetzlichen Vorgaben (vgl. Lenzhofer 2010, 10). Ähnlich wie die Mitgliedsbeiträge, werden auch die Parteisteuern von den Parteien autonom geregelt; problematisch ist hier jedoch, dass sie teilweise nicht im Statut geregelt sind und die Parteien sich in Bezug auf ihre Höhe und Modalitäten bedeckt halten (vgl. Lenzhofer 2009, 18). In der Praxis ist die Grenze entsprechender Zuwendungen zur moralischen Verpflichtung teilweise verwischt (vgl. Sickinger 2013, 130). Bei SPÖ und ÖVP ist die Besteuerung der Bezüge in den Parteisteuerregulativen der Landesparteien näher ausgeführt. Ebenso bei Parlamentsklubs, da die rechtliche Verpflichtung die Bedingung für die steuerliche Absetzbarkeit darstellt (vgl. ebenda). Die *Parteisteuer* wird dabei zumeist nicht nur von den Ausübenden staatlicher Wahlämter sondern auch von Personen im Kammer- bzw. Gewerkschaftsbereich, deren Funktion von ihrer Partei, der bündischen Teilorganisation oder Gewerkschaftsfraktion abhing, an die jeweilige entsendende Fraktion entrichtet (vgl. ebenda, 131). Von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern werden Parteisteuern in der Regel auf Ebene der jeweiligen Parlamentsfraktion (Landtags- bzw. Nationalratsklub) und direkt auf Ebene der Partei eingehoben (vgl. ebenda).

Tabelle 9: Die Klubabgaben der Parteien im Vergleich

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	TS	NEOs	BZÖ
Klubbeitrag	3,5 % vom Bruttobezug (inkl. 13. + 14. Gehalt)	5 % vom Bruttobezug	12,5 %	0 % (formell) 5 % Spende an den Verein zur Unterstützung von Bürgerinitiativen	0 %	0 %	12,5 %

Quelle: Sickinger 2013, 131; Rehfeld 2013; Neos 2014a/b; Team Stronach 2014a.

Die Regelungen zur Höhe der Klubbeiträge unterscheiden sich stark zwischen den einzelnen Parteien. Die ÖVP verlangt ihren Mandataren fünf Prozent des Bruttobezugs ab, die SPÖ 3,5 Prozent, allerdings auch vom 13. und 14. Gehalt (vgl. Sickinger 2013, 131). Die Klubbeiträge der FPÖ sind mit 12,5 Prozent festgesetzt; die gleiche Regelung übernahm während seiner Zeit im Parlament auch das BZÖ – allerdings wurden hier keine Parteisteuern eingehoben (vgl. ebenda). Die neuen Kleinparteien Team Stronach sowie die NEOs heben weder Parteisteuern noch Klubbeiträge ein (vgl. Team Stronach für Österreich 2014b; NEOs 2014a/b, 15.2.1). Auch bei den Grünen ist keine direkte Mandatarssteuer vorgesehen (Die Grünen 2014, § 3). Die Abgabe von fünf Prozent der Bruttobezüge fließt hier nicht an die Partei, sondern zweckgebunden an den Verein zur Unterstützung von Bürgerinitiativen (vgl. Entner 2014; Sickinger 2013, 131).

Auffallend ist, dass bei Regierungsparteien durchgehend auch Regierungsmitglieder erfasst werden, auch wenn diese ihre Mandate seit den frühen 80er Jahren bei Antritt eines Ministerpostens ausnahmslos zurücklegen (vgl. Sickinger 2013, 131). Zu beachten gilt zudem, dass die Regelungen zur Abgabe für die Klubs der Nationalräte, Bundesräte und österreichischen Europaparlamentarier gleichermaßen gelten (vgl. Sickinger 2009, 228; 2013, 131f). Unterschiedlich ist die Höhe der Besteuerung bei den Landtagsklubs (vgl. Sickinger 2009, 228; 2013, 131). Bei Nationalratsabgeordneten und Bundesräten werden die Klubbeiträge vom Bundesrechenamt automatisch abgezogen und direkt an die Klubs überwiesen, was vor 1980 die Funktion hatte, die Mittel für eine funktionierende Klubinfrastruktur aufzubringen (vgl. Sickinger 2013, 132). Die Mittel zur staatlichen Klubfinanzierung wurden in den 80ern bzw. frühen 90ern jedoch sowohl auf Bundes- wie auch fast durchgehend auf Landesebene aufgestockt, was vermuten lässt, dass die Klubbeiträge nicht mehr ihrem ursprünglichen Zweck zufließen (vgl. ebenda). Sickinger (2013, 132) vermutet, dass die Klubs diesbezüglich als eine Art „Inkassanten“ für die Parteien fungieren,

„[...] da zumindest der überwiegende Teil dieser Mittel entweder regelmäßig oder aber gebündelt in Wahlzeiten an die Partei weitergeleitet wird.“

Parteien ist es seit Mitte 2012 verboten, Spenden von Parlaments- oder Landtagsklubs entgegen zu nehmen (vgl. § 6 Abs. 6 Z I PartG; Sickinger 2013, 132;). Hier stellt sich die Frage, ob Parteien auch in Zukunft Klubbeiträge einheben werden, oder aber, ob – sofern die Beiträge in diesem Ausmaß nicht tatsächlich für die parlamentarische Arbeit benötigt werden – eine Verschiebung zu direkten Parteisteuern hin beobachtbar sein wird (vgl. Sickinger 2013, 132).

Neben den Klubabgaben, die direkt vom Bundesrechenamt abgezogen und an die Klubs überwiesen werden, sehen SPÖ, ÖVP, FPÖ und Grüne auch eine direkte Besteuerung ihrer Mandatare durch Abzüge fixer Prozentsätze des Bezuges vor (vgl. ebenda).

Tabelle 10: Schätzung der Höhe von Partei- und Klubabgaben in Prozent

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	NEOs	TS	BZÖ
Bundespolitiker	1,6	1,6	0,8	0,3	0	0	0,2
Landespolitiker	2,3	2,4	1,0	0,4	0	0	0
Gemeinde- und Bezirkspolitiker	10,0	16,0	2,4	0,6	0	0	0,1

Quelle: Sickinger 2013, 136; Team Stronach 2014 (2), Neos 2014a/b.

Bei den Parteisteuern, die zumindest bei SPÖ und ÖVP deutlich höher als die Klubabgaben ausfallen (vgl. Sickinger 2009, 229), variiert die Höhe je nach Amt bzw. Funktion. Sickinger (2013, 132f) vermutet, dass ab der Ebene des Bürgermeisters eine Mindestabgabe von zehn Prozent vorgesehen ist, die vor Amtsantritt durch eine rechtlich bindende Abtrittserklärung sichergestellt wird (vgl. ebenda). Vor allem bei höheren Parteifunktionären können sich die Abgaben summieren. Nationalrats- und Landtagsabgeordnete etwa haben, neben ihrem Klubbeitrag, Beiträge an ihre Landespartei sowie auch an die Bezirksorganisation bzw. bei der ÖVP auch an den jeweiligen Bund zu leisten, wobei die Anteile auch parteiintern je nach Landesorganisation variieren können (vgl. ebenda).

4.3 Kreditaufnahmen

Kredite stellen in der Regel vor allem in kapitalintensiven Wahlkampfzeiten nur einen Vorschuss auf die zu erwartende Parteienförderung dar. Ihre Höhe hängt deswegen entscheidend von Umfrageergebnissen ab, aus denen sich ablesen lässt, wie hoch die staatliche Parteienförderung ausfallen wird (vgl. Lenzhofer 2009, 16).

Speziell in Deutschland wurde die Problematik diskutiert, dass die Abhängigkeit verschuldeter Parteien von Spendern durch die Abhängigkeit von Gläubigern ergänzt und verstärkt wird (vgl. Sickinger 2013, 11). Nach gängigen Klauseln können Kredite von Banken jederzeit fällig gestellt werden, wodurch sie prinzipiell ein entsprechend hohes Erpressungspotenzial in Händen halten. Österreichs Großparteien zumindest können dieses Problem umgehen, indem sie Kredite bei ihnen politisch nahe stehenden Banken aufnehmen. Im Fall der SPÖ wären dies die Bank Austria sowie die BAWAG, bei der ÖVP könnten die Raiffeisenbanken in Betracht kommen (vgl. Sickinger 2009, 196). Da in der Praxis politische Nahverhältnisse durchaus existieren, geht Sickinger (ebenda) davon aus, dass eine Abhängigkeit vom politischen Wohlwollen der Kreditinstitute in Österreich prinzipiell kein Problem darstellen dürfte.

Kritischer wird die Lage jedoch, wenn es sich um Kredite von Privatpersonen handelt. Der aktuellste und wohl auch finanziell bedeutsamste Fall in diesem Kontext ist jener des Team Stronachs. Rohrer fragte deswegen sehr berechtigt (ORF 2014, min: 00:20:17.): „Was passiert, wenn Frank Stronach morgen, übermorgen oder in einem Monat, oder seine Erben, alle Kredite an die Partei fällig stellt?“ Laut RH (2015) stellte Stronach der Partei ca. 21 Millionen Euro in Form von Großspenden und Krediten zur Verfügung. Im November waren noch ca. neun Millionen an von ihm gewährten Krediten offen – eine Million Euro hatte Stronach zuvor bereits in eine Spende umgewandelt (vgl. auch ORF 2014, min: 00:39:00). Derzeit wird Nachbaur (ORF 2014, min: 00:39:10) zufolge jährliche eine Million fällig gestellt, wobei es Stronach obliegt, diese in eine Spende umzuwandeln. Nicht nur hat der Parteigründer aufgrund des Parteistatuts eine ausgesprochene Machtposition in der Partei, auch die Kredite könnten ihm das sprichwörtlich „letzte Wort“ verschaffen. Immerhin könnte Stronach die Kredite jederzeit fällig stellen – was Klub- und Parteimitglieder auch wissen (vgl. auch ORF 2014, min: 00:35:09). Dadurch stellt sich natürlich die Frage nach der Loyalität der Abgeordneten: sind sie denn nun eher ihrem Kreditgeber oder ihren Wählern verpflichtet? Zudem wurde Fussi zufolge die Partei „heruntergefahren“, um möglichst viel Geld zu sparen und die Darlehen zurückzahlen zu können (vgl. ORF 2014, min: 00:35:20).

Die Verschuldung von Parteien kann auch Auswirkungen auf das Machtgefüge haben und verschuldete Oppositionsparteien können über eine Kürzung der Parteiförderung massiv unter Druck gesetzt werden. In Österreich gab es im Jahr 2000 beispielsweise Überlegungen seitens der Regierungsparteien, die Parteienfinanzierung auf Bundesebene empfindlich zu kürzen (vgl. Sickinger 2009, 196). Auf der anderen Seite gab es Anfang der 90er Jahre den Fall der Verdoppelung der staatlichen Parteien- und Klubfinanzierung, der Sickinger (2009, 196; 2013, 110) zufolge auf die hohe Verschuldung der beiden Regierungsparteien zurückzuführen war. Er vermutet ähnliche Gründe für die Erhöhung der Förderungen auf Landesebene.

Ein neues Problem hinsichtlich der Finanzierung durch Kredite könnte sich ergeben, sollten Großspender die durch das PartG 2012 vorgeschriebene, sofortige Offenlegung von Spenden ab 50.000 Euro durch eine Umwandlung in ein Darlehen umgehen (vgl. Sickinger 2013, 111). Darlehen sind nämlich unter dem Punkt „Kreditkosten und Kreditaufnahmen“ separat und in Gesamtbeträgen im Rechenschaftsbericht offenzulegen (vgl. ebenda). Durch diese Form der Finanzierung könnten Parteien tatsächlich verstärkt unter Druck geraten, indem diese ihre Abhängigkeit vom Darlehensgeber wesentlich erhöht, da es in dessen Hand liegt das Darlehen später tatsächlich in eine Spende umzuwandeln (vgl. ebenda).

Aus den Rechenschaftsberichten der Bundesparteiorganisationen können auf den Verschuldensstand indirekte Rückschlüsse gezogen werden (vgl. Sickinger 2009, 197), was ab dem Rechnungsjahr 2013 auch für die Landesebene zutrifft (vgl. Sickinger 2013, 111). Bei den von den Parteien veröffentlichten Zahlen gibt es aber diverse Probleme (vgl. Sickinger 2013, 112):

- Der tatsächliche Verschuldensstand muss nicht angeführt werden, auf Basis der bisherigen Rechtslage wurde er infolge auch von keiner Partei ausgewiesen.
- Auf der Einnahmenseite werden nur neue Kreditaufnahmen verbucht.
- Nicht ersichtlich ist, ob, und wenn ja, in welchem Umfang die Kredite im selben Jahr zurückbezahlt wurden.
- Die Ausgabenseite weist „Kreditkosten und Kreditrückzahlungen“ als einen Sammelposten aus. In welchem Ausmaß lediglich Zinsen bedient bzw. zu welchem Teil Schulden durch Rückzahlungen beglichen wurden ist weder ersichtlich noch abschätzbar.
- Als letzter Punkt bei den Ein- und Ausgaben wurden in Rechenschaftsberichten bisher häufig Saldi angeführt, was auf der Einnahmenseite bedeutet, dass im entsprechenden Jahr mehr ausgegeben als eingenommen wurde, wohingegen das Saldo auf der Ausgabenseite einen Überschuss an Einnahmen bedeutet. Zu bedenken gilt, dass diese Angaben jeweils vorübergehende Situationen zum Jahresende beschreiben. Wenn sie eine nachhaltige Verschuldung oder Überschüsse anzeigen, kann man davon ausgehen, dass sie im nächsten Jahr als Kreditaufnahmen oder Zuführung zu Rücklagen verbucht sind.

Alle 2008 in den Nationalrat gewählten Parteien haben im Laufe der letzten Jahrzehnte temporär erhebliche Verschuldungen durchgemacht (vgl. Sickinger 2009, 198). Durch die stark erhöhte Parteienfinanzierung sowie das Vorziehen von Spenden vor dem Inkrafttreten des PartG 2012, dürfte die aktuelle Verschuldung der Parteien nicht sonderlich ausgeprägt sein (vgl. Sickinger 2013, 113).

4.4 Parteiunternehmen und Unternehmensbeteiligungen

Der Forschungsstand zu den österreichischen Parteiunternehmen ist bis dato als eher dürftig anzusehen und erschwert eine Beleuchtung der praktischen Verhältnisse hinsichtlich ihrer eigentlichen Bedeutung für die Finanzierung von Parteien bzw. hinsichtlich ihrer möglichen Rolle in punkto Korruption. Bei Lenzhofer (2009, 2010) wird das Thema Parteiunternehmen kurz angerissen, Sickinger (1990, 2009, 2013) behandelt sie etwas ausführlicher, eine systematische Untersuchung ihrer wirtschaftlichen Bedeutung war jedoch bis zu der von Kogelnik (2014) in ihrer Masterarbeit vorgelegten Pilotstudie nicht vorhanden.

Die unternehmerische Tätigkeit von Parteien wird durch die Regelungen im PartG zum Rechenschaftsbericht implizit zugelassen (vgl. Kogelnik 2014, 27). Unter der Bestimmung des § 5 Abs. 4 PartG, die jene Einnahmen- und Ertragsarten der Unternehmen auflistet, die gesondert auszuweisen sind, finden sich entsprechende Punkte. Neben den Erträgen, die Parteien direkt aus ihren Unternehmen sowie indirekt aus Unternehmensbeteiligungen erwirtschaften, ist zudem auch eine Liste von Unternehmen anzuschließen, an denen Parteien mit mindestens fünf Prozent direkt oder mit zehn Prozent indirekt beteiligt sind (§ 5 Abs. 6 PartG).

4.4.1 Die historische Entwicklung von Parteiunternehmen

In der Vergangenheit waren die wichtigsten Unternehmen in Parteibesitz Verlage, Druckereien und Parteizeitungen, wobei diese historisch gesehen besonders für Parteien der Arbeiterbewegung große Bedeutung hatten. Bürgerliche bzw. christlich-soziale Parteien konnten auf eine prinzipiell positiv gestimmte Berichterstattung der meisten (formal parteiunabhängigen) Printmedien vertrauen (vgl. Sickinger 2009, 185; 2013, 104). Neben der Notwendigkeit zur Erzeugung positiver Berichterstattung, lässt sich das Phänomen der, bis vor wenigen Jahrzehnten eine durchaus bedeutende Rolle spielenden, Parteizeitungen auch auf die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg zurückführen. Nach 1945 ließen die Alliierten zunächst nur Zeitungen der jeweiligen Besatzungsmächte bzw. Parteizeitungen zu, weiters wurden sämtliche ostösterreichische Druckereien und Papierfabriken der SPÖ, ÖVP und KPÖ (also den damals zugelassenen Parteien) übertragen (vgl. Sickinger 2009, 185). Trotz der Mitte der 70er ausgeschütteten staatlichen Presseförderung (die parallel zur direkten, im PartG festgelegten, Parteienfinanzierung verlief), der Mitte der 80er für „nicht-marktbeherrschende“ – ergo meist in Parteihand befindliche – Zeitungen starken Erhöhung der Förderung und der Subventionierung von Druckereien, konnten die Defizite der Parteizeitungen und -verlage nicht mehr gedeckt werden (vgl. ebenda, 185f). Bereits ab den 70ern sah sich deshalb vor allem die SPÖ gezwungen ihre stark defizitären Tageszeitungen

Stück für Stück zu verkaufen; mitunter mit hohen Verlusten, wie das Beispiel der schrittweisen Veräußerung der 1889 von Victor Adler gegründeten traditionsreichen *Arbeiter-Zeitung* (AZ), sowie deren endgültige Einstellung 1992, zeigte (vgl. Pelinka/Scheuch 1989; Sickinger 2013, 104).

2009 gab es österreichweit nur noch zwei Parteizeitungen: die *Neue Kärntner Tageszeitung* (KTZ) der SPÖ Kärnten sowie das *Neue Volksblatt* der ÖVP Oberösterreich (vgl. Sickinger 2009, 185). Nachdem sich die SPÖ, die vormals 100 Prozent an der Zeitung hielt, von 2009 an sukzessive aus der nicht mehr lukrativen Beteiligung an der KTZ zurückzog, wurde das Unternehmen 2010 endgültig veräußert. Bereits drei Jahre später wurde vom Miteigentümer Hansjörg Berger der Konkursantrag gestellt (vgl. Fidler, 2013). Die Zeitung erschien nach 69 Jahren zum letzten Mal im Jahr 2014 (vgl. ORF Kärnten, 2014). Lediglich eine einzige Zeitung ist also in Parteihand verblieben (vgl. Sickinger 2013, 104): Das Neue Volksblatt befindet sich nach wie vor im Besitz der ÖVP Oberösterreich (vgl. Sickinger 2013, 104) und erscheint je nach Wochentag mit einer Auflage von 19.000 bis 22.000 Stück (vgl. Neues Volksblatt, 2014).

Auch auf Verlags- und Druckereiseite hat sich der Parteibesitz stark vermindert. In Hand der SPÖ sind noch die *Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg* (SPÖ Oberösterreich) sowie die *Leykam AG* (SPÖ Steiermark); auf Seiten der ÖVP noch der Österreichische Agrarverlag (Bauernbund) (vgl. Sickinger 2013, 104). Der *Wirtschaftsverlag* wurde vom Wirtschaftsbund bereits Mitte der 90er Jahre an den *Süddeutschen Verlag* verkauft und der Erlös gewinnbringend angelegt, was dazu führte, dass neben Mitgliedsbeiträgen, Spenden und der Fraktionsfinanzierung der Wirtschaftskammer auch Zinserträge zu den wichtigsten Einnahmen des Wirtschaftsbundes zählen (vgl. Sickinger 2009, 186; 2013, 104).

Die nach wie vor weite Verbreitung von Unternehmen, die ein besonderes Naheverhältnis zu einer Partei aufweisen, resultiert aus der in Österreich traditionell stark ausgeprägten Lagerstruktur. Beispiele hierfür finden sich insbesondere im Genossenschaftssektor (Raiffeisen, Wohnbaugenossenschaft), im Versicherungssektor (etwa die Wiener Städtische) oder im Umkreis des ÖGB (vgl. Sickinger/Nick 1990, 42).

4.4.2 Aktuelle Parteiunternehmen

Parteien betreiben Unternehmen primär in jenen Branchen, von denen sie in ihrer Organisation Unterstützung erwarten können, wie etwa in den Bereichen Marketing und Werbung, Verlag und Druck (vgl. Kogelnik 2014, 97). Während Parteien also zunehmend weniger in den traditionellen Sparten von Verlag und Druck tätig sind (vgl. ebenda, 98), sind Parteiunternehmen eines neueren Typs, die in der Werbebranche angesiedelt sind, aktiv und kommerziell erfolgreich (vgl. Sickinger 2009, 187; 2013, 105). Ende der 80er kam es in Österreich zu Umwälzungen, die dazu führten, dass es nun vor allem diese Unternehmen – allen voran Werbefirmen – waren, die für die Parteien an Wichtigkeit zunahm (vgl. Sickinger/Nick 1990, 40). Sie waren auch insofern als politisch anzusehen, als bis in die 80er Jahre für die Inanspruchnahme einschlägiger Dienstleistungen ein parteipolitisches Naheverhältnis Voraussetzung war (vgl. Sickinger 2009, 187; 2013, 105). Auch wenn sie durchaus marktübliche Preise verrechneten, orientierten sie sich stark an den Bedürfnissen

ihrer Parteien, indem sie ihnen zum Beispiel in Wahlkampfzeiten eine individuelle Regelung der Zahlungsmodalitäten boten (vgl. Sickinger/Nick 1990, 40). Mit der Zunahme finanzieller Interessen in der Werbebranche zogen sich ÖVP und SPÖ jedoch peu à peu aus ihren Beteiligungen zurück (vgl. Sickinger 2013, 105). Die ÖVP verkaufte Anfang der Nuller-Jahre ihre Anteile an der IWG Holding. Die SPÖ reduzierte ihre Anteile an der kommerziell sehr erfolgreichen *Gewista* (die SPÖ Wien hält heute noch 13,33 Prozent am Unternehmen). Außerdem im Besitz der SPÖ Wien befinden sich noch die Echo-Werbeagentur sowie zu 40 Prozent die *Progress-Werbung*. Über eine Privatstiftung befindet sich die *Gutenberg Werbeagentur* im Eigentum der SPÖ Oberösterreich (vgl. ebenda).

Auch wenn die beiden Großparteien sich zum Großteil aus den Plakatierunternehmen zurückzogen haben, so sind ihre Interessen durch indirekte (Minderheiten-) Beteiligungen sowie über politische Naheverhältnisse zu den neuen Eigentümern weiterhin gewahrt. Dies muss sich keineswegs in Rabatten niederschlagen, kann jedoch wie gehabt durchaus Vorteile bei der Verhandlung der Zahlungsmodalitäten, der Zuteilung von bevorzugten Plakatflächen oder auch sogenannte Überhangzeiten bringen (vgl. Sickinger 2009, 188; 2013, 106).

FPÖ und BZÖ verlegten sich auf die Gründung eigener Werbeagenturen. Die FPÖ wickelte über die programmatisch *FP-1998 Werbeberatungs GesmbH* in den 90er Jahren ihre Wahlkämpfe ab, bevor sie sie 2000 gegen den symbolischen Betrag von einem Schilling und einen gut dotierten Beratervertrag ihrem Geschäftsführer Gernot Rumpold überschrieb (vgl. Sickinger 2013, 106). Sowohl diese als auch die vom BZÖ gegründete Agentur *Orange* stehen im Verdacht, Scheinaufträge für Partei- bzw. Wahlkampfspenden abgewickelt zu haben (vgl. ebenda).

Werbefirmen sind jedoch keine reine Erfindung der FPÖ, sondern wurden von Parteien vor allem auch im Umfeld von Parteizeitungen und Verlagen gegründet, um z.B. das Aufbringen von Inseraten sowie deren Verteilung auf Zeitungen niedrigerer Ebenen – wie Gemeindezeitungen – effektiver handhaben zu können (vgl. Sickinger 2009, 189; 2013, 106). Im Besitz der ÖVP befand sich beispielsweise die *Oberösterreichische Heimatwerbung* – eine hundertprozentige Tochter des Neuen Volksblatts. Dies führte dazu, dass die Defizite der Zeitung über einen langen Zeitraum mit den Gewinnen der Heimatwerbung ausgeglichen wurden (vgl. Sickinger 2013, 106).

Mit Ausnahme der Grünen verfügen die etablierten Parteien zudem über hohe „stille Reserven“ – etwa in Form von Beteiligungen oder auch Liegenschaftsbesitz, wie Schulungs- oder Parteihäuser (vgl. Sickinger 2009, 184; 2013, 106). Zum Teil dienten diese zur Besicherung von Krediten, zum Teil wurden sie bei dringenden finanziellen Engpässen aber auch veräußert, wie etliche Beispiele seit den 80ern belegen (vgl. ebenda).

4.4.3 Exkurs: Die Unternehmensbeteiligungen der SPÖ

Bedenklich war in der Vergangenheit die SPÖ-Beteiligung an der Österreichischen Nationalbank über den Umweg des Sozialistischen Verlags, insbesondere hinsichtlich der Kritik der Parteienstaatlichkeit (vgl. Sickinger 2009, 189; 2013, 107). Mitte der 50er Jahre beschlossen die Parteien im Zuge der Neuregelung des Nationalbankgesetzes, dass lediglich die Hälfte des Grundkapitals in Staatshänden belassen, die andere Hälfte jedoch auf von den Koalitionspartnern benannte Institute und Körperschaften aufgeteilt würde (vgl. ebenda). Die SPÖ verteilte ihr Viertel gleichmäßig (also je rund 8,33 Prozent) auf die damaligen drei Säulen der Arbeiterbewegung: an ÖGB, Konsum und – treuhändisch für die Partei – den Sozialistischen Verlag. Die ÖVP verteilte ungleichmäßig an mehrere kleinere Aktionäre, wie etwa die Bundesländer-Versicherung (2,67 Prozent), die Industriellenvereinigung (zwei Prozent), den Pensionsfonds der niederösterreichischen Landeswirtschaftskammer sowie 8,33 Prozent an die Bundeswirtschaftskammer und sieben Prozent an die Raiffeisenbank (vgl. S ebenda). Die Obergrenze der Dividendenzahlung an die privaten Anteilhaber wurde (und ist) auf 20 Prozent des Grundkapitals festgelegt (vgl. ebenda).

„Als 1992 das OeNB-Grundkapital von damals 10,9 Mio. € (150 Mio. ÖS) auf 87,2 Mio. € (1,2 Mrd. ÖS) erhöht werden sollte, wurde dies von der FPÖ erfolgreich als indirekte Parteifinanzierung angeprangert, wodurch vor allem die SPÖ-Anteile ins Gerede kamen.“ (Sickinger 2009, 189f).

Die SPÖ hatte die Anteile ihres Verlages in mehreren Tranchen in den Jahren 1876, 1978, 1987 und 1992 an die BAWAG (3,6 Prozent) und die Wiener Städtische (0,5 Prozent), also zwei ihrem Lager zuzurechnende Institute, verkauft – und das, obwohl die Beteiligung aufgrund der begrenzten Dividende nicht profitabel war (vgl. Sickinger 2009, 190; 2013, 107). Der Verkauf bzw. Kauf schien ökonomisch also nur bei einer (wie sich später herausstellte geplanten) Grundkapitalerhöhung sinnvoll (vgl. Sickinger 2013, 107). In die öffentliche Diskussion gelangte das Thema, als die SPÖ 1992 versuchte die restlichen Anteile (4,33 Prozent) an die Arbeiterkammern Wien, Niederösterreich und Oberösterreich zu verkaufen (vgl. Sickinger 2013, 107). Die restlichen Anteile wurden jedoch 1997 für geschätzte 7,3 Millionen Euro an die Bank Austria verkauft (vgl. Sickinger 2009, 190). Über die Jahre hinweg konnte die SPÖ für den Verkauf der Anteile ihres Verlages an parteinahe Institute mehr als eine Viertelmilliarde Schilling lukrieren. Bedenkt man die begrenzte Dividende waren die Kaufpreise aus ökonomischer Hinsicht jedoch kaum zu rechtfertigen (vgl. ebenda).

Andere Unternehmensbeteiligungen der SPÖ wurden in der Öffentlichkeit jedoch breiter diskutiert als jene an der ÖNB. Die oberösterreichische sowie die steirische SPÖ hatten ihre Unternehmensbeteiligungen und Liegenschaften in Stiftungen eingebracht; und das obwohl die SPÖ selbst die Abschaffung von Steuerprivilegien für Privatstiftungen forderte (vgl. Sickinger 2013, 108). 1995 wurde von der oberösterreichischen SPÖ für die Verwaltung ihres Immobilienbesitzes sowie des Gutenberg Werberings die Sozialdemokratische Partei Oberösterreich Privatstiftung gegründet, die später in „L 36 Privatstiftung“ umbenannt wurde (vgl. ebenda). Ihre Beteiligungen an der Leykam Medien AG, der Fortunacommerz Vermögensverwaltung GmbH sowie der LRB Lokalradiobeteiligungs GmbH wurden von der steirischen SPÖ 2001 in die „Zukunft Steiermark Privatstiftung“ eingebracht, die allerdings

nicht lange von Bestand war (vgl. ebenda). Nachdem sie schwere Kritik seitens der anderen Parteien einstecken musste, als sich herausstellte, dass Teile des Landtagwahlkampfes 2005 (kostensparend) über die Fortunacommerz abgewickelt worden waren, wurde der Stiftung letztlich seitens der Finanz die Gemeinnützigkeit aberkannt (vgl. ebenda). Zehn Jahre nach ihrer Gründung wurde sie schließlich aufgelöst. Die Anteile wurden in die *Spectro gemeinnützige Gesellschaft für wissenschaftliche Forschung GmbH* eingebracht (vgl. ebenda).

Nicht nur innerhalb der eigenen Partei, auch im Vergleich mit anderen Parteien ist es die Wiener Landesorganisation der SPÖ, die die meisten Beteiligungen hält (vgl. ebenda). Dies lässt sich historisch begründen, da die Wiener SPÖ bereits in den 50er Jahren begonnen hatte, ökonomische Aktivitäten – etwa als Betreiberin von Kinos – zu verfolgen (vgl. Sickinger 2009, 191). Sie blieb jedoch die einzige Partei mit derartigen Unternehmungen; in der ÖVP beispielsweise gab es nach 1945 – ausgenommen in Bezug auf die Werbe- und Medienbranche – Bedenken, da man befürchtete, dass solcherart gerichtete Unternehmungen möglicherweise gegen die eigenen Mitglieder konkurrieren würden (vgl. ebenda). Eine Ausnahme bildeten lediglich gewisse Beherbergungs- und Publikationsaktivitäten der Parteiakademien. Aus ökonomischen wie praktischen Gründen wurden sie an kommerzielle Unternehmen ausgelagert, da Parteiakademien als gemeinnützig organisierte Vereine in ihrer wirtschaftlichen Betätigung stark limitiert sind (vgl. ebenda).

Der *Verband Wiener Arbeiterheime GmbH*, der ehemals zur Verwaltung des SPÖ-Realienbesitzes gegründet wurde (vgl. Sickinger 2009, 191), ist unter anderem an der Allgemeinen Wirtschaftsholding A.W.H. beteiligt. Diese hält 13,33 Prozent an der Gewista, 100 Prozent am Echo Medienhaus bzw. am VWZ Zeitschriftenverlag sowie 27 Prozent an einem gemeinnützigem Zusammenschluss mehrerer Wiener Wohnbaugenossenschaften – der Sozialbau AG (vgl. Sickinger 2013, 108). Zudem hält die GmbH Anteile an der Allgemeinen Beteiligungsholding A.B.H., in deren vollständigen Besitz sich das Architektenbüro Projektbau befindet (vgl. Sickinger 2009, 191; 2013, 108). Allein im Jahr 2006 konnte die Wiener SPÖ Medienberichten zufolge aus ihren Beteiligungen einen Gewinn von 4,4 Millionen Euro¹⁴ lukrieren (vgl. ebenda).

„Problematisch an derartigen Beteiligungserträgen ist, dass diese Unternehmen mit gemeindeeigenen und –nahen Unternehmen intensive Geschäftsbeziehungen pflegen bzw. ihr Erfolg auch von Planungsentscheidungen der Gemeinde abhängt – womit diese Unternehmen stets unter dem strukturellen Verdacht stehen, von der Identität des Eigentümers mit der in der Gemeinde dominanten Partei zu profitieren.“ (Sickinger 2009, 191; 2013, 108)

¹⁴ Davon 1,3 Millionen Euro durch die A.W.H. sowie 3,7 Millionen Euro über die A.B.H. aus Bau- und Immobiliengeschäften (vgl. Sickinger 2013, 108f).

4.4.3 Wirtschaftlicher Stellenwert von Parteiunternehmen

Pelinka (1981, 267) attestierte Parteiunternehmen (bzw. Unternehmensbeteiligungen von Parteien) bereits Anfang der 80er nur noch eine untergeordnete Rolle in der Finanzierung von Parteien. Aufgrund der zwar langsam bröckelnden, doch noch vorhandenen gesellschaftlichen Lagerstruktur, sind es heute vor allem die parteinahen Unternehmen, die in der politischen Realität eine deutlich höhere Wichtigkeit einnehmen. Bei diesen handelt es sich hauptsächlich um solche im Versicherungs- und Genossenschaftssektor (Wohnbaugenossenschaften, Raiffeisen) bzw. bis zum Notverkauf der BAWAG 2006 auch um solche des ÖGB (vgl. Sickinger 2013, 103). Auch im Bereich der Daseinsvorsorge tätige Unternehmen bzw. kommunale Banken können von den Regierungsparteien der jeweiligen Gebietskörperschaft instrumentalisiert werden (vgl. Sickinger 2009, 183). In den letzten drei Jahrzehnten haben sich die Verbindungen zu den Lagerparteien und die sich aus dem politischen Naheverhältnis ergebenden Patronagemöglichkeiten der Parteien allerdings merklich aufgeweicht (vgl. Sickinger 2009, 183; 2013, 103).

Bei der Finanzierung von Parteien kommen im Besitz der Partei befindlichen Unternehmen keineswegs nur rein erwerbswirtschaftliche Zwecke zu; kommerziell betrachtet sind diese selten übermäßig gewinnträchtig, sondern – denkt man beispielsweise an vormals in Parteihand befindliche Druckereien – stark defizitär (vgl. Sickinger 2009, 183; 2013, 103). Ihr großer Vorteil liegt (bzw. zum Teil lag) in der Kostenminderung für ihre Eigentümer – etwa indem lediglich jene Ausgaben berechnet werden, die zum Erhalt der betrieblichen Substanz nötig sind oder indem sie die eigentliche Parteiorganisation vor laufenden Ausgaben bewahren (vgl. Sickinger/Nick 1990, 38; Sickinger 2009, 183; 2013, 103). Finden sich bei Unternehmen zudem Holding-Konstruktionen zwischengeschaltet – beispielsweise in Form von GmbHs, Stiftungen oder Vereinen – besteht die Möglichkeit Gewinne aus Liegenschaftsbeteiligungen oder anderen Unternehmen mit den Verlusten der eher stärker politisch aktiven Unternehmen gegen zu verrechnen (vgl. Sickinger 2009, 183f).

Nicht unwesentlich sind außerdem steuerliche Vergünstigungen, die durch parteieigene Unternehmen entstehen können. Parteien kommen durch diese etwa in den Genuss des Vorsteuerabzugs und ermöglichen es Parteimitarbeitern unter einem Firmendeckmantel tätig zu sein (vgl. ebenda, 184).

4.4.4 Parteiunternehmen und ihre Rolle in Bezug auf Parteispenden

Auch in punkto Spenden nehmen Parteiunternehmen eine tragende Rolle ein. Wirtschaftstreibende, die einer Partei eine Großspende zukommen lassen wollen, können dies auch als Auftrag an ein Parteiunternehmen tun und die Spende in Folge als Betriebsausgabe steuerlich absetzen (vgl. Sickinger 2009, 184; 2013, 103f). Dadurch, dass Unternehmen in Parteihand so zur Verschleierung der eigentlich als Spenden zu deklarierenden Zuwendungen fungieren können, handelt es sich bei diesen auch um eine politisch sensible Materie. Immerhin steht diese Form der Umwegfinanzierung – sprich der indirekten Parteifinanzierung – auch staatlichen Stellen oder Verbänden offen (vgl. Sickinger 2009, 184; 2013, 104). Für den staatlichen Sektor wurde deswegen eine (nachträgliche)

Meldepflicht für Aufträge und deren Höhe an Parteiunternehmen eingeführt (vgl. Sickinger 2013, 104).

„Da es sich bei einem Auftrag an ein Parteiunternehmen häufig um ein funktionales Äquivalent für eine Parteispende handelt, stellen sich ähnliche Probleme, wie sie generell für Großspenden zu konstatieren sind.“ (Sickinger 2013, 104).

Im Bereich der parteinahen Unternehmen spielte sich einer der aufsehenerregendsten Fälle bei den Kärntner Freiheitlichen ab, die über ihre Werbeagentur *Connect* bei Landesaufträgen mitgeschnitten haben. Wie in dem Fall eines Rechtsanwaltes bekannt wurde, wurde sogar vertraglich festgehalten, dass für die Auftragsvermittlung Honorare fällig werden. In anderen Fällen liegen Rechnungen auf, die überaus dubios anmuten. Unternehmen, die von Landesaufträgen profitierten, entrichteten hohe Beträge für Layoutberatung und dergleichen. Die Zahlungen gingen zum Teil nicht an Connect, sondern ohne Umwege an die Kärntner Freiheitlichen (vgl. Fritzl 2011).

4.5 Spenden

„Das Feld der individuellen Spenden an Parteien ist ein sehr weites: Es reicht vom Kauf einer Wahlkampfkarte durch einfache Parteimitglieder oder -sympathisanten im Betrage von 20 Schilling bis zur nächtlichen, geheimen Übergabe von prall gefüllten Geldkoffern oder der Ausstellung von Schecks in Millionenhöhe.“ (Kadan 1981, 11).

4.5.1 Die Rechtslage vor 2012

Regelungen zu Spenden an Parteien waren bis 2012 im PartG 1975 enthalten. Diese setzen sich in erster Linie mit der Rechenschaftspflicht der Parteien auseinander. So war etwa keine eigene Bestimmung zum Thema „Spenden“ enthalten, lediglich § 4 beinhaltete Ausführungen darüber, wann sie im Rechenschaftsbericht der Parteien aufzuscheinen hätten.

„§ 4 [...]

„(7) In einer Anlage zum Rechenschaftsbericht (Spendenliste) sind die im Berichtsjahr entweder an die betreffende politische Partei oder an eine ihrer Gliederungen (Landes-, Bezirks- oder Lokalorganisationen) geleisteten Spenden, die den Betrag von 7 260 Euro übersteigen, folgendermaßen auszuweisen:

Gesamtsumme der Spenden von natürlichen Personen, die nicht unter Z 2 fallen;

Gesamtsumme der Spenden von im Firmenbuch eingetragenen natürlichen und juristischen Personen;

Gesamtsumme der Spenden von Vereinen, die nicht unter Z 4 fallen und

Gesamtsumme der Spenden von Körperschaften öffentlichen Rechts, von auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Berufs- und Wirtschaftsverbänden, von Anstalten, Stiftungen oder Fonds.“

(PartG 1975 Artikel II § 4)

Spenden, die unter Punkt 1 bis 3 fielen, mussten in eine gesonderte Liste übernommen werden, unter Ausweisung von Name und Anschrift des Spenders sowie des exakten Betrags (Art. II § 4 Abs. 8 PartG 1975). Die jeweilige Liste war dem Präsidenten des RH zu übermitteln. Dieser hatte auf Ersuchen der betreffenden Partei festzustellen, ob eine angegebene Spende ordnungsgemäß deklariert wurde (Art. II § 4 Abs. 8 leg cit). Die Parteien waren dazu verpflichtet, den jährlichen Rechenschaftsbericht sowie die zugehörige Spendenliste im *Amtsblatt der Wiener Zeitung* zu veröffentlichen (II § 4 Abs. 9). Kam eine Partei dem nicht fristgerecht nach (Stichtag 30. September; Art. II § 4 Abs. 9), hatte der Bundeskanzler fällige öffentliche Zuwendungen bis zur ordnungsgemäßen Übermittlung oder Veröffentlichung einzubehalten (Art. II § 4 Abs. 10 bzw. Art. I § 1 Abs. 5). Weitere Regelungen oder Sanktionen im Falle eines Verstoßes waren nicht enthalten.

Die Gesamteinnahmen der Parteien aus Spenden waren deswegen schwierig zu schätzen, da lediglich Spenden über 7.260 Euro in den Rechenschaftsberichten ausgewiesen werden mussten, und das pauschalisiert und anonymisiert (vgl. Sickinger 2009, 149). Das daraus resultierende Gesamtbild schien wenig realistisch. Bei der ÖVP waren die Teilorganisationen in den Angaben nicht enthalten. Die Angaben der SPÖ umfassten die Gesamteinnahmen der Bundespartei von Privatpersonen, also nicht nur jene, die die Offenlegungsgrenze überschritten. Die FPÖ hingegen gab an, lediglich Spenden von Verbänden erhalten zu haben. Rückblickend wurden jedoch auch Zuwendungen Industrieller aufgedeckt, was die Angaben wenig glaubwürdig erscheinen ließ (vgl. ebenda). Zwischen 1990 und 2007 wies die FPÖ keine einzige, die Grenze von 7.260 Euro übersteigende, Individualspende aus (vgl. ebenda, 157).

„Die offensichtliche Irrelevanz derartiger Angaben illustrieren etwa die im Jahr 2000 bekannt gewordenen Spenden des FPÖ-freundlichen Industriellen Herbert Turnauer, darunter u.a. 1992 eine Spende von 0,5 Mio. € (7 Mio. ÖS) für den Wahlkampf der FPÖ Präsidentschaftskandidatin Heide Schmidt und 1996 an Jörg Haider. Insgesamt wurde vermutet, dass Turnauer ‚über mehrere Jahre‘ der FPÖ bis zu 4,36 Mio. € (60 Mio. ÖS) zukommen ließ. Wie diese Zuwendungen im Einzelnen verwendet wurden – bei der Partei, dem Parlamentsklub, für die Bezahlung von Rechnungen und Spesen außerhalb der offiziellen Parteibuchhaltung, für individuelle Ausgabenkonten der bedachten Politiker – muss in Ermangelung von weiteren Erhebungen staatlicher Kontrollinstanzen offenbleiben.“ (Sickinger 2009, 157)

4.5.2 Das PartG 2012

Mit dem PartG 2012 erhielt das Parteiengesetz erstmals explizite Bestimmungen darüber, welche Art Spenden zulässig seien bzw. von welchen Seiten Spenden nicht angenommen werden dürfen. Die Regelungen zu diesem Thema wurden somit deutlich verschärft. In § 2 Z 5 PartG 2012 wird der Begriff Spende genauer definiert:

„5. „Spende“: jede Zahlung, Sachleistung oder lebende Subvention, die natürliche oder juristische Personen

a. einer politischen Partei oder

b. einer wahlwerbenden Partei, die keine politische Partei ist, oder

c. einer Gliederung der politischen Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt oder

d. einer nahestehenden Organisation, mit Ausnahme jener im Sinne des § 4a Abs. 2 Z 3 Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400, sowie jener Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen, oder

e. an Abgeordnete, die auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben, oder

f. an Wahlwerber, die auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben,

ohne entsprechende Gegenleistung gewähren. Nicht als Spende anzusehen sind Mitgliedsbeiträge, Beiträge der der jeweiligen Partei angehörenden Mandatare und Funktionäre, Zuwendungen von Berufs- und Wirtschaftsverbänden und anderen Interessenvertretungen mit freiwilliger Mitgliedschaft im Sinne des Artikels II Abs. 1 des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 391/1975 an die in ihren Organen vertretenen Gruppierungen sowie Zuwendungen von gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen an die in ihren Organen vertretenen Gruppierungen,“

Damit wird festgehalten, dass keineswegs nur Geldleistungen unter den Begriff Spende fallen, sondern auch Sachleistungen (inklusive Kostenübernahmen von Dritten) und Personalüberlassungen, so keine entsprechende Gegenleistung erfolgt (vgl. Sickinger 2013, 43). Nicht erfasst sind laut eines Berichtes des Verfassungsausschusses Dienstleistungen, was wohl nur eingeschränkt gelten kann, da kostenlose Dienstleistungen Dritter (also Spender) durchaus als Kostenübernahme gewertet werden können (vgl. ebenda).

„Die Intention des Gesetzgebers ging offenkundig dahin, dass ehrenamtliches Engagement von Mitgliedern und Sympathisanten für die Partei [...] keine Spende darstellen sollte und dabei kann es sich auch um Leistungen handeln die grundsätzlich einen Marktwert haben.“ (Sickinger 2013, 43)

Die Bestimmung des § 6 PartG 2012, der „Spendenparagraf“, gliedert sich im wesentlichen in drei Teile: die Zulässigkeitserklärung von Spenden, die näher definierten Publikationspflichten hinsichtlich der Spenden sowie die Festsetzung gewisser Spendenverbote (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 105).

4.5.1.1 Die Publikationspflichten

Die Spendenpublikation erfolgt in vier Teilen (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 107). Erstens muss das Spendenaufkommen nach der internen Parteistruktur gegliedert ausgewiesen werden (§ 6 Abs. 2 PartG 2012). Zweitens sind die Spenden gegliedert nach Herkunft der Spenden aufzuschlüsseln (§ 6 Abs. 3 leg cit). Drittens müssen Spenden, die über das Jahr die Summe von 3.500 Euro übersteigen (§ 6 Abs. 4), unter Angabe der Identität des Spenders ausgewiesen werden. Viertens müssen Einzelspenden, die 50.000 Euro überschreiten, dem RH unverzüglich gemeldet werden, der diese inklusive der Identität des Spenders auf seiner seiner Homepage veröffentlicht (§ 6 Abs. 5).

Im Vergleich zum PartG 1975 wurde also die Summe, ab der die Spenden offen gelegt werden müssen, mehr als halbiert. Sickinger zufolge (2013, 78) kann man nunmehr von einer sinnvollen Definition von Großspenden sprechen. Er kritisiert jedoch, dass es keiner nachvollziehbaren Logik folgt, weshalb Spenden an kommunale Parteiorganisationen bei der Durchrechnung nicht berücksichtigt werden müssen (vgl. Sickinger 2013, 49). Ein juristisches Argument gegen die Zulässigkeit sieht er im – üblicherweise – fehlenden Umstand der eigenen Rechtspersönlichkeit der kommunalen Organisationen; dies würde bedeuten, dass die Spenden, juristisch gesehen, an die Gesamt-, Landes- oder Bezirksparteien gingen (vgl. ebenda, 50). Sickinger attestiert schließlich, dass man auch vermuten könnte,

„[...] dass hier von den Großparteien bewusst ein Schlupfloch zur Umgehung der Spendentransparenz eingebaut wurde.“ (Sickinger 2013, 50).

4.5.1.2 Spendenverbote

Die Spendenannahmeverbote umfassen zwei Haupttypen: zum einen Spendenobergrenzen und zum anderen generelle Spendenverbote (vgl. Sickinger 2013, 45).

Spenden von ausländischen natürlichen oder juristischen Personen über 2.500 Euro, Barspenden über 2.500 Euro, anonyme Spenden über 1.000 Euro sowie Spenden über 1.000 Euro, die eine erkennbare Weiterleitung von Spenden eines Dritten darstellen, sind untersagt (vgl. Sickinger 2013, 45). Als unzulässige Weiterleitung einer Spende durch einen nicht genannten Dritten (§ 6 Abs. 6 Z 9) gelten unter anderem auch vergünstigte oder kostenlose Dienstleistungen, die deshalb stark vergünstigt sind, weil Dritte sie in Form von überhöhten Rechnungen begleichen (vgl. Sickinger 2013, 44). Ebenfalls unzulässig sind Spenden über 2.500 Euro pro Jahr, die von ausländischen natürlichen oder juristischen Personen stammen (vgl. ebenda, 46).

Prinzipiell verboten sind Spenden von Parlamentsklubs, Landtagsklubs, Parteiakademien und vergleichbaren Instituten auf Landesebene. Da die finanziellen Querverbindungen zu den Parteien bis 2012 eine missbrauchsanfällige Grauzone bildete, soll das Verbot die Einhaltung der Zweckbindungen gemäß den entsprechenden Förderungsgesetzen sicherstellen (vgl. Sickinger 2013, 46). Das Verbot von Spenden von Unternehmen, die sich zu mehr als 25 Prozent in öffentlichem Besitz befinden, soll sie von der Politik unabhängiger machen, da hier vormals der Verdacht nahe lag, dass diese zur Parteienfinanzierung (vor allem) über Inserate und Sponsorings missbraucht wurden (vgl. ebenda, 46f).

Das Verbot von Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften umfasst Gebietskörperschaften, Kammern, Sozialversicherungsträger, Gemeindeverbände sowie auf landesgesetzlicher Basis auch Körperschaften wie Wassergenossenschaften oder Fremdenverkehrsverbände (vgl. Sickinger 2013, 47). Zu beachten gilt, dass bei den Kammern die Fraktionsfinanzierung nahestehender Organisationen explizit ausgenommen ist; über die Fraktionsfinanzierung hinausgehende Zuwendungen an Parteien (und ihnen nahestehende Organisationen) sind untersagt (vgl. ebenda).

Verboten sind auch Spenden von natürlichen oder juristischen Personen, die für die Spende eine Gegenleistung in Form eines rechtlichen oder auch wirtschaftlichen Vorteil erwarten (§ 6 Abs. 6 Z. 10). Das Spendenannahmeverbot ist durch die zeitgleiche Verschärfung des Korruptionsstrafrechts auch als ein Verbot für die Geberseite zu sehen (vgl. Sickinger 2013, 47). Bereits vor der Verschärfung waren die direkte Bestechung von Bürgermeister*innen oder Regierungsmitgliedern, auch über den Umweg über die Partei oder nahestehende Organisationen, strafbar. Die neugeschaffenen Bestimmungen der §§ 306 und 307b StGB umfassen nun auch Vorteilszuwendungen an Amtsträger (was auch Abgeordnete miteinschließt), die gegeben, versprochen oder gar gefordert werden, um diesen in der Ausübung seines Amtes zu beeinflussen (vgl. Sickinger 2013, 47f).

Aus Deutschland wurde ein Gesetz zur Unterbindung von Spendenkeilerei übernommen, welche in Österreich bislang jedoch noch keine Rolle gespielt hat (vgl. Sickinger 2013, 48). Es ist Parteien damit verboten Spenden von Dritten anzunehmen, welche gegen ein Entgelt für die Partei Spenden sammeln (§ 6 Abs. 6 Z. 11).

4.5.1.4 Weitere Bestimmungen und Implikationen

Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien haben sich gemäß § 6 Abs. 10 dazu entschlossen, strengere Bestimmungen zu erlassen (siehe auch Kapitel 2.1.2). Einen blinden Fleck sieht Sickinger (2013, 78) noch hinsichtlich der kommunalen Parteiorganisationen, da dort die Grenzen im Vergleich zu anderen Ebenen zu hoch liegen und diese zudem nicht der „Durchrechnung“ mit anderen Parteiebenen und kommunalen Organisationen unterliegen. Hinsichtlich der Spenden durch Interessensverbände, die auch Parteigliederungen mit eigener Rechtspersönlichkeit oder zumindest den Parteien nahestehenden Organisationen sind, sieht Sickinger (2013, 78) noch keine Schaffung von Transparenz gegeben.

Durch den breiten Spendenbegriff und das Miteinbeziehen von Inseraten und Sponsoring in den Rechenschaftspflichten, umfasst das neue Gesetz relativ ausführlich die bis dato üblichen direkten und indirekten Kanäle der Parteispenden (vgl. Sickinger 2013, 78). Das Ziel war hier, es den Parteien unmöglich zu machen, die Spendenoffenlegung über Inserate in Parteipublikationen oder durch Sponsoringmaßnahmen zu umgehen (vgl. ebenda, 50).

Gleich wie die Erweiterung des Spendenbegriffs um lebende Subventionen und Sachspenden wurde § 7 erst im Zuge der Parteienverhandlungen mitaufgenommen (vgl. ebenda). Es ist davon auszugehen, dass bei einer unverhältnismäßigen Diskrepanz zwischen dem realen Werbewert in einer Parteipublikation und dem tatsächlich bezahlten, höheren Preis, diese als Spende zu verbuchen ist (vgl. ebenda). Die Regelung ist dabei gemäß § 7 Abs. 3 auf alle Parteigliederungen, Abgeordnete, Wahlwerber sowie die rechenschaftspflichtigen, nahestehenden Organisationen anzuwenden.

In § 2 Abs. 6 ist Sponsoring definiert als

„jede Zahlung, Sachleistung oder lebende Subvention einer natürlichen oder juristischen Person [...] mit dem Ziel ihren Namen, ihr Erscheinungsbild, ihre Tätigkeiten oder ihre Leistungen zu fördern, indem insbesondere bei Veranstaltungen der unter lit. a bis f angeführten Personen oder Organisationen Stände angemietet oder sonst das Logo oder

der Firmenname, insbesondere auf Einladungskarten, Veranstaltungshinweisen oder im Rahmen von Veranstaltungen verwendet wird“

Von der Möglichkeit strengere Regelungen zu treffen (§ 7 Abs. 4) hat bislang noch kein Bundesland Gebrauch gemacht (vgl. Sickinger 2013, 51).

4.5.3 Kleinspenden

Wie bereits erwähnt sind die individuellen Kleinspenden als korruptionsunverdächtig sowie als Ausdruck der politischen Zustimmung und Unterstützung zu werten und erst in ihrer „massenhaften Kumulierung interessant“ (Kadan 1981, 11). Im Folgenden werden sie also nicht näher behandelt.

4.5.4 Direktspenden an Politiker

Direktspenden an einzelne Politiker, über deren Höhe es nicht einmal Vermutungen gibt (vgl. Sickinger 2013, 87), werden in der Regel als Parteispenden angesehen, leiten die meisten Politiker diese doch vermutlich an die Parteikasse weiter (vgl. Sickinger 2009, 151). Sicher sein kann man sich jedoch nicht, da die Parteien in der Regel Parteisteuern einheben sowie Zuschüsse für den Wahlkampf verlangen (vgl. Sickinger 2013, 87). Außerdem könnten Kandidaten auf schlechteren Listenplätzen auch selbst höhere Summen in den Wahlkampf investieren (vgl. ebenda).

In der Regel sind Abgeordnete einflussreiche Funktionäre in regionalen Parteiorganisationen, was sie zu wichtigen Mitgliedern regionaler Beziehungsgeflechte macht. Ein möglicher Grund für Direktzahlungen an konkrete Personen ist der damit erleichterte Zugang zu deren Netzwerken (vgl. Sickinger 2009, 159). Zudem können gute Beziehungen zu den politischen Entscheidungsträgern einer Gemeinde hilfreich für die Kreditgewährung der gemeindeeigenen Sparkasse sein (vgl. ebenda).

„Auch die regelmäßige Spende an parteinahe Verbände, etwa einen Pensionistenklub, kann sich als wirksames Element der umsichtigen lokalen Beziehungspflege erweisen. All dies sind einleuchtende Motive für Unternehmer und Freiberufler, im Sinne einer allgemeinen Beziehungspflege jedenfalls auch das politische Umfeld (und zwar eher konkrete Personen als die Parteiorganisation) zu berücksichtigen.“ (Sickinger 2009, 159)

Attraktiv gestaltet sich diese Art der nachhaltigen *politischen Landschaftspflege* nicht zuletzt durch die auf lokaler Ebene, im Vergleich zu Bundes- und Landesebene, deutlich niedrigeren Summen, die hierzu aufzubringen sind. Spenden von einigen tausend Euro werden auf überregionalen Ebenen aufgrund der ungleich höheren Gesamteinnahmen der Parteiorganisationen kaum wahrgenommen (vgl. Sickinger 2009, 159). Ein gravierendes Manko des PartG 2012 ist deswegen die mangelnde Durchrechnung von Spenden an kommunale Parteiorganisationen (vgl. Sickinger 2013, 88).

Die mögliche Brisanz von Direktspenden an Politiker wird beispielweise durch die Telekomaffäre oder die Homepageaffäre deutlich (vgl. Sickinger 2013, 87). Dabei geht es aber nicht ausschließlich um die Höhe der geflossenen Gelder (vgl. ebenda). Wie erwähnt, reichen auf kommunaler Ebene wesentlich geringere Summen aus, um Einfluss zu nehmen. Einzelspenden sind deswegen insbesondere auf dieser Ebene problematisch, da Gemeinden für Unternehmen das unmittelbare Umfeld darstellen und für etliche administrative Entscheidungen direkt zuständig sind. Indirekte Kaufmotive sind somit naheliegend (vgl. Sickinger 2009, 159; 2013, 87f).

4.5.5 Individuelle Großspenden und Unternehmensspenden

Bei Unternehmensspenden ist insbesondere problematisch, dass Unternehmen/Unternehmer über wesentlich mehr Kapital verfügen als andere Staatsbürger und überdies in der Regel häufiger von politischen Entscheidungen betroffen sind (vgl. Sickinger 2013, 79). Unternehmen als rein juristische Personen verfügen über keinerlei Staatsbürgerrechte und verfolgen zudem in der Regel wirtschaftliche Ziele (vgl. ebenda). Insofern stehen sie doppelt unter Verdacht, durch Spenden Einfluss auf besagte Entscheidungen nehmen zu wollen.

„Individuelle Spenden über gewisse Summen hinaus erscheinen zunächst immer dubios, weil korruptionsverdächtig. Der Verdacht kann unbegründet sein, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit des Spenders mit den lauterer Motiven der Nichteinmischung und besonderen Großzügigkeit glaubhaft in Einklang gebracht werden kann.“ (Kadan 1981, 11).

In der Regel werden individuelle Großspenden in Österreich nur von Unternehme(r)n und Verbänden geleistet (vgl. Sickinger 2009, 151; 2013, 79). Eine Ausnahme bildet diesbezüglich seit 2012 Frank Stronach, der das Team Stronach nicht nur aufgebaut, sondern über weite Strecken auch finanziert hat (siehe auch Kapitel 3.3). Bisherige Fälle privater Mäzene waren die Industriellen Hans-Peter Haselsteiner (LIF und später NEOs) sowie Herbert Turnauer (FPÖ) (vgl. Sickinger 2013, 79),

Besonders für die bürgerlichen Parteien waren direkte Großspenden eine traditionell wichtige Einnahmequelle. Ihre Bedeutung für FPÖ und ÖVP war in den 70er und 80er Jahren noch deutlich höher als heute (vgl. Sickinger 2009, 156f), was auf die mittlerweile wesentlich stärkere staatliche Parteifinanzierung zurückzuführen ist (vgl. Sickinger 2013, 85). Sie inkludieren auch Spenden an einzelne Politiker, wobei es irrelevant ist, ob es sich hierbei um Amtsinhaber oder Wahlwerber handelt. Neben den klassischen Geldspenden zählen hierzu auch Sachspenden, die wiederum auch die Bereitstellung von Personal inkludieren (vgl. Sickinger 2009, 149).

4.5.5.1 Indirekte Großspenden

Ein zweiter problematischer Aspekt bei Parteispenden betrifft die steuerliche Grauzone, die daraus resultiert, dass Spenden an Parteien und einzelne Politiker nicht von der Körperschafts- oder Einkommenssteuer absetzbar sind (vgl. Sickinger 2013, 79). In der Praxis werden deswegen immer wieder Wege gesucht, Spenden absetzbar zu machen (vgl. ebenda). Unternehmen und Unternehmer bevorzugen deshalb bei Großspenden im Allgemeinen indirekte Formen der Zuwendung, da diese meist als Betriebsausgabe geltend gemacht werden können (vgl. Sickinger/Nick 1990, 53; Sickinger 2009, 155f; 2013, 79). Bei indirekten Spenden treten also neben ihren fraglichen Absichten verstärkt steuerliche Probleme auf. Indirekte Parteispenden können Sickinger und Nick zufolge (1990, 53) unterschiedlichste Formen annehmen:

- Spenden an Vorfeldorganisationen
- Inserate in Parteizeitungen
- Vergleichbare Aufträge an sonstige Parteiunternehmen (sofern kein reeller Gegenwert in Form einer Leistung besteht; dasselbe gilt auch für Inserate in Parteizeitungen)
- Lebende Subventionen
- Sachspenden (wie auch die verbilligte Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten oder die Übernahme von Kommunikations- oder Transportkosten) (vgl. Sickinger 2013, 83)
- Kostenübernahmen (diese inkludieren unter anderem Hotelpesen, Kosten für Bewirtungen, Übernahme von Druckkosten etc.)

Besonders stark trat der Spendencharakter in der Vergangenheit bei der Inseratenschaltung in Parteizeitungen oder bei sonstigen Parteipublikationen (Kalender, Parteitagsberichte, Broschüren etc.) zu Tage (vgl. Sickinger 2009, 156). Auffällig ist dieser Bereich deshalb, weil die Identität des Spenders und, durch die eher gering ausgeprägte Werbewirkung auch seine vermutliche Motivation, leicht ersichtlich ist (vgl. Sickinger 2013, 83). Die politisch motivierte Inseratenschaltung erfolgt hierbei vor allem durch gemeinwirtschaftliche Unternehmen wie etwa Sparkassen, Genossenschaften oder Landeselektrizitätsversorger (vgl. Sickinger 2009, 156). Sowohl für Parteiunter- als auch für Parteivorfeldorganisationen ergibt sich daraus eine wichtige Einnahmequelle, die diese Organisationen dazu veranlasst, etwa Kalender nicht nur aus werbetechnischen Gründen zu verteilen. Obwohl sie faktisch gratis verteilt werden, dienen sie im Wesentlichen der Finanzierung der jeweiligen Parteiunter- oder Parteivorfeldorganisation (vgl. Sickinger 2009, 156; 2013, 83f). In der Vergangenheit wurden mehrere Fälle publik, in denen Unternehmen zwar Inserate in besagten Publikationen bezahlten, allerdings unter der Bedingung, dass diese nicht erscheinen durften (vgl. Sickinger 2009, 15). Da also keine Gegenleistung erfolgte und man so von einer reinen (steuerlich nicht absetzbaren) Parteispende sprechen kann, handelt es sich zudem um Steuerhinterziehung (vgl. Sickinger 2009, 156; 2013, 84). Mittlerweile wurden die meisten parteieigenen Tageszeitungen eingestellt, was die Praxis und Bedeutung der indirekten Spendenzahlungen deutlich geschwächt hat (vgl. Sickinger 2009, 156). Obwohl es sich bei der Praxis der Spenden über Inserate um ein offenes Geheimnis handelte, das auch den Medien ausreichend bekannt war, erzeugte erst die Telekomaffäre den nötigen Druck, um über das PartG 2012 sowie teilweise auch über das Korruptionsstrafrecht hinreichende Transparenz zu schaffen (vgl. Sickinger 2013, 84).

4.5.5.2 Straffälle im Umfeld der Großspenden

Einer der prominentesten Fälle der letzten Jahre war jener der Verleihung von Staatsbürgerschaften gegen Parteispenden. Im Gegenzug zu einer Investition und einer höheren Parteispende stellte der Kärntner FPK-Chef Uwe Scheuch Staatsbürgerschaften in Aussicht (vgl. Fritzl 2011). Scheuch wurde in erster Instanz zu einer unbedingten Haftstrafe verurteilt (vgl. ebenda). Im Berufungsverfahren wurde das Urteil auf eine bedingte Haftstrafe von sieben Monaten sowie zu einer Geldstrafe von 67.500 Euro gemildert (vgl. ORF Kärnten 2012). Ebenfalls große Öffentlichkeit erfuhr die Telekomaffäre. Das teilverstaatlichte Unternehmen soll Medienberichten sowie der Justiz vorliegenden und im parlamentarischen Korruptions-Untersuchungsausschuss diskutierten Unterlagen zufolge rund 28 Millionen Euro für politische Landschaftspflege aufgewandt haben (vgl. Sickinger 2013, 86). Die Zahlungen sollen über Scheininserate, Aufträge an PR-Unternehmen, Unternehmen im Besitz von Abgeordneten sowie über den Umweg über einen PR- und Lobbyingunternehmer auch in Form von Wahlspenden an parteinahe Unternehmen und somit an die Parteien geflossen sein (vgl. ebenda). Im Juli 2013 wurden zwei dieser Fälle vor Gericht verhandelt. Über zwei Werbeagenturen zahlte die Telekom im Wahlkampf an das BZÖ bzw. an einzelne Kandidaten in Summe 940.000 Euro. Zwei Jahre zuvor erhielt der Agenturbesitzer Gernot Rumpold insgesamt 600.000 Euro für vier als vollkommen wertlos eingeschätzte Kurzkonzepte. Die Staatsanwaltschaft ging davon aus, dass es sich hierbei um eine indirekte Parteispende an die FPÖ handelte. Der Verdacht lag deshalb nahe, weil Rumpold bei der Partei relativ hohe Schulden hatte, die in großer zeitlicher Nähe zu den Geldflüssen durch die Telekom erlassen wurden (vgl. Sickinger 2013, 87). Mitte September 2013 kam das Gericht zu der Feststellung, dass die Gelder vollständig an das BZÖ und seinen Verantwortlichen floss; dem Antrag des Staatsanwaltes auf Abschöpfung des gesamten Betrages wurde Folge geleistet und das BZÖ zu einer Strafzahlung von 960.000 Euro wegen illegaler Parteienfinanzierung verurteilt (vgl. ORF 2013).¹⁵

„Auch der ‚Eurofighter‘-Untersuchungsausschuss 2006/2007 erbrachte – vor allem in Form eines mit (netto) 6,4 Mio. € dotierten ‚Lobbyingvertrags‘ für eine PR-Agentur des ehemaligen langjährigen FPÖ-Parteimanagers und Werbechefs Gernot Rumpold (dessen Partei zum Zeitraum der Typenentscheidung, 2002, sowohl den Verteidigungs- wie den Finanzminister stellte) – deutliche Verdachtsmomente politisch motivierter ‚Landschaftspflege‘. Die Agentur – die erst kurz zuvor gegründet worden war und auf keine einschlägigen Referenzen für einen derartigen Auftrag verweisen konnte – konnte jedenfalls selbst bei großzügiger Schätzung maximal ein Drittel der Summe mit tatsächlichen Ausgaben für Werbemittel und Lobbying belegen.“ (Sickinger 2009, 158; 2013, 86)

¹⁵ Ebenfalls verurteilt: 30 Monate unbedingte Haft für den Lobbyist Peter Hochegger wegen Beitrags zur Untreue und falscher Zeugenaussage im U-Ausschuss; Klaus Wittauer, früherer BZÖ- Abgeordneter zum NR zu zwei Jahren, davon drei Monate unbedingte Haft, und 100.000 Euro Rückzahlung; Kurt Schmied, BZÖ-naher Werber zu 30 Monaten (fünf Monate unbedingte Haft); Christian Pöchlinger, Sprecher der früheren BZÖ-Justizministerin Karin Gastinger zu zwei Jahren (acht Monate unbedingte Haft); die Webeunternehmerin Tina H. zu 20 Monaten bedingte Haft. (vgl. ORF 2013; ORF Tirol 2013; Wiener Zeitung 2013).

4.5.6 Verbandsspenden

Spenden von Verbänden spielen in der österreichischen Parteienfinanzierung eine wichtige Rolle. Als wirkliche Parteispender sind hier insbesondere die Zuwendungen der IV hervorzuheben. Weitere Verbände, sprich die Kammern und der ÖGB, sind formal überparteilich und spenden nicht direkt an Parteien (vgl. Sickinger 2009, 160). Sie finanzieren aber entsprechend ihrer Stärke die in ihnen aktiven Parteifractionen (vgl. Sickinger 2013, 89). Dieser Bereich ist im PartG 2012 ausdrücklich von den Offenlegungsbestimmungen ausgenommen (vgl. ebenda):

„Nicht als Spende anzusehen sind Mitgliedsbeiträge, Beiträge der der jeweiligen Partei angehörenden Mandatäre und Funktionäre, Zuwendungen von berufs- und Wirtschaftsverbänden und anderen Interessensvertretungen mit freiwilliger Mitgliedschaft im Sinne des Artikel II Abs. 1 des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 391/1975 an die in ihren Organen vertretenen Gruppierungen sowie Zuwendungen von gesetzlichen beruflichen Interessensvertretungen an die in ihren Organen vertretenen Gruppierungen.“ (§ 2 Z 5 letzter Satz PartG 2012)

Nichtsdestotrotz handelt es sich in einem weiteren Sinne um indirekte Parteienfinanzierung bzw. Verbandsspenden, da effektiv Parteisuborganisationen finanziert werden (vgl. Sickinger 2013, 89).

Ein wichtiges Merkmal der österreichischen Parteienlandschaft ist die Verflechtung der ÖVP und SPÖ mit diversen Interessensverbänden (vgl. ebenda, 16). Am deutlichsten ist diese bei der ÖVP, da es sich bei dieser um eine indirekte Partei handelt, die im Wesentlichen aus den drei Bündnen besteht (vgl. Sickinger 2013, 16; 71).

Der Wirtschaftsbund ist die Teilorganisation der Unternehmen, der Bauernbund jene der Bauern und der ÖABB jene der Arbeiter. Daneben existieren formell gleichberechtigte, politisch allerdings weniger einflussreiche Teilorganisationen, die bei anderen Parteien üblicherweise den Rang einer Vorfeldorganisation einnehmen. Dies sind bei der ÖVP die Junge ÖVP (JVP), die Frauenbewegung (ÖF) und die Organisation der Pensionisten (Seniorenbund, ÖSB) (vgl. Sickinger 2013, 71).

Sozialdemokratische Parteien erhalten, entgegen der empirischen Bestätigung, dass Regierungsparteien stärker von Spenden profitieren, auch in längeren Regierungsperioden keine Spenden von Unternehmerverbänden (auch individuelle Großspenden sind tendenziell geringer als bei bürgerlichen Parteien). Daraus lässt sich schließen, dass traditionelle und ideologische Bindungen nicht außer Kraft gesetzt wurden (vgl. Sickinger 2009, 152f.). Die tatsächliche Höhe von Spenden durch Interessensverbände ist unklar. Derzeit existieren nur zwei Quellen, aus denen sich Zahlen ableiten lassen (vgl. ebenda, 89): zum einen zählen hierzu die von den Parteien in ihren Spendenlisten gemachten Angaben sowie zum anderen die Einnahmen der Finanzverwaltung aus der 15-prozentigen Abgabe für Zuwendungen gemäß EStG-Novelle 1975 (vgl. ebenda). Diese „Abgabe für Zuwendungen“ erstreckt sich nicht auf die Kammern, sondern muss von Berufs- und Wirtschaftsverbänden sowie Interessensvertretungen mit freiwilliger Mitgliedschaft im Falle von finanziellen Zuwendungen, Sachspenden und lebenden Subventionen geleistet werden (vgl. ebenda). Dies betrifft Zuwendungen, die politischen Parteien, ihnen nahestehenden Organisationen oder sonstigen Organisationen (die keine Berufs- oder Wirtschaftsverbände sind) zugehen

(vgl. ebenda). Erfasst werden dadurch Parteispenden sowie die Finanzierung parteinaher Organisationen durch freiwillige Interessensvertretungen (wie auch die IV und der ÖGB), die Fraktionsfinanzierung des ÖGB sowie das Weiterleiten von Geldern durch die in den Kammern vertretenen Fraktionen an die Partei oder ihr nahestehende Organisationen (vgl. ebenda, 90).

Die Zuwendungsempfänger sind in der Regel Parteien bzw. vor allem parteinahe Organisationen.

„Da die Fraktionsfinanzierungen auch nicht vom PartG 2012 erfasst werden, ist über diese Zahlungen auch in Zukunft keine Transparenz zu erwarten, nur über sonstige Spenden von Interessensverbänden sind die Parteien und nahestehenden Organisationen künftig tatsächlich zu realistischen Angaben verpflichtet.“ (Sickinger 2013, 90)

4.5.6.1 Die Spendenpolitik der Industriellenvereinigung

Die IV verfügt neben ihrer Bundesorganisation über neun Landesgruppen und ein Büro in Brüssel. Sowohl Unternehmen als auch einzelne Angehörige aus dem Management können Mitglied werden. Für Aufnahme, Betreuung und Aushandlung der Mitgliedsbeiträge sind die Landesgruppen zuständig (vgl. Sickinger 2009, 160f.). Im österreichischen Recht sind Mitgliedsbeiträge an berufsbezogene Vereinigungen mit einem ermäßigten Steuersatz von 15 Prozent belegt. Dies hat den Effekt, dass Zahlungen an die IV, die wiederum als Parteispenden eingesetzt werden können, steuerlich begünstigt sind (vgl. Sickinger/Nick 1990, 46).

Erst mit der Einführung und Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung nahm die Bedeutung der IV – die bis in die 70er Jahre hinein als wichtigster Financier der ÖVP und FPÖ galt – in punkto Parteienfinanzierung ab, was sich in den Zahlungen an die Parteipolitik – in absoluten Zahlen – widerspiegelt (vgl. Sickinger 2009, 160; 2013, 91). Der Beitritt zur EU machte zudem den Ausbau des Lobbyings auf europäischer Ebene nötig, während der Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft in Österreich erhöhte Chancen auf die Durchsetzung industrieller Interessen bot (vgl. Sickinger 2013, 92).

Die unter dem Stichwort „Finanzierung von Projekten“ stattfindende Umorientierung des (finanziellen) Lobbyings gibt jedoch zu denken (vgl. Sickinger 2009, 160). Im Fokus stehen hierbei die Finanzierung von Trainee-Programmen, gemeinsame Veranstaltungen, das zur Verfügung-Stellen von Personal und Ähnliches (vgl. Sickinger 2006, 570).

Recherchen von profil belegten im Jahr 2000 zudem, dass die IV neben eigenen Spenden auch als Zwischenstation für Spenden von Mitgliedern an die ÖVP gedient haben soll, die durch diesen Umweg anonymisiert wurden (vgl. Sickinger 2013, 93). Lorenz Fritz (IV-Generalsekretär von 1997 bis 2004) gab an, dass es sich dabei um Schilling-Millionenbeträge gehandelt habe. Vor dem Eurofighter-Ausschuss bestätigte er 2007 unter der indirekten Nennung von Beträgen zwischen 200.000 und 300.000 Euro, dass dies insbesondere in Wahljahren eine gängige Praxis gewesen sei (vgl. ebenda). Hinzuzufügen sind hier noch zwei Arten von lebenden Subventionen. So wurde gelegentlich die Bezahlung

von Mitarbeitern für die Parteiorganisation oder für einzelne Politiker übernommen. Bis in die späten Nuller-Jahre zahlte die IV zwei Mitarbeiter des ÖVP-Generalsekretariats sowie zwei ÖABB-Mitarbeiter, 2003 zudem auch die Bürochefin des dritten Nationalratspräsidenten Thomas Prinzhorn (FPÖ), der zeitgleich auch ein prominenter IV-Funktionär war (vgl. Sickinger 2013, 93). In den ÖVP-Bundespartei-Rechenschaftsberichten dieser Zeit sind diese Kosten nur teilweise angegeben: unter lebenden Subventionen zu Beginn der Nuller-Jahre wurden durchschnittlich nur einige zehntausend Euro vermerkt; 2001 wurde überhaupt nichts ausgewiesen (vgl. Sickinger 2013, 93). Zweitens wird von der IV ein Traineeprogramm für Jungakademiker angeboten. Die IV beschäftigte 2003 für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren 20 Trainees, wofür sich die Kosten laut profil auf 1,2 Millionen Euro beliefen (vgl. ebenda, 93f). Dabei wurden die Trainees in erster Linie an Mitgliedsunternehmen sowie an Europaabgeordnete verliehen.

Der mediale Druck, der im Zuge der Homepage-Affäre entstand, veranlasste die IV 2003, Auskunft über die Höhe der von ihr gespendeten Gelder zu geben: so sollen 350.000 Euro im Verhältnis 2:1 als direkte Parteispenden zwischen ÖVP und FPÖ aufgeteilt worden sein (vgl. ebenda). Die bisherigen Schätzungen der Spenden – inklusive lebender Subventionen – durch die IV belaufen sich für das vergangene Jahrzehnt auf 1,5 bis zwei Millionen Euro pro Jahr (vgl. Sickinger 2013, 94).

Der wohl prominenteste und skandalträchtigste Fall von Spenden durch die IV war jener des ehemaligen Finanzministers Karl-Heinz Grassers um die sogenannte „Homepage-Affäre“.

In mehreren Tranchen zahlte die IV ab dem Jahr 2001 rund 283.000 Euro an Grasser, die offiziell als Förderung dem *Verein zur Förderung der New Economy* zukamen, der brisanterweise durch Grassers engste Mitarbeiter gegründet wurde (vgl. Sickinger 2009, 168f). Realpolitisch handelte es sich um eine Politspende an Grasser. Dieser wiederum verwendete das Geld zur Schaffung einer aufwändigen Personality-Homepage (vgl. Sickinger 2006, 570). Umso dubioser erscheint in diesem Zusammenhang, dass Grasser zwar im Umkreis des Vereins zur Förderung der New Economy aktiv, nicht jedoch dessen Mitglied war. Die Position des Vereinsobmanns hatte ein enger Mitarbeiter Grassers, Matthias Winkler, inne, der zudem Grassers Kabinettschef war (vgl. Jäkle 2011).

„Die politische Problematik der Spende (neben der im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte stehenden Frage, ob der Minister für diese Zuwendung steuerpflichtig gewesen wäre) wird dadurch offenkundig, dass Minister Grasser für den Interessenverband sowohl unter dem Gesichtspunkt der von ihm forcierten Privatisierungen (die von der IV vehement befürwortet wurden), also auch auf Grund seiner Ressortverantwortlichkeit für eine künftige Steuerreform die zentrale Schlüsselstelle der Regierung besetzte.“ (Sickinger 2009, 169)

4.5.6.2 Parteienfinanzierung durch den ÖGB und die Kammern

„Eine der diskretesten Formen der Finanzierung von Teil- und Vorfeldorganisationen der Parteien stellt die Fraktionsfinanzierung der Kammern dar – was auch aktuell daran ersichtlich ist, dass es den Verbänden und ihren Pendants in den Parteien gelang, derartige Transfers aus der Offenlegungspflicht und mit seltenen Ausnahmen auch aus der öffentlichen Berichterstattung herauszunehmen.“ (Sickinger 2013, 100)

Direkte Parteispenden durch die Kammern sind erst seit dem PartG 2012 (§ 6 Abs. 6 Z 3) explizit nicht zulässig (vgl. Sickinger 2013, 95). ÖGB, Wirtschafts-, Arbeiter-, und Landwirtschaftskammern bevorzugen für die Finanzierung von ihnen nahestehenden Parteien, nicht zuletzt aufgrund des überparteilichen Anspruches, indirekte Formen, wobei die wichtigste hierbei die verbandsinterne Fraktionsfinanzierung entsprechend ihrer Stärke ist (vgl. ebenda).

Sowohl die Kammern als auch der ÖGB verfügen über hohe Budgets für Subventionen, die teilweise auch Vorfeldorganisationen zufließen, bzw. leisten indirekte Finanzhilfen über Inserate in Parteizeitungen oder über Aufträge an Parteiunternehmen (vgl. Sickinger 2013, 96). Hinsichtlich indirekter Parteispenden kommt auch dem Genossenschaftssektor einiges an Bedeutung zu (vgl. ebenda). *Konsum*, der weitgehend von sozialdemokratischen Gewerkschaftern dominiert war, inserierte bis zu seiner Insolvenz 1995 jährlich in einem Schilling-Millionenbereich in den Tageszeitungen der SPÖ (vgl. ebenda). Diese Struktur, die bei der SPÖ als gescheitert zu betrachten ist, hat sich bei der ÖVP bis heute erhalten. Der Bauernbund (Partei(-unterorganisation)) ist eng mit den Landwirtschaftskammern (Interessensverband) und der im Bankensektor sowie Produktions- und Einkaufsbereich tätigen Raiffeisen (Genossenschaftssektor) verflochten (vgl. ebenda). Die politische Klammer stellt dabei der Bauernbund dar, auch wenn die Raiffeisen mittlerweile weit über den Agrarbereich hinaus aktiv ist und z.B. über wichtige Beteiligungen in der Medienindustrie verfügt (vgl. ebenda, 96f).

Fraktionsfinanzierung durch die Kammern

Seit 1992 gilt für die Arbeiterkammern die (nicht im Arbeiterkammergesetz festgesetzte) Regel, zwei Prozent der jährlichen Kammerumlagen an die Fraktionen auszubezahlen. Diese Bemessungsgrundlage gilt auch heute noch für die Festlegung des Ausmaßes der Fraktionsfinanzierung, auch wenn die Landeskammern zu einem Teil darunter liegen (vgl. Sickinger 2013, 100). Gegenüber der APA gab die AK 2012 an, dass die Fraktionsfinanzierung aller Landeskammern zusammen ca. 6,5 Millionen Euro ausmache, also rund 1,68 Prozent des Gesamtbudgets; in Wahljahren dürften höhere Beträge ausbezahlt werden (vgl. ebenda). Die Fraktionssubventionen der Wirtschaftskammern sind fast dreimal so hoch; 2012 wurden auf Ebene der Landeskammern 11,2 Millionen sowie 6,4 Millionen Euro von Seiten der Bundeskammer ausbezahlt (vgl. ebenda, 100f). Von der Gesamtsumme gingen etwa 10,9 Millionen Euro an den Wirtschaftsbund, 2,6 Millionen Euro an den Sozialdemokratischen Wirtschaftsverband, 1,8 Millionen Euro an den Ring Freiheitlicher Wirtschaftstreibender, 1,2 Millionen Euro an die überparteiliche Industrieliste, die de facto jedoch die Vertretung der IV in der Sektion Industrie der WK-Organisation

darstellt, sowie 1,1 Millionen Euro an die Grüne Wirtschaft (vgl. ebenda, 101).

Die Wirtschaftskammerorganisation zahlt zusätzlich auch Wahlkampfkostenerstattungen für Kammerwahlen aus, wobei seit den späten 90ern betont wird, dass diese Mittel als „Unterstützung zur Aufgabenwahrnehmung innerhalb der WK-Organisation wie Funktionärsschulungen, Öffentlichkeitsarbeit, Sach- und Personalaufwand sowie internationale Arbeit“ zweckgebunden seien (Sickinger 2013, 101). Zusätzlich müssen die Fraktionen bestätigen, die Mittel nicht an politische Parteien weiterzuleiten. Beide Punkte werden in der Praxis aber nicht überprüft. Der Wirtschaftsbund beispielsweise betont deshalb, die Kammersubventionen und sonstige Einnahmen in zwei unterschiedlichen Rechnungskreisen zu behandeln (vgl. ebenda).

„Es war und ist allerdings klar, dass die Existenz der Kammersubventionen es dem Wirtschaftsbund – und den anderen begünstigten Organisationen – ermöglicht, ihre sonstigen Einnahmen leichter für ‚parteilpolitische‘ Zwecke ausgeben zu können.“ (Sickinger 2013, 101)

Die Zuschüsse der Landwirtschaftskammer an ihre Fraktionen dürfte hingegen vergleichsweise niedrig sein, was auch erklären könnte, weshalb über diese wesentlich weniger bekannt ist. Sickinger (2013, 101) vermutet jedoch, dass der Finanzbedarf hier, aufgrund der Fraktionsdominanz des Bauernbundes und seiner Mitgliederstärke bzw. des Zurverfügungstehens der Raiffeisen als Financier, eher gering ist.

Parteienfinanzierung durch den ÖGB

Unter anderem (teil-)finanziert der ÖGB die Schulungs- und Werbearbeit der Fraktionen (vgl. Sickinger 2013, 97). Anlässlich der NR-Wahl 2006 wurde die mögliche Finanzierung der SPÖ aus diesen Fraktionsmitteln diskutiert; im Zuge dieser Debatte stellte das Finanzministerium fest, dass die Abgabe von 15 Prozent gemäß der im EStG festgelegten Regelung wie bei der IV auch auf den ÖGB anwendbar sei. Auch, dass Teile der Fraktionsgelder – insbesondere des FSG für die NR-Wahlkämpfe 1999 und 2002 – für die Parteienfinanzierung eingesetzt wurden, wurde 2006 nachträglich belegt (vgl. ebenda). Während die SPÖ Spenden des ÖGB bestritt, gab der FSG an, beispielsweise gemeinsame Veranstaltungen zur Sozialpolitik oder gemeinsame Wahlkampfaktivitäten finanziert zu haben (vgl. ebenda).

„Aus einer realpolitischen Perspektive sind dies natürlich sehr wohl Transfers an die Partei bzw. eine Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteizwecke; eine Deklaration von Wahlkampfausgaben als ‚Ausgaben für Bildung‘ muss als Euphemismus eingestuft werden.“ (Sickinger 2013, 97).

Finanzielle Bedeutung von ÖGB und Kammern

Die finanzielle Bedeutung von ÖGB und Kammern für die Parteienfinanzierung reicht weit über die Fraktionsfinanzierung hinaus (vgl. Sickinger 2013, 102). Die Einstufung der Fraktionsfinanzierung als indirekte Parteispende ist ein wenig unscharf, da sich die indirekte Parteienfinanzierung aufgrund der rechtlichen Struktur, deren Teil auch die

Pflichtmitgliedschaft ist, auch als quasistaatliche Parteienfinanzierung einordnen lässt (vgl. ebenda).

Die Fraktionsfinanzierung wirkt sich in mehreren Punkten indirekt auf die Parteienfinanzierung aus. Zu bedenken gilt, dass Kammer- und Gewerkschaftsfunktionäre eine zur Parteiensteuer analoge Fraktionssteuer abzuführen haben. Die ÖVP Bünde sind Teilorganisationen dieser und haben Zuwendungen an die Partei zu leisten: offiziell ist dies der Anteil der Partei an den Mitgliedsbeiträgen, de facto wird er aber politisch ausverhandelt (vgl. ebenda).

Zu bedenken ist weiters, dass auch die personellen und organisatorischen Verflechtungen zwischen Teil- bzw. Vorfeldorganisationen und den Verbänden äußerst ausgeprägt sind. Sowohl den Funktionären der ÖVP-Bünde als auch den sozialdemokratischen Gewerkschaftern ist es so praktisch möglich, auf die jeweilige Kammerbürokratie „zurückzugreifen“ (vgl. ebenda).



VI. WAHLKAMPFFINANZIERUNG IN ÖSTERREICH

1. Einleitung	144
2. Finanzierungswege	145
2.1 Staatliche Finanzierung	145
2.1.1 Wahlwerbekostenbeitrag	145
2.1.2 Beitrag für Wahlen zum Europäischen Parlament	146
2.1.3 Öffentlichkeitsarbeit.....	146
2.1.4 Indirekte Finanzierung.....	146
2.2 Nicht-staatliche Finanzierung	147
2.2.1 Mitgliedsbeiträge.....	147
2.2.2 Beiträge der Mandatäre	147
2.2.3 Kreditaufnahmen.....	148
2.2.4 Parteiinterne Transfers.....	148
2.2.5 Spenden	148
3. Wahlkampfkostenbegrenzung	150
3.1 Die Wahlkampfkostenbegrenzung vor 2012	150
3.2 Die Wahlkampfkostenbegrenzung gemäß PartG 2012	151
3.2.1 Landtag- und Gemeinderatswahlen	154
3.2.1.1 Kärnten	155
3.2.1.2 Salzburg.....	155
3.2.1.3 Wien.....	156
3.2.2 Bundespräsidentenwahlen	156
4. Die Berechnung der tatsächlichen Ausgaben	157
4.1 Exkludierte Posten	159
4.2 Dauerwahlkampf	160
5. Kosten von EP-, Nationalrats-, Landtags- und Gemeinderatswahlen	162

1. Einleitung

Das für den Wahlkampf vorhandene Budget stellt prinzipiell einen wichtigen Faktor für den etwaigen Wahlerfolg dar. Ein linearer Zusammenhang zwischen vorhandenen Mitteln und dem tatsächlichen Wahlergebnis ist jedoch aus forschungstechnischer Sicht zum einen nicht messbar, zum anderen vermutlich auch nicht vorhanden (vgl. Sickinger 2007, 166). Wenn er auch nicht linear existiert, so konnte ein prinzipieller Zusammenhang zwischen Wahlwerbungskosten und Wahlerfolg sozialwissenschaftlich nachgewiesen werden (vgl. Lenzhofer 2010, 14). Dies belegen unter anderem empirische Forschungsergebnisse aus den USA, in denen Parteien ihre Präsenz in elektronischen Medien in Form von Werbespots erkaufen müssen (vgl. Sickinger 2007, 169). „Materialschlachten“ können Mankos in punkto Personal, Inhalt und Organisation zwar teilweise kaschieren, auf Dauer aber nicht kompensieren (vgl. ebenda, 166). (Neue) Parteien, die zwar nicht über hohe Mittel für Werbeausgaben verfügen, können aber mittels gekonntem medialen Themenmanagement durchaus bemerkenswerte Erfolge erzielen (vgl. ebenda, 167).

„Nicht zuletzt ist eine stark ausgebaute staatliche Parteienfinanzierung nicht nur Folge eines Kostendrucks auf die Parteien (wegen hoher Apparatkosten oder steigender Kosten für Wahlkämpfe aufgrund professionalisierter Wahlkampftechniken), sondern erlaubt manchmal auch erst den verstärkten Aufbau entsprechender Parteiorganisationen (somit ein kontinuierlich erhöhtes Kostenniveau) und/oder das Führen besonders aufwändiger Wahlkämpfe. Die leichte Zugänglichkeit und Erweiterbarkeit staatlicher Finanzquellen ist somit nicht nur Ergebnis von Finanzierungsbedürfnissen der Parteien, sondern [...] auch ihrerseits ein kostentreibender Faktor.“ (vgl. Sickinger 2007, 158)

2. Finanzierungswege

Prinzipiell stehen bei der Wahlkampffinanzierung die gleichen Finanzierungsarten zur Verfügung wie bei der Parteienfinanzierung. Wahlkampfzeiten sind für Parteien jedoch besonders kapitalintensive Zyklen, was einerseits das verstärkte Bemühen um Spenden zur Folge hat, andererseits sind es gerade Wahlkampfzeiten, in denen Parteien sich gezwungen sehen können, Kredite zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen aufzunehmen (vgl. z.B. auch Sickinger 2009, 195).

2.1 Staatliche Finanzierung

Die wichtigste Einnahmequelle für die Wahlkampffinanzierung der bereits etablierten Parteien ist die staatliche Parteienfinanzierung. Des Weiteren ist auch die indirekte staatliche Parteienfinanzierung nicht außer Acht zu lassen. Neben der direkten Parteienfinanzierung deckt der Staat eine Vielzahl der Kosten des politischen Wettbewerbs (vgl. Sickinger 2013, 209). Mit der Auslagerung der staatlichen Parteienförderung in das ParFörG 2012 wurde der Wahlwerbungskostenbeitrag nicht nur gestrichen, sondern mit § 3 PartG 2012 sogar verboten (vgl. Sickinger 2013, 139).

2.1.1 Wahlwerbungskostenbeitrag

Neben den jährlich auszuschüttenden Mitteln für Öffentlichkeitsarbeit, Parteiakademien und Parlamentsklubs kam bis zum PartG 2012 auf Bundesebene in Europaparlaments- und Nationalratswahljahren ein Wahlwerbungskostenbeitrag für die im Parlament vertretenen Parteien hinzu. Nicht im Parlament vertretene Parteien gingen dabei so gut wie leer aus. Der Wahlwerbungskostenbeitrag richtete sich prinzipiell nach dem letzten Wahlerfolg (vgl. Sickinger 2007, 180). Die staatlichen Subventionen der Länder waren dabei um einiges höher, die Subventionen der Gemeinden ließen sich lediglich schätzen (vgl. ebenda).

Wie geschildert wurde mit § 3 des PartG 2012 der Wahlwerbungskostenbeitrag bei NR-Wahlen verboten. In Wahljahren gesondert gefördert werden jedoch jene Parteien, die bei Nationalratswahlen mehr als ein Prozent der Stimmen erreicht haben, den Einzug in den NR aber nicht geschafft haben. Sie erhalten 2,5 Euro pro auf sie entfallene Stimme. Diese Förderung erfolgt lediglich im Wahljahr (vgl. Sickinger 2013, 140). Da sie rund um Wahlen ausgezahlt wird, kann man von einem Beitrag zur Wahlkampffinanzierung ausgehen.

Eine ähnliche Regelung gibt es in Niederösterreich. In Wahljahren ist es wahlwerbenden Parteien möglich, in den Genuss einer Förderung von 5,43 Euro für jede auf sie entfallene Stimme zu gelangen (§ 4 NÖ Parteienfinanzierungsgesetz 2012). Die Bedingung hierfür ist, dass die Partei mindestens zwei Prozent der gültigen Stimmen erreicht hat sowie in mindestens 15 Wahlkreisen angetreten ist. Zudem muss die Antragsstellung innerhalb von sechs Monaten nach dem Wahltag erfolgen und einen Prüfbericht eines beeideten Wirtschaftsprüfers beinhalten, der dokumentiert, dass die Förderungen ausschließlich für Wahlwerbungskosten verwendet worden sind (§ 4 PartG 2012; Sickinger 2013, 180). Bei dieser Bestimmung dürfte es sich jedoch wie in Kapitel V 2.1.2.3 erläutert um ein legislatives Versehen handeln.

2.1.2 Beitrag für Wahlen zum Europäischen Parlament

Auch wenn die Wahlwerbekosten auf nationaler Ebene abgeschafft wurden, wurde mit § 2 PartFörG ein Wahlwerbekostenbeitrag für Wahlen zum EP im PartFörG festgeschrieben (vgl. Sickinger 2013, 141). Das EP wird nicht als *allgemeiner Vertretungskörper* im Sinne der österreichischen staatsrechtlichen Terminologie verstanden, was bedeutet, dass das verfassungsrechtliche Verbot für Wahlwerbungskosten auf Wahlen zum EP nicht zutreffen (vgl. ebenda). Die Förderung ist mit zwei Euro pro Wahlberechtigtem festgesetzt, wobei nur an jene Parteien ausgezahlt wird, die den Einzug ins EP schaffen (§ 2 Abs 1 PartFörG). Die Summe wird prozentual je nach Stimmenanteil an die Parteien ausgezahlt. Die Überschrift des betreffenden § 2 ist dabei irreführend, da es sich nicht um „Besondere Parteienförderung für die politische Tätigkeit im Europäischen Parlament“, sondern tatsächlich um eine Rückerstattung der Wahlwerbekosten handelt (vgl. Sickinger 2013, 141). Ausgezahlt wird nur jener Betrag, den die Parteien tatsächlich für die Führung ihres Wahlkampfes benötigt haben – bei den zwei Euro pro Wahlberechtigtem handelt es sich um den aufzuteilenden Maximalbetrag. Durch diese neue Regelung wurde das Problem der nicht verbrauchten Wahlkampfförderung beseitigt (vgl. ebenda).

§ 2 Absatz 4 PartFörG regelt dabei die zu beachtenden Modalitäten beim Begehren der Förderung. Dabei verweist er auf § 4 Abs. 2 PartG 2012, der erläutert was als Wahlwerbung ausgewiesen werden kann sowie auf § 9 PartG 2012, der die Kontrolle und Beglaubigung durch einen unparteiischen Wirtschaftsprüfer vorschreibt. Um die Kosten zu belegen, müssen Parteien dem Begehren auf Förderung der Rückerstattung demnach eine exakte, überprüfte und unterfertigte Aufstellung ihrer Ausgaben beifügen (vgl. Sickinger 2013, 141).

2.1.3 Öffentlichkeitsarbeit

Geht man vom Phänomen des Dauerwahlkampfes aus, sind insbesondere die Regierungsparteien finanziell bevorzugt. Von einer Reihe von Pressestellen der Ministerien, Länder, Gemeinden sowie von öffentlichrechtlichen Körperschaften werden regelmäßig Inserate geschaltet (vgl. Sickinger 2009, 344). Neben der Funktion, für tatsächlich wichtige Themen Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, kommen jene Inserate insbesondere der Imagepflege der Regierungsparteien zu Gute. Durch die Inseratenvergabe werden faktisch die Medien selbst subventioniert. Dies hat zum einen zur Folge, dass Inserate in erster Linie an strategisch als wichtig erachtete Medien vergeben werden und zum anderen, dass man sich mit den begünstigten Medien auf eine regierungsfreundlichere Berichterstattung als Gegenleistung einigt (vgl. ebenda, 345).

2.1.4 Indirekte Finanzierung

Zum westlichen Standard gehört es mittlerweile, dass der Staat die Organisation und Durchführung von Wahlen bzw. die damit verbundenen Kosten übernimmt (vgl. Sickinger 2013, 209). Die Wählerevidenz wird von den Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich geführt. In diese Verzeichnisse hatten die (wahlwerbenden) Parteien seit jeher Einsicht

zwecks Kontrolle der Vollständigkeit und Richtigkeit. Zudem konnten sie gegen einen Kostenersatz bei der jeweiligen Gemeinde eine Abschrift bzw. einen Ausdruck des Verzeichnisses einholen (vgl. ebenda). Die Wählerevidenz liegt seit den 1990er Jahren als EDV-Datensatz im Innenministerium auf. Die bereits im Nationalrat vertretenen Parteien können unentgeltlich eine Kopie anfordern (vgl. Sickinger 2009, 342), was ihnen EDV-gestützte Direct Mailing Aussendungen ermöglichen (vgl. Sickinger 2013, 209). Diese Aussendungen, derer sich insbesondere die FPÖ in den letzten Jahren verstärkt bediente, um junge Wählerschichten gezielt zu erreichen, werden durch den kostenfreien Zugang so um einiges günstiger, da Parteien die Adressen ihrer Zielgruppen nicht käuflich erwerben müssen, wie es sonst im Direktmarketing üblich ist.

Im Kontext von Wahlen sind einige Gemeinden (unter anderem zur Einschränkung des „wilden Plakatierens“) dazu übergegangen den Wahlparteien kostenfreie oder zumindest verbilligte Plakatflächen zur Verfügung zu stellen (vgl. Sickinger 2009, 343).

Neben der Durchführung der Wahl betrifft dies auch die Bereitstellung der Stimmzettel, die bei fast allen Wahlen amtliche sind (vgl. Sickinger 2013, 209).

2.2 Nicht-staatliche Finanzierung

2.2.1 Mitgliedsbeiträge

Als Ersatz für erhöhte Mitgliedsbeiträge werden in Wahlkampfzeiten auch immer wieder gezielte Sammelaktionen zum Lukrieren von Kleinspenden unter den Mitgliedern durchgeführt (vgl. Sickinger 2009, 136). Im Gegensatz zur ÖVP, die solche Sammelaktionen auch in Nicht-Wahlkampfzeiten durchführt, sammelt die SPÖ fast nur anlässlich von Wahlen zur Aufstockung des Wahlfonds (vgl. ebenda).¹⁶ Gerade den Mitgliedsbeiträgen kommt aber in Österreich im Gegensatz zu anderen Staaten eine doppelte Bedeutung zu: aufgrund der relativ hohen Organisationsdichte der Großparteien sind Mitgliedsbeiträge auch als Sympathiebekundung zu werten, die andernfalls in Form von Kleinspenden ihren Weg zu den Parteien finden würden (vgl. ebenda ,137).

2.2.2 Beiträge der Mandatäre

Zu den monatlichen Abzügen können in Wahlkampfzeiten zusätzliche Kostenbeteiligungen der wiederkandidierenden Mandatäre hinzukommen (vgl. Sickinger 2013, 132). Oftmals beträgt dieser bei Mandatswerbern auf erfolgsträchtigen Listenplätzen ein Monatsgehalt ihrer zukünftigen Politikerbezüge (vgl. Sickinger 2009, 180). Auch für neue Kandidaten auf sogenannten sicheren Listenplätzen ist ein Beitrag zum Wahlkampffonds in Form eines „Brutto-für-netto-Monatsbezuges“ durchaus üblich (vgl. Sickinger 2013, 132; 2009, 180). Im Gegenzug werden die Wahlkampfausgaben einzelner Wahlerwerber hauptsächlich von den Parteien getragen (vgl. Sickinger 2013, 244). Dies schlägt sich auch in den Werbemitteln

¹⁶ Eine Ausnahme bildete hier nur der Spendenaufruf im Jahr 2000, als die Bundes- in der ungewohnten Rolle der Oppositionspartei relativ hohe Schulden hatte (vgl. Sickinger 2009, 136f).

nieder, da die Partei in der Praxis im Gegensatz zum individuellen Kandidaten bei Werbeagenturen und Printmedien die entsprechenden Rabatte in Anspruch nehmen kann (vgl. ebenda).

2.2.3 Kreditaufnahmen

Kreditaufnahmen werden in der Regel deshalb getätigt, da das nötige Wahlkampfbudget selten mit Spendenaktionen oder Rücklagen aus Nicht-Wahljahren gedeckt werden kann oder aber die Kosten höher als ursprünglich erwartet ausfallen (vgl. Sickinger 2013, 110). Prinzipiell sollten die Budgets jedoch auf die zyklisch anfallenden höheren Kosten für Wahlkämpfe zugeschnitten und durch besagte Rücklagen oder organisierte Spendenaktionen entsprechend kalkuliert sein (vgl. Sickinger 2009, 195).

Bei bereits etablierten Parteien akzeptieren Banken als Besicherung die zu erwartenden Einnahmen aus der staatlichen Parteienfinanzierung bzw. vorhandenes Parteivermögen. Bei Kleinparteien, die finanziell prekär aufgestellt sind, kann auch die persönliche Haftung von Funktionären oder Kandidaten eingefordert werden (vgl. Sickinger 2013, 110). Die Rückzahlung erfolgt normalerweise in Zwischenwahlzeiten (vgl. Sickinger 2009, 195). Nach der Wahl können die Einnahmen der Parteien durch Wahlniederlagen, die sich auf die Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung auswirken, jedoch drastisch sinken, was Kredite zu einer problematischen Finanzierungsart macht (vgl. Sickinger 2013, 110).

2.2.4 Parteiinterne Transfers

Mit Landes- und Teilorganisationen wird auch die Kostenbeteiligung an bundesweiten Kampagnen vereinbart. Dies funktioniert unter anderem über den Weiterverkauf von Werbemitteln der Bundespartei an die jeweilige Suborganisation, die dann auch deren Verteilung übernimmt (vgl. Sickinger 2007, 181).

2.2.5 Spenden

Wie bereits erwähnt, ersetzt auch in Österreich die verhältnismäßig hohe staatliche Finanzierung von Parteien keineswegs die Finanzierung aus privaten Mitteln (vgl. Wimmer 1975, 13):

„Die Spendenfreudigkeit wird dabei maßgeblich beeinflusst [sic!], inwieweit Parteispenden durch die Steuergesetzgebung unterworfen werden oder nicht.“

Bereits in den 70er Jahren (vgl. Wimmer 1975, 13) wurde attestiert, dass hinsichtlich der Parteispenden auch Steuerpraxis und Rechtsstaatlichkeit zu untersuchen seien und eine entsprechende Prüfung Widersprüche zutage bringen würde, die korrigiert werden müssten.

In der Parteien- und Wahlkampffinanzierung stellen sich hier die größten Probleme der Transparenz. Insbesondere in Wahlkampfzeiten zeigen sich Unternehmer großzügig. Hier geht es nicht nur um direkte Zahlungen, sondern vor allem auch gegenüber regionalen Parteiorganisationen und einzelnen Kandidaten um indirekte Zuwendungen wie Kostenübernahmen für Inserate, Druckwerke oder auch Sachspenden (vgl. Sickinger 2007, 179).

Parallel zum PartG 2012 wurden auch hinsichtlich der Bundespräsidentenwahl neue Spendenregelungen beschlossen, die sich weitgehend an den Bestimmungen der §§ 6 und 7 PartG 2012 orientieren (vgl. Sickinger 2013, 53). Die Spendenannahmeverbote entsprechen jenen der Parteien. Offengelegt werden müssen Spenden ab einer Gesamtsumme von 3.500 Euro, Sponsorings über 12.000 Euro und Inserate, die im Einzelfall 3.500 Euro übersteigen, im Zeitraum zwischen dem Stichtag der Wahl und dem letzten Wahlgang des Kandidaten (vgl. ebenda). Spätestens eine Woche vor dem Wahltag sind auf der Homepage des Kandidaten oder der seiner Unterstützer Spenden über 50.000 Euro sowie Zuwendungen von Parteien offenzulegen (vgl. ebenda). Die vollständigen und von einem Wirtschaftsprüfer überprüften und unterzeichneten Spenden-, Sponsoring- und Inseratenlisten sind dem RH spätestens drei Monate nach dem Wahltag weiterzuleiten (vgl. ebenda). Sowohl das weitere Prozedere als auch die Verhängung etwaiger Sanktionen sind dem PartG ident geregelt; einen Unterschied gibt es in den vorgesehenen Sanktionen (vgl. ebenda). Gemäß § 24a Abs. 6 BPräsWG ist ein Verstoß gegen die Spendenbestimmungen mit einer Verwaltungsstrafe von bis zu 20.000 Euro und dem Verfall der nicht gemeldeten oder unzulässigen Spende zu sanktionieren.

3. Wahlkampfkostenbegrenzung

Der Sinn einer Begrenzung von Wahlkampfkosten liegt in erster Linie darin, einen zu exzessiven Finanzbedarf von Parteien zu unterbinden, der zu verschiedenen Folgeproblemen führen kann. Zudem soll er es auch kleineren und weniger finanzstarken Parteien ermöglichen, an Wahlen und den ihnen vorausgehenden Wahlkämpfen zu partizipieren. Ein dritter Punkt, der für eine solche Wahlkampfkostenbegrenzung spricht, liegt im Image der Parteien begründet:

„Spending too much money in a political campaign matters, although it can be even counterproductive. The use of too much money may destroy the impression of trustworthiness and competence, which are major prerequisites for a successful election campaign.“
(Nassmacher 2009, 19)

Pelinka (1981) plädierte bereits in den frühen 80er Jahren dafür, die Wahlkampfkosten gesetzlich einzuschränken. Einen legislativen Versuch der Begrenzung gab es lediglich bei den Nationalratswahlen zwischen 1975 und 1986 (vgl. Sickinger 2009, 421; 2013, 234). Im Juli 2006 präsentierte der ÖVP Generalsekretär den Entwurf eines „Fairnessübereinkommens“ für die am 01.10.2006 anberaumte Nationalratswahl, der bei den anderen Parteien jedoch nur bedingt auf Gegenliebe stieß. Erst 2012 gelang die gesetzliche Verankerung einer Wahlkampfkostenobergrenze im PartG.

3.1 Die Wahlkampfkostenbegrenzung vor 2012

Für das Jahr 1975 wurde von Parteien durch das PartG eine Begrenzung der Wahlkosten eingeführt. Dieses, ursprünglich nur für jenes Jahr gültige, Gesetz besagte, dass jede der bereits im Nationalrat vertretenen Parteien ihren geplanten Gesamtwerbeaufwand der jeweiligen Bundespartei acht Wochen vor dem Wahltag bekannt zu geben hatte (vgl. Sickinger 2009, 422). Die Parteien hatten weiters anzugeben, welchen Betrag sie für die wichtigsten überregionalen Werbemittel vor hatten aufzuwenden. Die genannten Beträge wurden durch Bundesgesetz für bindend erklärt und von einer Kommission (bestehend aus weisungsfreien Vertretern der Parteien und Werbewirtschaft) im Innenministerium überwacht; im Falle einer Kostenüberschreitung drohten Geldstrafen (vgl. Sickinger 2013, 234). Diese Regelung bedeutete so einerseits eine freiwillige, andererseits aber auch eine bindende Selbstbeschränkung der Parteien (vgl. Sickinger 2009, 422; 2013, 234). Das Gesetz erwies sich in der Praxis als wenig effizient (vgl. Sickinger 2009, 423). Es bot zwar eine gewisse Signalwirkung für die Öffentlichkeit, half dabei das gegenseitige Hochlizitieren des Werbebudgets der Parteien zu begrenzen und inkludierte auch Sanktionen im Falle einer Überschreitung, blieb allerdings auf den Einsatz zentral eingesetzter Werbemittel beschränkt (vgl. Sickinger 2009, 423ff). Nichtsdestotrotz wurde das Gesetz auch für die nachfolgenden Wahlen bis 1986 eingesetzt (vgl. Sickinger 2009, 422; 2013,).

Anlässlich der Bundespräsidentenwahl 2004 kam es erstmals seit langem wieder zu einem Fairnessabkommen zwischen SPÖ und ÖVP, in dem man sich darauf einigte, zum einen gewisse „unfaire“ Wahlkampftechniken außen vor zu lassen und zum anderen die Werbemittelausgaben auf vier Millionen Euro im ersten Wahlgang zu begrenzen (vgl.

Sickinger 2009, 422). Der von ÖVP-Generalsekretär Reinhold Lopatka 2006 vorgelegte Entwurf beinhaltete nicht nur Regeln für die Fairness der Wahlkampfführung, sondern vor allem auch eine Begrenzung der Wahlwerbungskosten (vgl. Sickinger 2009, 425). Lopatka schlug dazu Folgendes vor (vgl. ebenda, 425ff):

- Die Kosten der Wahlwerbung, womit implizit die Kosten für Werbemittel gemeint waren, sollten pro Partei auf sieben Millionen Euro begrenzt werden.
- Verzichtet werden sollte auf Luftwerbung jeglicher Art, unübliche Plakatwerbung wie Plakattürme etc., gesamtösterreichische Postwurfsendungen, der Einsatz von Kinospots und Werbespots im Privat-TV sowie die Schaltung ganzseitiger Inserate in Tageszeitungen.
- Die Anzahl der Kleinplakate sollten auf 50.000 Stück beschränkt werden,
- die Anzahl der Großplakate auf maximal 5000.
- Die Inserat-Werbung sollte außerhalb von parteieigenen Medien die Summe von einer Million Euro pro Partei nicht überschreiten, auf kostenpflichtige Beilagen sollte gleich wie auf ganzseitige Inserate gänzlich verzichtet werden.
- Die Bestimmungen sollten neben den Bundesparteiorganisationen und ihren Kandidaten auch für sämtliche ihrer Gliederungen, Einrichtungen und Teilorganisationen gelten.
- Die Überwachung sollte ein überparteiliches Schiedsgericht (je ein Vertreter pro Partei) unter einem neutralen Vorsitzenden übernehmen. Im Falle eines Verstoßes durch eine Partei hätte diese, nach Heranziehen eines vom Vorsitzenden bestellten Gutachters, den Gegenwert der beanstandeten Überschreitung einer karitativen Einrichtung zu spenden.

Im Vorfeld des PartG 2012 wurde eine Begrenzung wieder stärker diskutiert, sei es in Form einer generellen Begrenzung der Wahlwerbekosten oder über sogenannte „Fairnessabkommen“ (vgl. Sickinger 2009, 421). Die Problematik bestand stets darin, dass ein derartiges Modell rund zwei Jahre vor einer Wahl, sprich weit bevor den Parteien ihre jeweilige strategische Ausgangslage zu dieser bekannt gewesen wäre, beschlossen werden hätte müssen (vgl. ebenda, 496).

3.2 Die Wahlkampfkostenbegrenzung gemäß PartG 2012

Alles in allem dürften sich letztlich sowohl die verstärkte Diskussion als auch die hohen Schulden von ÖVP und SPÖ nach den NR-Wahlen 2006 und 2008 ausgewirkt haben (vgl. Sickinger 2013, 235). Mit dem PartG 2012 wurde endgültig die Konsequenz aus den jahrelangen Debatten gezogen: mit § 4 wurde erstmals eine gesetzliche Wahlkampfkostenbeschränkung implementiert, die für alle politischen und wahlwerbenden Parteien rechtsverbindlich gilt (vgl. ebenda, 234).

§ 4 Abs. 1 PartG legt fest, dass zwischen dem knapp zehn Wochen vor einer Wahl liegenden Stichtag einer Nationalrats-, Landtags, Gemeinderats- oder Europawahl und dem Wahltag selbst Parteien nicht mehr als sieben Millionen Euro für Wahlwerbeausgaben aufwenden dürfen (vgl. Sickinger 2013, 235). Beachtenswert ist hier, dass durch eine Novelle der

NRWO Mitte April 2013¹⁷ der Zeitraum zwischen Stich- und Wahltag, ohne Anhebung der Kostenobergrenze, um drei Wochen von 61 auf 82 Tage verlängert wurde (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 75).

Bei der Berechnung der Wahlwerbekosten sind auch die Ausgaben einzelner Kandidaten mitzurechnen (vgl. Sickinger 2013, 235). Ausgenommen hiervon sind jedoch Ausgaben eines Kandidaten für auf seine Person zugeschnittene Wahlwerbung bis zu einer Summe von 15.000 Euro (vgl. ebenda). Anders formuliert gelten die ersten 15.000 Euro für Kandidaten als eine Art „Freibetrag“ (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 74). Die Parteien trifft hier eine Garantenstellung: auch wenn die Ausgaben der Kandidaten von ihnen rechtlich nicht kontrolliert werden können, sind sie nichtsdestotrotz gesetzlich den Ausgaben der Partei selbst gleichzusetzen (vgl. ebenda). Insofern ist es für Parteien essentiell sich mit ihren Kandidaten abzustimmen (eventuell auch über das Mittel eines zivilrechtlichen Vertrags) und vorab zu koordinieren, den Freibetrag von 15.000 Euro nicht zu überschreiten (vgl. ebenda).

„Ausgaben für die Wahlwerbung sind insbesondere:

1. Außenwerbung, insbesondere Plakate,
2. Postwurfsendungen und Direktwerbung,
3. Folder,
4. Wahlkampfgeschenke zur Verteilung,
5. Inserate und Werbeeinschaltungen in Print-, Hörfunk- und audiovisuellen Medien,
6. Kinospots,
7. Bruttokosten für parteieigene Medien, soweit sie in höherer Auflage oder höherer Anzahl als in Nichtwahlkampfzeiten verbreitet werden,
8. Kosten des Internet-Werbeauftritts,
9. Kosten der für den Wahlkampf beauftragten Kommunikations-, Media-, Werbe-, Direktwerbe-, Event-, Schalt-, PR- und ähnliche Agenturen und Call-Centers,
10. zusätzliche Personalkosten,
11. Ausgaben der politischen Partei für die Wahlwerber,
12. Ausgaben der politischen Partei für natürliche Personen und Personengruppen zur Unterstützung eines Wahlwerbers.“

(§ 4 Abs. 2 PartG)

Da es sich bei § 4 Abs. 2 PartG 2012 um eine Auflistung der „insbesondere“ unter Wahlwerbung fallenden Ausgaben handelt, ist die Ausführung keineswegs abschließend (vgl. Sickinger 2013, 235), sondern dient lediglich als Maßstab, ob eine bestimmte Ausgabe einzubeziehen ist (vgl. Zögernitz/Lenzhofer, 2013, 73). Nicht gelistet aber durchaus mitzurechnen sind beispielsweise die Ausgaben für Wahlkampfveranstaltungen. Gerade professionell organisierte Auftaktveranstaltungen verursachen relativ hohe Kosten, die Parteien in Nichtwahlkampfzeiten nicht entstehen (vgl. Sickinger 2013, 235). Hinsichtlich des Personals und bereits bestehender Parteimedien fallen jene Kosten unter die miteinzubeziehenden, die die Kosten zu Nichtwahlzeiten überschreiten – etwa für weitere Einstellungen oder erhöhte Auflagen (vgl. ebenda). In punkto Werbung ist es irrelevant zu welchem Zeitpunkt diese in Auftrag gegeben und bezahlt wurde, sofern sie für den genannten Zeitraum gebucht wurde (vgl. ebenda).

¹⁷ Siehe auch BGBl 66/2013.

Die Bestimmung des § 4 limitiert zwar die Ausgaben der Partei und ihrer Kandidaten, es ist jedoch offen, ob dies auch Ausgaben von Dritten für die Partei oder Kandidaten inkludiert, wie etwa spendenfinanzierte Personenkomitees für Spitzenkandidaten (vgl. Sickinger 2013, 236). Unter Z 12 ist zwar geregelt, dass Parteien diese miteinzurechnen haben, im Umkehrschluss könnte dies jedoch auch bedeuten, dass von der Partei unabhängig organisierte Komitees nicht darunter fallen (vgl. ebenda). Dagegen spricht allerdings, dass in Österreich – anders als in den USA, wo solche Komitees unkoordiniert zugunsten eines einzelnen Kandidaten handeln – Personenkomitees in der Regel nie wirklich unabhängig, sondern in ihren Aktivitäten eng mit den Parteikampagnen koordiniert sind (vgl. ebenda).

Hierbei dürfte es sich jedoch um den einzigen Graubereich handeln, da es als zweifelsfrei gilt, dass Ausgaben, die von solchen Personenkomitees getätigt werden und zugunsten der Partei oder eines Kandidaten gehen, als Spende zu rechnen sind

„[...] und die daher auch Sorge zu tragen hat, dass durch Spenden an derartige Komitees nicht die sie selbst betreffende Verpflichtung zur Offenlegung von Spenden unterlaufen wird (da der Partei bzw. ihren Kandidaten die Annahme von Spenden über 1.000 €, die erkennbar die Weiterleitung der Spende eines ungenannten Dritten darstellen, untersagt ist).“ (Sickinger 2013, 236f).

Die Grenze von sieben Millionen Euro, die erstmals 2015 valorisiert wird, ist generell relativ hoch angesetzt. Vor Inkrafttreten des PartG 2012 wurde sie in der Intensivwahlkampfphase nur in Niederösterreich und Wien sowie bei Nationalratswahlen überschritten. Die Begrenzung bildet aber insofern ein wichtiges und vor allem notwendiges Korrektiv, da durch sie dem finanziellen Wettrüsten der Parteien, das durch überzogene Ausgaben für zusätzliches Material und exzessive Persönlichkeitswahlkämpfe von Kandidaten entstehen kann, ein Riegel vorgeschoben wird (vgl. Sickinger 2013, 237). Materialschlachten sind zwar nach wie vor möglich, werden aber als Konsequenz einer Überschreitung entsprechend sanktioniert.

Gemäß § 5 Abs. 3 haben Parteien in ihrem Rechenschaftsbericht in Wahljahren den Nachweis ihrer Wahlkampfkosten in einem eigenen Abschnitt auszuweisen. Je nachdem auf welcher Ebene die Wahl stattfand, hat dieser Abschnitt in den ersten (Bundesorganisation) oder zweiten Teil (Landes- und Gemeindeorganisationen) aufgenommen zu werden (vgl. ebenda).

Der Verstoß gegen die Beschränkung wird mit Geldbußen sanktioniert (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 76). Wird der Höchstbetrag um bis zu 25 Prozent der erlaubten Summe überschritten, so kann eine Geldstrafe von bis zu zehn Prozent des Überschreibungsbetrages verhängt werden; bei einer Überschreitung von mehr als 25 Prozent ist eine Geldstrafe von bis zu 20 Prozent des zweiten Überschreibungsbetrages zu verhängen (§ 10 Abs. 8 PartG). Sickinger (2013, 237) zufolge sind diese Strafen jedoch als zu milde zu bezeichnen, da, im Falle einer Überschreitung um den doppelten Betrag, eine Partei lediglich eine Geldstrafe von 1,225 Millionen Euro zu leisten hätte.

Diese doppelte Überschreitung hat das Team Stronach anlässlich des Nationalratswahlkampfes 2013 laut Medienberichten mit 13,5 Millionen Euro annähernd erreicht. Laut des im März 2015 vom RH veröffentlichten Rechenschaftsberichtes lagen die

tatsächlichen Ausgaben bei rund 11,26 Millionen Euro (vgl. Rechnungshof 2015 (2)). Wie hoch die Strafe ausfällt ist noch nicht klar. Durch die Überschreitung von 6,5 Millionen Euro könnte der unabhängige Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) eine Sanktion von bis zu 1,1 Millionen Euro verhängen (vgl. APA/schu 2015). Seitens des Team Stronachs betonte man gegenüber der APA, nicht mit einer Strafe zu rechnen, da es sich bei den aufgewandten Mitteln lediglich um privates Geld gehandelt und die Partei im entsprechenden Wahlkampfjahr noch keine Parteienförderung bezogen habe (vgl. ebenda). Da es sich bei der Wahlkampfkostenbegrenzung, wie dargelegt, auch um ein Mittel gegen etwaiges finanzielles Wettrüsten bzw. mögliche Materialschlachten der Parteien handelt, muss stark bezweifelt werden, dass der UPTS sich zu einem ähnlichen Urteil durchringen wird.

3.2.1 Landtag- und Gemeinderatswahlen

Befremdlich wirkt die nicht vorhandene Differenzierung in der Kostenbegrenzung zwischen Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen. Bei Nationalratswahlen steht jeder Partei ein Budget von rund 1,1 Euro pro Wahlberechtigtem zur Verfügung, während die Spanne bei Landtagswahlen zwischen rund 13 (Niederösterreich) und 28 Euro (Burgenland) changiert (vgl. Sickinger 2013, 237). Die gleiche Obergrenze von sieben Millionen Euro gilt außerdem auch für Gemeinderatswahlen, was etwas skurril anmutet (vgl. ebenda). Zögernitz und Lenzhofer (2013, 78) äußern diesbezüglich sogar verfassungsrechtliche Bedenken im Sinne einer Gleichheitswidrigkeit. Die Gleichbehandlung der Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen lässt sich ihrer Meinung nicht rechtfertigen. Eine sachgerechte Lösung bei der Festsetzung der Höchstgrenze sollte ihnen zufolge Faktoren wie einen Sockelbetrag im Sinne der unabdingbaren Grundausgaben, der Anzahl der Wahlberechtigten, sowie „topografische, infrastrukturelle und historisch bedingte Verhältnisse“ miteinbeziehen (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 78).

Des Weiteren enthält § 4 keine Ermächtigung für die Länder, die Wahlkampfkostengrenze auf Landesebene niedriger anzusetzen (vgl. Sickinger 2013, 238). § 5 Abs. 3 hält jedoch fest, dass die landesgesetzlichen Rechenschaftspflichten unbeeinflusst bleiben, was bedeutet, dass die Länder von den Parteien sehr wohl detaillierte Regelungen hinsichtlich der Dokumentation und Deklaration der Wahlwerbekosten verlangen können (vgl. ebenda). Eine niedriger angesetzte Begrenzung ist über einen Umweg möglich, indem die staatliche Parteienförderung auf Landesebene, die juristisch eine Subvention darstellt, an die Einhaltung einer Ausgabenobergrenze gekoppelt wird (vgl. ebenda). Dies bedeutet auch, dass eine Partei, die keine Parteienförderung vom Land bezieht, nicht dazu verpflichtet ist, sich an diese Obergrenzen zu halten, da sie auch nicht entsprechend sanktioniert werden kann (vgl. ebenda). In Kärnten, Salzburg und Wien wurde diese Möglichkeit zum Senken der Obergrenze in den entsprechenden Landesgesetzen verwirklicht (vgl. ebenda).

3.2.1.1 Kärnten

Bis 2012 beinhaltete das K-PFG einen Paragraphen, der die Landtagswahlen dazu anhielt, ein Übereinkommen zur Begrenzung der Wahlkampfkosten bei Landtags- und Gemeinderatswahlen anzustreben (vgl. Sickinger 2013, 177). Diese Bestimmung wurde vor der Landtagswahl 2014 mit den Stimmen aller Parteien, mit Ausnahme der FPÖ, durch eine echte Wahlkampfkostenbegrenzung ersetzt (vgl. ebenda). Im Wesentlichen ist die Bestimmung an die Bundesregelung angelehnt, vor allem auch was die in § 5 Abs. 2 angeführte Aufstellung der als Wahlkampfkosten zu verbuchenden Ausgaben betrifft (vgl. ebenda). Zwischen dem Stichtag der Landtagswahl und dem eigentlichen Wahltag darf jede Partei maximal 500.000 Euro ausgeben, wobei hierbei auch die Wahlkampfausgaben einzelner Kandidaten miteinzubeziehen sind. Ein Freibetrag von 2.500 Euro pro Kandidat besteht für höchstens 36 Wahlwerber (vgl. Sickinger 2013, 177; § 5 Abs. 1). Spätestens drei Monate nach dem Wahltag hat jede Partei eine detaillierte und von einem Wirtschaftsprüfer beglaubigte Aufstellung ihrer Ausgaben vorzulegen (§ 5 Abs. 3).

Wo andere den Rahmen zu hoch ansetzten, erwies sich bei der Kärntner Landtagswahl 2013 die Grenze von 500.000 Euro als zu niedrig (vgl. Sickinger 2013, 177). Sowohl das Team Stronach als auch die FPÖ/FPK wie auch die SPÖ hatten die Obergrenze überschritten (vgl. ebenda). Das Team Stronach hat aufgrund der Überschreitung – ausgegeben wurden rund 1,38 Millionen Euro (siehe Rechenschaftsbericht 2013) – keine Parteienförderung erhalten (vgl. Kurier 2013).¹⁸

3.2.1.2 Salzburg

Das Salzburger Parteienförderungsgesetz enthält einen Abschnitt, welcher die Parteien dazu anhält vor Landtagswahlen zu einem Übereinkommen zu gelangen, welches zum einen die „Sauberkeit des Wahlkampfes“ garantieren und zum anderen die Wahlkampfkosten gemäß § 2 Z 4 PartG niedrig halten soll (§ 7 Abs. 1). Zudem beinhaltet das Gesetz selbst mit § 7 Abs. 1 eine eigene Beschränkung, die vorsieht, dass Parteien in den sechs, einer Landtagswahl vorausgehenden Monaten nicht mehr als ein Drittel ihrer Parteienförderung für Wahlwerbung ausgeben dürfen. Dies entsprach bei der Landtagswahl 2013 der Summe von 1.523.266 Euro pro Partei (vgl. Sickinger 2013, 188). Das Gesetz enthält keine Sanktionen für den Fall eines Verstoßes.

Für die Landtagswahl 2013 vereinbarte man eine freiwillige Obergrenze von einer Million Euro, die alle Parteien unterschritten haben dürften (vgl. APA 2014). Im Falle einer Überschreitung sollten 20 Prozent der Überschreitungssumme als soziale Spende geleistet werden.

¹⁸ Zum derzeitigen Zeitpunkt (Stand 15.04.2015) sind für das Jahr 2013 lediglich die Rechenschaftsberichte der Parteien „Bürgerforum Tirol – Liste Fritz“, „Die Grünen – Die Grüne Alternative“, „Team Stronach“ sowie „vorwärts Tirol“ vom Rechnungshof publiziert worden. Siehe hierzu auch:

<http://www.rechnungshof.gv.at/sonderaufgaben/parteiengesetz/rechenschaftsberichte.html>.

3.2.1.3 Wien

Das Wr.PartFG enthält mit § 7 eine Regelung zur Wahlkampfkostenbeschränkung. Für die Wahlwerbung dürfen zwischen dem Stichtag der Wahl und dem Wahltag zum Gemeinderat/Landtag maximal sechs Millionen Euro aufgewandt werden, wobei der Nachweis hierfür spätestens neun Monate nach dem Wahltag in einem eigenen Rechenschaftsbericht zu erbringen ist. Weiters gelten für die Wahlkampfkostenbeschränkungen dieselben Bestimmungen wie in § 4 PartG dargelegt.

Hier fallen einige Dinge negativ auf. Die Wahlkampfkostengrenze für die Gemeinderats- und Landtagswahl liegt mit einer Obergrenze von sechs Millionen Euro lediglich eine Million unter der bundesweiten Obergrenze für Wahlen zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder dem Europäischen Parlament. Zudem lässt sich die im Wr.PartG festgelegte Obergrenze auch so interpretieren, dass das Limit für die Landes- und Gemeindeebene getrennt gilt (vgl. Sickinger 2013, 203). Ob es nun getrennt für die beiden Ebenen oder aber für die summierten Ebenen gilt: für den Fall des Verstoßes sieht das Gesetz jedenfalls keine Sanktionen vor. Neben der Wahlkampfkostenbeschränkung enthält das Gesetz eine Aufforderung zur Fairness. Die Bestimmung des § 10 Wr.PartFG verpflichtet Parteien dazu, sich vor Wahlen um ein gemeinsames Fairnessabkommen zu bemühen, um einen fairen, seriösen, störungsfreien und sachlichen Wahlkampf zu garantieren

3.2.2 Bundespräsidentenwahlen

Zeitgleich mit dem PartG 2012 wurde durch die Neuerschaffung des § 24a auch eine Änderung des BPräsWG 1971 beschlossen, mittels derer nunmehr auch für Bundespräsidentenwahlen eine Wahlkampfkostenbegrenzung vorgesehen ist (vgl. Sickinger 2013, 237; BGBl I 2012/58). Anders als bei § 4 PartG ist es hier der Wahlwerber direkt, der für die Einhaltung der Beschränkung verantwortlich zeichnet (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 74).

Bereits in Absatz 1 wird also explizit festgehalten, dass unter die Gesamtsumme auch die Ausgaben der Unterstützer mit einzubeziehen sind. Der Zeitraum, für den die Begrenzung gilt, ist gemäß § 24a Absatz 8 ein ähnlicher wie im PartG 2012. Zu bedenken gilt hier jedoch, dass diese Wahl in der Regel zwei Wahlgänge erfordert (§§ 17 und 18 BPräsWG).

4. Die Berechnung der tatsächlichen Ausgaben

Wenn man sich mit der exakten Finanzierung bzw. den von den Parteien tatsächlich für den Wahlkampf aufgewendeten Mitteln beschäftigen möchte, gilt es, sich der zentralen Problematik der Abgrenzung zu den sonstigen Parteiausgaben bewusst zu sein (vgl. Sickinger 2009, 255). Bei einem regulär stattfindenden Wahltermin nimmt die Kampagnenplanung mit systematischer Meinungsforschung, also dem sogenannten Benchmark-Survey, bereits gut zwei Jahre vor dem Wahltag ihren Ausgang, um sowohl die Zielgruppe als auch mögliche Issues des Wahlkampfes zu testen (vgl. Sickinger 2009, 406; 2013, 238f).

Als Wahlkampfkosten werden von den Parteien in der Regel jene Kosten angegeben, die zusätzlich zu den sonstigen Parteiorganisationskosten, wie etwa für Personal und Logistik, und in engem zeitlichen Zusammenhang mit einem Wahltermin aufkommen (vgl. Sickinger 2007, 168). Ein spezielles Problem ergibt sich hier auch aus den Personalkosten. Speziell zu Wahlkampfzeiten erhöhen sich die Kosten für extern zugekaufte Meinungsforschung, Wahlkampf- und Strategieberatung, die somit ebenso zum Sachaufwand für Wahlwerbung bzw. zur Öffentlichkeitsarbeit zu zählen sind (vgl. Sickinger 2009, 407).

„4. „Wahlwerbungsausgaben: die Ausgaben, die ein politische Partei oder eine wahlwerbende Partei, die keine politische Partei ist, ab dem Stichtag der Wahl bis zum Wahltag zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder zum Europäischen Parlament spezifisch für die Wahlauseinandersetzung aufwendet,“ (§ 2 Z 4 PartG 2012)

Die definitive Abgrenzung ist im österreichischen System, das über stark ausgebaute Massen- und Apparatparteien verfügt, im Gegensatz zu primär kandidaten- und wahlkampforientierten Systemen (wie in Kanada und den USA), nicht eindeutig möglich (vgl. Sickinger 2009, 407; 2013, 239). Insbesondere auch in Wahlkampfzeiten, bilden der Parteiapparat und die in Österreich nach wie vor überdurchschnittlich hohe Zahl an Funktionären und Mitgliedern eine wertvolle Ressource. Im Wahlkampf stellen diese ein unschätzbares Reservoir an ehrenamtlichen Mitarbeitern dar, auf die österreichische Wahlkampagnen bis heute angewiesen sind (vgl. Sickinger 2009, 407). Parteien ohne einen gut organisierten und vor allem auch permanenten Parteienapparat haben im Wahlkampf einen massiven Wettbewerbsnachteil (vgl. Sickinger 2013, 239).

Unter Wahlkampfkosten im engeren Sinne fallen die Kosten für das Abhalten von Vorwahlen (inklusive der von den Kandidaten „privat“ erbrachten Mittel), Werbemittelausgaben, wahlkampflogistische Kosten sowie die eigenständigen Ausgaben von Parteisuborganisationen oder „privater“ Kandidatenkampagnen jenseits der zentralgesteuerten Parteikampagne (vgl. Sickinger 1997, 256). Werbemittel- bzw. Werbeträgerkosten beschreiben die Kosten der Wahlwerbung im klassischen Sinn. Hierzu zählen die Ausgaben für Rohstoffe, Produktionskosten, Werbeagenturen und Werbemitteltests der Marktforschung wie auch die Werbeträgerkosten bzw. die Versandkosten bei Direct Mailings (vgl. ebenda). Die wahlkampflogistischen Kosten inkludieren neben den Ausgaben für Wahlkampftouren auch die Entlohnung der Parteimitarbeiter (vgl. Sickinger 2009, 256). Daraus ergibt sich eine durchaus beeindruckende Liste an zu bedenkenden Kosten (vgl. Sickinger 2007, 174ff; 2009, 409ff; 2013, 239f):

- Großformatige Plakatserien mit 16 bzw. 24 Bögen: Werbefläche und Herstellungskosten (die üblicherweise nicht angeführt werden).
- Kleinplakate mit ein bzw. zwei Bögen: Auch hier sind die Herstellungskosten zu bedenken. Die in Wien so markanten Dreiecksstände gehören in den meisten Fällen den Landesparteien. Bei Werbeflächen wie den City Lights müssen jedoch abermals die Kosten für die Fläche in Betracht gezogen werden.
- Inserate in Printmedien: Diese dienen nicht nur der Verbreitung und dem Sichtbarmachen der Wahlkampfbotschaften, sondern zielen informell auch – je nach Medium in unterschiedlichem Ausmaß – auf eine freundliche(re) Berücksichtigung in der redaktionellen Berichterstattung ab.
- Kosten für Meinungsforschung: Dies inkludiert nicht nur die Kosten der wenige Wochen vor der Wahl stattfindenden Umfragen.
- Strategieberatung durch externe Wahlkampfberater (Spin Doktoren), die, wie die Meinungsforschung, in der Regel mindestens ein Jahr vor dem Wahlkampf einsetzt.
- Kreativleistungen der Werbeagenturen: Sowohl diese als auch die Spin Doktoren beginnen ihre Leistungen nicht erst in den Wochen vor der Wahl zu erbringen.
- Internetauftritt: Kosten fallen hier nicht nur für die Erstellung, sondern vor allem auch für die Betreuung der Sites und Accounts an. Und dies nicht nur für die Partei selbst, sondern auch für die Plattformen ihrer Kandidaten (vgl. Sickinger 2013, 240). Miteinzubeziehen sind hier auch die Kosten für Online-Werbung, die auf fremden Websites anfallen (vgl. auch Sickinger 2009, 409; Sickinger 2013, 240), wie etwa über Google-Adds oder Facebook.
- Direct Mailings an spezielle Zielgruppen, die vor allem im Zuge des De-Alignments immer wichtiger werden: Umfasst die Kosten für Datenbestände, Erstellen und Präzisierung des Werbematerials sowie die Herstellungs- und Versandkosten.

„Die Professionalität und Zielgruppengenaugigkeit derartiger persönlich formulierter Zuschriften ist in Österreich noch stark ausbaufähig, steigt aber von Wahl zu Wahl (der dafür aufgewendete finanzielle Einsatz ebenfalls).“ (Sickinger 2009, 409; 2013, 240)
- Emails: Dies ist als die billigere Variante von Direct Mailings zu sehen. In Österreich ist die Massenaussendung ohne vorherige Einwilligung des Adressaten – wie etwa eine Newsletteranmeldung – gesetzlich untersagt.
- Telefonmarketing: wird in Österreich seit Mitte der 90er für sehr klar definierte Zielgruppen verwendet. Der automatische Anruf mit Botschaften (sogenannte „Robo-Calls“) ist in Österreich unzulässig.
- Generelle Postwurfsendungen: Hier gelten wiederum sowohl Herstellungs- als auch Distributionskosten zu bedenken.

- Wahlveranstaltungen/Wahlkampftouren: Neben den Touren der prominentesten Kandidaten treten hier auch eine große Zahl kleinerer Veranstaltungen hinzu, wie auch jene quasi chancenloser, weit hinten gereihter Listenkandidaten vor Ort. Insbesondere die Wahlkampfauftaktveranstaltung ist, da als Mediengroßereignis gedacht und konzipiert, entsprechend kostenintensiv.
- Werbespots via österreichischer Privatsender (TV und Radio): Herstellungskosten und Werbezeit sind zur Zeit noch relativ günstig. Mit wachsender Reichweite und der immer konkreteren Zielgruppenansprache über solche werden sie für Parteien in Zukunft weiter an Attraktivität wachsen, aber auch entsprechend teurer werden.
- Kinospots: Auch hier gilt es Herstellungs- und Werbezeitkosten zu bedenken. Diese Maßnahme ist interessant, um junge Zielgruppen zu erreichen¹⁹.
- Give Aways: Kleine Wahlgeschenke, die zwar meist von der Bundespartei in hohen Stückzahlen eingekauft, in Folge aber den nachgeordneten Parteiorganisationen verrechnet werden. Die Give-Aways dienen keineswegs als eine Art der „Bestechung“, sondern vielmehr als Gesprächsanstoß bei lokalen Infoständen, Verteilaktionen oder Wahlkampfveranstaltungen.
- Kandidatenspezifische Folder: Deren Herstellungskosten übernehmen meist die KandidatInnen selbst.
- Kosten für erhöhten Personal- und Sachaufwand: Hierzu zählt unter anderem die temporäre Beschäftigung von Wahlhelfern.

4.1 Exkludierte Posten

Vor 2012 schienen in den Angaben der Parteien zu Landtags- und Nationalratswahlen nur die Kosten für die zentral gesteuerte Kampagne auf, wodurch im Regelfall die Kosten der Abhaltung eventueller Vorwahlen, die additiven Aufwendungen von Parteisuborganisationen (sofern es sich nicht um die Kostenbeteiligung an der zentralen Kampagne handelte) als auch zusätzliche Privatausgaben einzelner Kandidaten fehlten (vgl. Sickinger 1997, 256). Hieraus ergab sich eine wesentliche Erklärung für die Divergenz in der Einschätzung der Kosten durch Journalisten und Werbeexperten und den wesentlich niedriger angegebenen Kosten durch die Parteien (vgl. ebenda, 257).

Gemäß § 4 PartG sind auch jetzt nur politische Parteien von der Beschränkung der Wahlkampfkosten betroffen, was die Berücksichtigung territorialer Gliederungen exkludieren würde; eine Vermutung, die insbesondere durch § 5 Abs. 1 PartG, der die Rechenschaftspflichten betrifft, gestärkt wird (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 74). Zögernitz und Lenzhofer (2013, 74f) zufolge gibt es jedoch einige Argumente, die dafür sprechen, dass die Ausgaben territorialer Gliederungen ebenso in die Berechnung der Wahlwerbeausgaben

¹⁹ Beispielsweise spricht dies punktgenau eine Hauptzielgruppe der Grünen an (vgl. Sickinger 2009, 410; 2013, 241).

miteinzubeziehen und infolgedessen ebenso unter die sieben Millionen Euro Grenze zu subsumieren sind. Der Nachweis über die Wahlwerbeausgaben ist gemäß § 5 Abs. 3 PartG im Rechnungsbericht in einem eigenen Abschnitt auszuweisen, was bedeutet, dass er ein integraler Bestandteil dessen ist und nicht ein bloßer Anhang (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 74). Im Sinne von § 5 ist deswegen davon auszugehen, dass auch die territorialen Gliederungen zu erfassen sind (vgl. Zögernitz/Lenzhofer 2013, 74). Überdies wäre die Außerachtlassung territorialer Gliederungen beim Nachweis über die Wahlwerbekosten in einigen Fällen unsachlich, da manche territoriale Gliederungen sehr wohl als politische Parteien erfasst sind (vgl. ebenda, 75). Gemäß des Zieles der Transparenz sind diese wiederum gemäß § 5 Abs. 1²⁰ gleich zu behandeln wie bloße territoriale Gliederungen der Mutterpartei, da in beiden Fällen nur jeweils ein Bericht zu erstatten ist (vgl. ebenda).

Dies trifft jedoch nicht rechtlich selbstständige Gliederungen politischer Parteien und ihr nahestehende Organisationen; auch parlamentarische Klubs, Parteiakademien und Privatpersonen, die zugunsten einer Partei oder eines Kandidaten Ausgaben tätigen sowie rechtlich nicht mit einer politischen Partei verbundene Personenkomitees sind davon ausgenommen (vgl. ebenda). Dies bedeutet, dass politische Parteien in der Praxis über einen Spielraum hinsichtlich der Wahlkampfkostenbegrenzung verfügen (vgl. ebenda).

Die meisten der in Betracht zu ziehenden Kosten sind unter § 4 PartG 2012 gelistet und lassen sich entsprechend zuordnen (vgl. Sickinger 2013, 242). Während direkte Kosten bezüglich Kommunikations-, Media-, Werbe-, Direktwerbe-, Event-, Schalt-, PR- und ähnliche Agenturen sowie Call Center, die der direkten operativen Umsetzung einer Kampagne dienen und entsprechend gut für den Wahlkampfzeitraum bestimmt werden können, in § 4 Abs. 2 Z 9 explizit angeführt sind, bilden die Bereiche Meinungsforschung und Wahlkampf nach wie vor eine Ausnahme (vgl. ebenda). Unter § 2 Z 4 findet sich in den Begriffsbestimmungen jedoch eine weiterreichende Definition von „Wahlwerbeausgaben“.

Auch wenn die Bereiche Meinungsforschung und Wahlkampfberatung einen nicht unwesentlichen Kostenfaktor darstellen, bleibt fraglich, inwiefern sie zum einen aufgrund der zeitlichen Begrenzung überhaupt miteinbezogen werden können und wie sie sich zum anderen vom generellen Dauerwahlkampf abgrenzen ließen.

4.2 Dauerwahlkampf

Im Gegensatz zu anderen Staaten ist es in Österreich durchaus üblich, auch in wahlkampffreien Zeiten auf parteiliche Plakatwerbungen zu treffen (vgl. Sickinger 1997, 254). Diese Kosten sind ebenso Kosten für Öffentlichkeitsarbeit oder Wahlkämpfe, auch wenn sie bereits Jahre vor der eigentlichen Kampagne anfallen (vgl. ebenda 254f). Zur effektiven Außendarstellung und somit zum zentralen Kernbereich der Marketingkampagnen zählen auch die Ausgaben für politische Marktforschung (etwa Kosten für Repräsentativumfragen oder kommerziell arbeitende Politikberater) und Coaching von Kandidaten und Funktionären.

²⁰ Letzter Satz § 5 Abs. 1 PartG 2012: „Soweit ein politische Partei nach § 1 als territoriale Gliederung bereits von einem Rechenschaftsbericht nach dem dritten Satz erfasst ist, gilt ihre Rechenschaftspflicht als erfüllt.“

Des Weiteren werden in Wahljahren auch anderwertige Ressourcen der Parteiorganisation wahlkampfspezifischer eingesetzt. Schulungseinrichtungen sind in dieser Zeit etwa praxisorientierter ausgerichtet (vgl. ebenda, 255).

„Diese auch sonst anfallenden Mittel werden aber nicht als spezifische Wahlkampfausgaben wahrgenommen. Die unmittelbar für den jeweiligen Wahlkampf anfallenden Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit, Plakatierungen, Inserate und die Wahlkampftouren vor Ort ausgegeben Mittel sind dann natürlich sehr viel geringer, als bei einer ökonomischen Bestimmung an realistischen Kosten einer Wahlkampagne anzusetzen wären.“ (Sickinger 1997, 255).

Parteien in Österreich geben auch in Nicht-Wahlkampfzeiten Geld für Werbung wie Inserate und Plakate aus; bis 2012 waren sie, sofern sie den Zweckbindungen unterschiedlicher staatlicher Subventionen gemäß Parteigesetz entsprechen wollten, regelrecht dazu verpflichtet (vgl. Sickinger 2009, 406; 2013, 239).

„Die zeitliche Abgrenzung zwischen Wahlkampfzeiten und Nicht-Wahlkampf ist in Zeiten eines permanenten Medienwahlkampfs – die grundlegende inhaltliche und personelle Positionierung, auch die politische Marktforschung sollte normalerweise spätestens ein Jahr vor dem voraussichtlichen Wahltermin bereits vorgenommen sein – und eines politischen Mehrebenensystems, in dem zumeist auf irgendeiner Ebene Wahlkämpfe geführt werden, teilweise fließend.“ (Sickinger 2007, 169)

Eigentlich könnte man von einer „permanenten Wahlkampagne“ der Parteien ausgehen, da im Bundesstaat beinahe kein Jahr ohne Landtags- oder Gemeinderatswahlen vergeht. Auch die Annahme, dass der Wahlkampf bereits wieder am ersten Tag nach der letzten Wahl beginne, ist teilweise durchaus zutreffend (vgl. Sickinger 1997, 255).

5. Kosten von EP-, Nationalrats-, Landtags- und Gemeinderatswahlen

Die Kosten von Wahlkampagnen variieren je nach politischer Ebene. Neun Landtagswahlkämpfe entsprechen in punkto Kosten pro Wahlberechtigtem also keineswegs den Kosten einer Nationalratswahl (vgl. Sickinger 2013, 242). Interessanterweise geht man davon aus, dass die kumulierten Kosten für Gemeinderatswahlen durch das Aufbringen dezentraler Mittel durch die lokalen Parteigliederungen zwischen Nationalrats- und Landtagswahlkampagnen anzusetzen sind (vgl. Sickinger 2009, 411; 2013, 243). Sickinger (2009, 2013) zufolge ergibt sich folgendes, aufsteigendes Ranking:

1. Nationalratswahlen: Bis Anfang der 90er Jahre wurden die Kosten pro Großpartei auf ca. sieben bis zehn Millionen Euro geschätzt, in vereinzelten Fällen auch deutlich höher (vgl. Sickinger 2013, 242). Bei den Nationalratswahlen 2006 lagen die tatsächlichen Kosten aller Parteien zwischen 50 und 60 Millionen Euro (vgl. ebenda). Die erwartete Kostendämpfung durch die eingeführte Wahlkampfkostenbegrenzung machte sich zwar in Summe bemerkbar, die ÖVP lag mit elf Millionen Euro jedoch deutlich, die SPÖ mit 7,33 Millionen Euro knapp über dem Limit²¹. In einer gänzlich anderen Liga spielte die Neupartei Team Stronach: die Ausgaben betragen hier 11,26 Millionen Euro.
2. Europa- sowie Bundespräsidentchaftswahlen: Diese umfassen bei Großparteien maximal ein Drittel der Kosten von Nationalratswahlen. Aufgrund des Wahlwerbekostenzuschusses (§ 2 PartFörG) können Europawahlen verhältnismäßig leicht finanziert werden. Bundespräsidentchaftswahlkämpfe kommen Parteien mangels staatlicher Subventionierung empfindlich teurer (vgl. Sickinger 2009, 411; 2013, 242f).
3. Landtagswahlkämpfe: Rechnet man nach den Ausgaben pro Wahlberechtigtem dürften die Kosten von Landtagswahlkämpfen ca. doppelt so hoch sein wie jene von Nationalratswahlkämpfen (vgl. Sickinger 2009, 411). Sieht man sich die großen Bundesländer an, so sind sie bei den Großparteien eher drei- bis viermal so hoch (vgl. Sickinger 2013, 243).

„Es sind nicht zufällig kleine Bundesländer (Salzburg und – aufgrund schlechter Erfahrungen mit exorbitant teuren Wahlkampagnen – Kärnten), die signifikant niedrigere Wahlwerbungskostenlimits eingeführt haben [...]“ (Sickinger 2013, 243).
4. Gemeinderatswahlen: Geht man wieder von der Umrechnung der Kosten pro Wahlberechtigtem aus, dürften sie zumindest an die Kosten von Nationalratswahlen heranreichen. Vor allem in größeren Städten fallen hier die Großplakate ins Gewicht (vgl. Sickinger 2009, 411; 2013, 243).

²¹ Bei ÖVP und SPÖ handelt es sich noch nicht um die offiziellen, im Rechenschaftsbericht 2013 publizierten, sondern um die über die Medien kolportierten Zahlen.

VII. SYNTHESE

Ein optimales System „made in Austria“?

1. Einleitung	165
1.3 Die Vergleichskategorien.....	170
2. Wahlwerbekostenbeschränkung	173
3. Spendenbestimmungen	174
3.1 Spendendefinition.....	174
3.2 Spendenobergrenzen.....	174
3.3 Spendenverbote	175
3.4 Deklarationspflicht und Offenlegungsbestimmungen	176
4. Rechenschaftspflichten.....	178
4.1 Buchführung.....	179
4.2 Publikationspflichten.....	179
5. Kontroll- und Sanktionssystem	181
5.1 Kontrolle	181
5.2 Sanktionen	183
6. Kriminalisierung.....	188
6.1 Strafrechtliche Bestimmungen.....	188
6.2 Strafrechtliche Verfolgung	192
7. Fazit	194

1. Einleitung

Die Beschäftigung mit Korruption aus strafrechtlicher Sicht war in Österreich auch vor der Entstehung einschlägiger internationaler Abkommen kein neues Phänomen: Die Politik war immer wieder gefordert energisch gegen Korruption aufzutreten (vgl. Bogensberger, 2009, 78). Sieht man sich die Zeitpunkte der entsprechenden Änderungen im Strafrecht an, muss man feststellen, dass es sich dabei allzu oft um reine Anlassgesetzgebung handelt, die sich im Endeffekt als relativ zahnlos erwies.

Der entsprechende Reformimpuls zu einer Erhöhung der Transparenz in der Parteienfinanzierung sowie zu einer Verschärfung des Korruptionsstrafgesetzes kam in erster Linie aus dem internationalen Umfeld – nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden ökonomischen Verschränkung (vgl. ebenda). Trotzdem dauerte es etliche Jahre, bis der Reformdruck groß genug war. Insofern sollte man bei der Bewertung der Kongruenz der Regelungen hinsichtlich der österreichischen Parteien- und Wahlkampffinanzierung mit internationalen Antikorruptionsregimen auch den jeweiligen Kontext mit in Betracht ziehen, um Schlüsse für etwaige künftige Entwicklungen ableiten zu können.

Österreich beteiligte sich von Anfang an am Antikorruptionsregime der OECD; bereits 1999 erfolgte die Ratifizierung der entsprechenden Konvention (vgl. Wolf 2013, 147). Nichtsdestotrotz zeigte man sich zurückhaltend, als es um die Umsetzung der Maßnahmen des Europarats ging. Obwohl das Strafrechtsübereinkommen gegen Korruption (SEV 173) bereits 2002 in Kraft trat, war Österreich eines der letzten Länder, die es unterzeichneten. Mit der Ratifizierung wartete man gar bis 2013. Seit 01. Jänner 2014 ist es nun auch in Österreich in Kraft. Ähnliches galt für das Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen (SEV 191). Obwohl vom Europarat 2003 beschlossen, ließ sich Österreich nicht nur für die Ratifizierung, sondern sogar für die Unterzeichnung über zehn Jahre Zeit. Unterzeichnet und ratifiziert wurde es schließlich am 13. Dezember 2013; in Kraft befindet es sich seit dem 01. April 2014 (vgl. GRECO 2013, Rz. 10). Österreich ist zudem Vertragspartei der UNTOC und UNCAC (ratifiziert 2006).

1.1 Die Evaluierung durch GRECO

Österreich ist GRECO als vorletztes EU-Mitglied erst im Dezember 2006 beigetreten. Die Berichte von GRECO sind prinzipiell vertraulich, die Staaten stimmen einer Veröffentlichung in der Regel jedoch zu (vgl. Sickinger 2009, 88). Anders im Falle Österreichs. Nach der Evaluierung kam es in Österreich zu massiven Verzögerungen. Während sämtliche Länderberichte (ausgenommen jener der USA) bereits online waren, hieß es seitens der österreichischen Regierung, dass man noch die deutsche Übersetzung abwarten wolle. Da GRECO-Berichte jedoch immer auf Englisch und Französisch veröffentlicht werden, mutet dies etwas fadenscheinig an. Dass Österreich den europäischen Vorgaben zu diesem Zeitpunkt weit hinterherhinkte, machte die dritte Evaluierungsrunde des Themas II, „Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Österreich“, überaus deutlich. Einer der Hauptkritikpunkte war die mangelnde Transparenz in punkto Parteispenden. Überprüft wurde die Umsetzung der Artikel 8, 11, 12, 13b, 14 und 16 der Rec (2003) 4 sowie die allgemeine Umsetzung der Rec (2001) 1516 (vgl. GRECO 2013). Alles in

allem enthielt Thema II elf Empfehlungen. Die Evaluierung zum Thema I „Strafbarkeit (SEV Nr. 173 und 191, Leitlinie 2)“, die ebenfalls 2011 erfolgte und die Umsetzung der Artikel 1a, 1b, 2-12, 15-17, 19 Absatz 1 SEV 173, Artikel 1-6 SEV 191 und die Umsetzung der Res (97) 24 überprüfte, enthielt zehn Empfehlungen (siehe Tabelle 10 und 11).

Das PartG 2012, das durchaus auch als Antwort auf die GRECO-Evaluierung zu verstehen ist, wurde innerhalb sehr kurzer Zeit und unter hohem Druck verhandelt und verabschiedet: zwischen der ersten Ankündigung der geplanten Eckpunkte, der Übermittlung der Regierungsvorlage an das Parlament und dem Beschluss im Nationalrat vergingen gerade einmal zwei Monate (vgl. Sickinger 2013, 249). Auch die Parteiverhandlungen zwischen Grünen, SPÖ und ÖVP liefen parallel, auf ein Begutachtungsverfahren wurde verzichtet (vgl. ebenda). Sickinger zufolge zeichnet sich dies in der legislativen Konsistenz des Gesetzestextes ab:

„Das Parteiengesetz enthält daher zahlreiche Zweifelsfragen und schwierige Denksportaufgaben für Juristen.“ (Sickinger 2013, 249).

Eine weitere gesetzliche Antwort auf den GRECO-Evaluierungsbericht (Thema I) findet man im verschärften Korruptionsstrafgesetz 2012 (BGBl. Nr 61/2012). Mit ihm wurden wichtige Teile des österreichischen Strafgesetzbuches geändert; in den entsprechenden Erläuterungen wird auch immer wieder auf die GRECO-Evaluierung 2011 Bezug genommen (vgl. GRECO 2013).

Tabelle 11: GRECOs Empfehlungen an Österreich und ihre Umsetzung: Thema II.

GRECO empfiehlt Österreich		
i	die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, einschließlich beispielsweise der Einrichtung einer Koordinierungsstelle, um sicherzustellen, dass zukünftige Rechtsnormen über politische Finanzierung einheitlich in ganz Österreich gelten und die in der <i>Empfehlung Rec (2003) 4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen</i> beinhaltenen Grundsätze berücksichtigen (Nr. 59);	✓
ii	i) angemessene Regelungen über die Finanzierung der politischen Aktivitäten gewählter Vertreter einzuführen und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun (Nr. 60);	✓
iii	i) sicherzustellen, dass zukünftige Rechtsnormen über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen angemessene Rechnungslegungsgrundsätze vorsehen, und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun (Nr. 61);	-
iv	sicherzustellen, dass zukünftige Rechtsnormen über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen i) zur Konsolidierung der Buchführung und Rechenschaftsberichte von Parteien verpflichten, damit alle territorialen Gliederungen der Parteien und sonstige unter ihrer Kontrolle stehenden Rechtsträger miteinbezogen werden; ii) die Frage der Förderung durch Dritte regeln; und iii) für alle politischen Parteien und wahlwerbenden Parteien unabhängig davon, ob sie öffentliche Förderungsmittel erhalten, gelten (Nr. 62);	~
v	i) in angemessener Weise verschiedene Formen der Unterstützung zu regeln, welche in der Praxis zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen eingesetzt werden; ii) in diesem Zusammenhang ein Verbot von Spenden einzuführen, die von Spendern stammen, deren Identität der politischen Partei oder der wahlwerbenden Partei nicht bekannt ist; iii) ein angemessenes, standardisiertes Format für die Buchführung und Rechenschaftsberichte vorzusehen, welches die Aufzeichnung aller Arten von Einnahmen und Ausgaben, Vermögenswerten und Verbindlichkeiten sowie die effektive Auflistung der Wahlwerbungskosten erfordert, und in diesem Zusammenhang iv) begleitende Leitfäden zu erstellen, die insbesondere die Bewertung von Naturalunterstützung, einschließlich Sponsoring, behandeln, und v) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun (Nr. 64);	~
vi	i) die Identität der Spender, deren Beiträge an eine politische Partei oder wahlwerbende Partei einen bestimmten Betrag übersteigen, zu veröffentlichen und sicherzustellen, dass die Information der allgemeinen Öffentlichkeit rechtzeitig zugänglich gemacht wird, und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun (Nr. 65);	~
vii	i) die Zugänglichkeit aller von den politischen Parteien und wahlwerbenden Parteien vorgelegten Rechenschaftsberichte zu verbessern und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun (Nr. 66);	✓
viii	i.) die Unabhängigkeit der externen Prüfung der Rechenschaftsberichte über Einnahmen und Ausgaben politischer Parteien zu stärken, zum Beispiel durch allgemeine Anwendung des Bestellvorgangs von beeideten Wirtschaftsprüfern, die durch eine öffentliche Behörde aus einer von der politischen Partei vorgelegten Liste ausgewählt werden, und – zusätzlich – durch Einführung der Rotation von Wirtschaftsprüfern in einem angemessenen Ausmaß, und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun	✓
ix	i) eine wirksame und unabhängige Aufsicht über die Finanzierung von politischen Parteien und	

	Wahlkämpfen gemäß Artikel 14 der <i>Empfehlung des Europarats Rec (2003) 4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen</i> sicherzustellen; ii) sicherzustellen, dass eine Pflicht zur Offenlegung von Rechenschaftsberichten für alle politischen Parteien und wahlwerbenden Parteien unabhängig davon, ob sie öffentliche Förderungsmittel erhalten, gilt, und iii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun (Nr. 68);	~
x	entsprechende Maßnahmen einzuführen, welche sicherstellen, dass der österreichische Rechnungshof in der Lage ist, den zuständigen Behörden sowohl über Korruptionsverdachtsfälle im Zusammenhang mit politischer Finanzierung als auch Fälle von Misswirtschaft, aufgrund derer strafrechtliche Sanktionen möglich sind, zu berichten (Nr. 69);	-
xi	i) gemäß Artikel 16 der <i>Empfehlung des Europarats Rec (2003) 4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen</i> Verstöße bestehender (und noch einzuführender) Bestimmungen im Hinblick auf die Transparenz der Parteienfinanzierung eindeutig zu definieren und wirksame, verhältnismäßige und präventive Sanktionen für diese Verstöße festzulegen und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun (Nr. 71).	~
	<p>Legende:</p> <p>✓ = vollständig umgesetzt</p> <p>~ = teilweise umgesetzt</p> <p>- = nicht umgesetzt</p>	

Quelle: GRECO 2011b, GRECO 2014

Tabelle 12: GRECOs Empfehlungen an Österreich und ihre Umsetzung: Thema I.

GRECO empfiehlt Österreich		
i	rasch die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) und die Unterzeichnung und Ratifizierung dessen Zusatzprotokolls (SEV Nr. 191) voranzutreiben (Rz. 85);	✓
ii	die Anwendung der §§ 305 und 307a des StGB (betreffend aktive und passive Bestechung, der keine Verletzung von Amtspflichten zugrunde liegt) zu überprüfen, und zwar betreffend das Erfordernis, dass der entsprechende Vorteil entgegen eines dienst- oder organisationsrechtlichen Verbotes sein muss, um etwaige Auswirkungen auf die Rechtssicherheit, einschließlich bei der Untersuchung und Verfolgung von Korruptionsdelikten, abzuklären und erforderlichenfalls die entsprechenden Maßnahmen zu treffen (Rz. 88);	✓
iii	zu überprüfen, ob zusätzliche Schritte erforderlich sind, um sicherzustellen, dass alle Fälle von Bestechung und Intervention auch im Fall von immateriellen ungerechtfertigten Vorteilen angemessen behandelt werden (Rz. 89);	~
iv	die Strafbarkeit der aktiven und passiven Bestechung von Mitgliedern nationaler Vertretungskörper, die sich aus der Definition des Begriffes Amtsträger des § 74 Abs. 1 Z 4a StGB ergibt, erheblich auszuweiten und somit diese Bestimmungen in Einklang mit dem Artikel 4 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption zu bringen (SEV Nr. 173) (Rz. 90);	✓
v	die Abschaffung des Erfordernisses der Privatanklage zur gerichtlichen Verfolgung von Bestechung im privaten Sektor (§ 168e StGB) (Rz. 91);	✓
vi	(i) die Notwendigkeit des Erhaltes der Bestimmungen über die Bestechung im Gesetz über den unlauteren Wettbewerb zu überprüfen und (ii) die allenfalls erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Verfolgung von Bestechungshandlungen in der Praxis zu strafrechtlichen Konsequenzen führt, die die Notwendigkeit einer effektiven Anti-Korruptions-Politik widerspiegeln [sic!] (Rz. 92);	~
vii	sicherzustellen, dass die verschiedenen Tatbestandselemente der missbräuchlichen Einflussnahme, wie sie in Artikel 12 SEV Nr. 173 festgelegt sind, auch im österreichischen Strafrecht umgesetzt werden, beispielsweise durch eine Änderung des § 308 StGB über die verbotene Intervention (Rz. 93);	✓
viii	die Erhöhung der möglichen Maximalstrafen betreffend aktive und passive Bestechung im privaten Sektor nach § 168d StGB in Betracht zu ziehen (Rz. 95);	✓
ix	die automatische – und zwingend absolute – Aufhebung der Strafbarkeit, welche den Tätern der aktiven und passiven Bestechung im öffentlichen Bereich im Fall der tätigen Reue nach § 307c StGB gewährt wird, zu analysieren und entsprechend zu überarbeiten (Rz. 97);	✓
x	sicherzustellen, dass das Strafgesetzbuch betreffend der im Ausland begangenen Bestechungsdelikte und der Verbotenen Intervention Zuständigkeitsbestimmungen vorsieht, die – ohne das Erfordernis der gegenseitigen Strafbarkeit – im Einklang mit Artikel 17 Abs. 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) stehen (Rz. 98).	✓
Legende: ✓ = vollständig umgesetzt ~ = teilweise umgesetzt - = nicht umgesetzt		

Quelle: GRECO 2011a; GRECO 2014.

1.2 Die Vergleichskategorien

Wie in Kapitel III beschrieben, setzen unterschiedliche Antikorruptionsregime unterschiedliche Schwerpunkte. Hinsichtlich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung bietet etwa das Antikorruptionsregime der OECD keine Anhaltspunkte für eine sinnvolle Ausgestaltung, da es den Schwerpunkt in erster Linie auf den Schutz internationaler Geschäftsbeziehungen setzt. Die Dokumentenanalyse der OECD Convention on Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (1997)²², der Recommendation on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (2009) sowie der Recommendation on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business (2009) ergab keine unterstützenden Ergebnisse. Die genannten Dokumente sind wichtige Eckpfeiler in der Ausgestaltung eines effektiven Antikorruptionsregimes, bieten jedoch keine Standards hinsichtlich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung.

Aus den Dokumenten der UNO (UNCAC), des Europarats (SEV 173, SEV 191, Res (97) 24, Guidelines on the Financing of Political Parties (2000), Rec (2001) 1516, Rec (2003) 4) und GRECOs Berichten (Evaluierungsbericht Thema I, Evaluierungsbericht Thema II, Umsetzungsbericht 2014) lassen sich hingegen Themenblöcke ableiten, die in der Korruptionsprävention und –bekämpfung eine tragende Rolle spielen.

In weiterer Folge werden also folgende Aspekte der internationalen Antikorruptionsregime auf ihre Umsetzung in Österreich hin untersucht:

- Wahlkampf: Wahlkampfkostenbegrenzung; Aufzeichnung über die Ausgaben
- Spenden: Explizite Spendendefinition; Verbot gewisser Spenden; Obergrenzen; Deklarations- und Offenlegungsbestimmungen; öffentlicher Zugang
- Kontrolle der Parteifinanzen: Rechenschaftspflicht; öffentlicher Zugang zu Rechenschaftsberichten; unabhängige Kontrolle der Berichte; spezialisiertes Personal zur Überprüfung; Sanktionierung im Falle des Verstoßes
- Kriminalisierung: Kriminalisierung von Bestechung, Bestechlichkeit, Vorteilsnahme, Einflusshandel, Amtsmissbrauch, Bereicherung; Sanktionierung
- Strafrechtliche Verfolgung: Unabhängige Kontrollinstanzen; spezialisiertes Personal; Unabhängigkeit der Strafverfolgung

Die Ergebnisse, die im Folgenden im Detail diskutiert werden, sind einander in Tabelle 12 systematisch gegenüber gestellt.

²² Die Vorgaben der Konvention wurden in Österreich durch das StRÄG 1998 grundsätzlich erfüllt (siehe auch Schmidt 2009, 67).

Tabelle 13: Synthese

	UNCAC	SEV 173	Res(97) 24	Guidelines on the Financing of Political Parties	Rec (2001) 1516	Rec (2003) 4	GRECO Thema I	GRECO Thema II	Österreich aktuell
Wahlkampf									
Wahlkampfkostenbegrenzung	-	-	-	B.8	B	Art. 9	-	-	§ 4 PartG, § 24a BPräsG
Aufzeichnungen	-	-	-	B.11	C i	Art. 10	-	v	§ 5 Abs. 3 PartG
Spenden									
Explizite Spendendefinition	-	-	-	-	-	Art. 2	-	-	§ 2 Art. 5 PartG
Verbot bestimmter Spenden:	-	-	-	A.b.6	A.v a - c	Art. 7 Art. 5c	-	v	§ 6 Abs. 6 PartG
Obergrenze für Parteispenden	-	-	-	A.b.6a	A.v.c	Art. 3.b.i Art. 3.b.ii	-	-	-
Aufzeichnungen + öffentlicher Zugang dazu	-	-	-	A.b.7	C.i, C.ii	Art. 12	-	vi	§ 6 Abs. 2 PartG
Kontrolle der Parteifinanzen									
Rechenschaftspflicht		-	-		C.i	Art. 11	-	iii, iv, v	§ 5 PartG
Öffentlicher Zugang zu Rechenschaftsberichten	Art. 7.3 (iWS)	-	-		C.i	Art. 13	-	vii	§ 10 Art. 3

VII. SYNTHESE

Unabhängige Kontrolle	-	-	-	-	D	Art. 14	-	wiii, ix, X (iwS)	§ 5 Art. 2, § 8 § 11 (UPTS)
Spezialisiertes Personal	-	-	-	-	-	Art. 15	-	X (iwS)	Ausbau der WKStA
Sanktionierung	-	-	-	C.13	E	Art. 16	-	xi	§ 10, § 12
Strafrecht									
<u>Kriminalisierung von:</u>									
a. Bestechung	a. Art. 15a	a. Art. 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10,					a. iv.		a. § 307 StGB
b. Bestechlichkeit	b. Art. 15b	b. Art. 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10	-	-	-	-	b. -	-	b. § 304 StGB
c. Vorteilsnahme	c. -	c. -					c. -		c. § 305 StGB
d. Einflusshandel	d. Art. 18	d. Art. 12					d. vii.		d. § 308 StGB
e. Amtsmissbrauch	e. Art. 19	e. -					e. -		e. § 302 StGB
f. Bereicherung	f. Art. 20	f. -					f. -		f. -
Sanktionierung	Art. 26	Art. 19	-	-	-	-	-	-	✓
Unabhängige Kontrollinstanzen	Art. 6.2	-	Art. 3, Art. 7	-	-	-	-	-	Weisungsgebundenheit
Spezialisiertes Personal in der Strafverfolgung	Art. 36	Art. 20	Art. 3	-	-	-	-	-	Einführung WKStA (2011, § 20a StPO)
Unabhängigkeit der Strafverfolgung	Art. 36	-	Art. 3	-	-	-	-	-	erhöhte Weisungs- transparenz

Quelle: UNCAC; SEV 173; Res (97) 24; Guidelines for Financing of Political Parties 2000; Rec (2001) 1516; Rec (2003) 4; GRECO (2011a/b, 2014), StGB i.d.a.F; PartG 1975 in der letzten gültigen Fassung?; StPO i.d.a.F; PartG 2012 i.d.a.F; BPräsG i.d.a.F.

2. Wahlwerbekostenbeschränkung

Eine der Grundlagen, um dem Kapitalbedarf von Parteien eine Grenze zu setzen, ist die Einführung einer Wahlkampfkostenbegrenzung. Eine solche wird in Art. 15 der Resolution (97) 24 (iwS), in Artikel B.8 der Guidelines on the Financing of Parties, Artikel B der Rec (2001) 1516 sowie in Art. 9 der Rec (2003) 4 gefordert.

“States should impose limits on the maximum expenditure permitted during election campaigns, given that in the absence of an upper threshold on expenditure there are no limits to the escalation of costs, which is an incentive for parties to intensify their search for funds.” (Art. B Rec (2001) 1516)

Eine „Beschränkung der Wahlwerbeausgaben“ wurde mit § 4 PartG sowie mit der Einführung des § 24a BPräsWG 1971 geschaffen. Dass Österreich nun über eine Wahlwerbekostenbeschränkung verfügt, ist im Vergleich zu anderen Demokratien mit Verhältniswahlrecht als vorbildhaft einzustufen (vgl. Sickinger 2013, 253). Wie bereits angemerkt, wirkt es jedoch mehr als unangemessen, dass die gleiche undifferenzierte Obergrenze für Wahlen auf allen Ebenen gilt. Bei Nationalratswahlen haben wahlwerbende Parteien so die Möglichkeit 1,1 Euro pro Wahlberechtigtem auszugeben, während sie bei Landtagswahlen zwischen 13 (Niederösterreich) und 28 Euro (Burgenland) ausgeben können; das Budget für Kleingemeinden bewegt sich durch die gleiche Obergrenze ohnehin weit abseits jeglicher Relevanz (vgl. ebenda). Problematisch ist, dass in Ländern, in denen Landtags- und Gemeinderatswahlen parallel abgehalten werden, sich Parteien so die Möglichkeit bietet über den Umweg über die Gemeinden, die Obergrenze auf Landesebene zu umgehen (vgl. ebenda). Auf der anderen Seite haben die Bundesländer Kärnten, Salzburg und Wien die Möglichkeit genützt, die Obergrenze niedriger anzusetzen. In der Regel ist eine Überschreitung des Betrages hier an den Verlust der Parteienförderung gekoppelt, im Falle Salzburgs bleibt ein Verstoß jedoch sanktionslos.

Ein weiteres Schlupfloch – ob bewusst oder unbewusst eingebaut sei dahingestellt – stellt die noch ungeklärte Frage dar, ob von dritter Seite und damit von den Parteien unabhängige Aktionsgruppen und Personenkomitees, die den Wahlkampf und Kandidaten unterstützen und deren Ausgaben somit Teil des Wahlkampfes einer Partei sind, bei den Wahlwerbekosten der Parteien miteinzubeziehen sind (vgl. Sickinger 2013, 253). Bislang gibt es in Österreich keine unabhängigen Aktionsgruppen, die über hohe Budgets verfügen (vgl. ebenda).

Positiv zu vermerken ist, dass Parteien durch das neue PartG hinsichtlich der Wahlkampfausgaben nun auch neuen Rechenschaftspflichten unterworfen sind. Sind die derzeit bestehenden Wahlkampfkostenobergrenzen für Wahlkämpfe auf Gemeindeebene auch vollkommen irrelevant, so führt die Regelung nichtsdestotrotz dazu, dass Parteien auch bei Gemeinderatswahlen über ihre Wahlkampffinanzierung Rechenschaft ablegen müssen (vgl. ebenda).

3. Spendenbestimmungen

Vorschläge zum Umgang mit Spenden finden sich in A.b.6, A.b.6a und A.b.7 der Guidelines on the Financing of Political Parties, A. v. a-c, C.i und C.ii der Rec (2001) 1516 sowie in Art. 2, Art. 3b i und ii, Art. 5c, Art. 7 und Art. 12 der Rec (2003) 4. In punkto Spenden wurden mit dem PartG 2012 erstmals detaillierte Regelungen getroffen.

3.1 Spendendefinition

Artikel 2 der Rec (2003) 4 stellt eindeutig fest, dass unter Spende nicht nur eine direkte Geldleistung zu verstehen ist. Deshalb müssten nicht nur direkte finanzielle Zuwendungen, sondern auch Sachspenden mit ihrem tatsächlichen Wert veröffentlicht werden. Der neu eingeführte Spendenbegriff (§ 2 Art. 5 PartG) ist als äußerst realitätsnah und breit gefasst anzusehen, da er nunmehr auch indirekte und Sachspenden sowie Personalüberlassungen umfasst (vgl. Sickinger 2013, 249).

3.2 Spendenobergrenzen

Das PartG legt fest, dass Spenden ab einer Gesamtjahressumme von 3.500 unter Angabe von Name und Anschrift des Spenders im Anhang zum Rechenschaftsbericht auszuweisen sind (§ 6 Abs. 4). Anonyme Spenden sind bis zu einer Grenze von 1.000 Euro zulässig (§ 6 Abs. 6 Z 8), Bargeldspenden bis zu einer Grenze von 2.500 Euro (§ 6 Abs. 6 Z 7). Spenden ab einer Höhe von 50.000 Euro sind dem RH unverzüglich zu melden (§ 6 Abs. 5).

Generell sind GRECO zufolge die Grenzwerte nach wie vor zu hoch angesetzt (vgl. GRECO 2013, Abs. 88). Der Grenzwert von 1.000 Euro für anonyme Spenden könnte GRECO (2013, Art. 81) zufolge die Wirksamkeit der Erfordernisse der Bekanntgabe der Spenderidentität ab einer Gesamtjahressumme von 3.500 durch die Stückelung in mehrere Teilbeträge unter dem Wert von 1.000 Euro sehr einfach aushöhlen. Auch Sickinger kommt zu dem Schluss, dass dies befremdlich erscheint und

„[...] offenbar von den Verhandlern der Parteien als Schlupfloch gedacht [war], um kleinere Spendenbeträge unbürokratisch ohne Namensnennung der Spender verbuchen zu können.“ (Sickinger 2013, 252)

Die Grenze von 1.000 Euro dürfte insbesondere deswegen ein untaugliches Mittel sein, da den Funktionären die Namen der Spender in der Regel sehr wohl bekannt sind und es sich so de facto auch nicht um eine anonyme Spende handeln kann, da eine solche nur dann möglich wäre, wenn etwa im Rahmen einer Kollekte nicht bekannt wäre, wer wieviel spendet (vgl. Sickinger 2013, 252). Auch der mit 2.500 Euro angesetzte Grenzwert für Barspenden ist als zu hoch zu bewerten, da er durch die gesetzlichen Transparenzvorschriften wesentlich leichter zu umgehen ist als etwa über Banküberweisungen (vgl. Sickinger 2013, 252), was auch von GRECO hinsichtlich der Deklarationspflichten kritisiert wurde.

Zudem kritisiert GRECO, dass die Zulässigkeit von Barspenden bis 2.500 Euro die Gefahr erhöht, dass hohe Bargeldbeträge ohne angemessene Informationen über die Herkunft in den Büchern der Parteien Eingang findet. GRECO schlägt hier vor, dass grundsätzlich sämtliche Spender bekannt gegeben werden sollten (vgl. GRECO 2013, Art. 81).

Auch der Betrag, ab dem einzelne Spenden unverzüglich dem RH zu melden und von diesem zu veröffentlichen sind, scheint zu hoch angesetzt. Hier kann davon ausgegangen werden, dass die Regelung unreflektiert von Deutschland übernommen wurde, obwohl sie auch dort auf Kritik stieß (vgl. Sickinger 2013, 252). GRECO kam diesbezüglich im Umsetzungsbericht zu dem Schluss, dass die geringe Zahl der seit Ende 2012 auf der Homepage des RH angeführten hohen Spenden darauf hinweist, dass der Grenzwert auf Bundesebene im österreichischen Kontext zu hoch angesetzt ist (vgl. GRECO 2013, Art. 88).

3.3 Spendenverbote

Österreich verfügte zum Zeitpunkt der ersten GRECO Evaluierung über keinerlei Regelung, die Spenden von gewissen Unternehmen oder Personen verboten hätte. Dabei enthält nicht nur die Rec (2003) 4 (Art. 7) klare Empfehlungen zur Überwachung, Limitierung oder eben gar dem Verbot von Spenden durch ausländische Geldgeber, deren Zuwendungen eine schwer zu legitimierende Beeinflussung der Politik darstellen. Ebenfalls als problematisch gewertet werden Spenden staatlicher Unternehmen. Auch diese werfen ein demokratiepolitisches Problem auf, indem sie doch eigentlich die Umsetzung demokratisch verfasster Politik darstellen, die sie selbst nicht beeinflussen sollten (vgl. Sickinger 2009, 494). Art. A.b. 6 der Guidelines on the Financing of Political Parties sowie die Artikel A.v a bis c der Rec (2001) 1516 enthalten entsprechende Bestimmungen.

Mit dem PartG sind einige Spendenarten bzw. Spenden aus gewissen Quellen nunmehr verboten. Parteien dürfen in Österreich gemäß § 5 Abs. 6 von folgenden Quellen keine Spenden annehmen:

- Parlamentsklubs
- Parteiakademien
- öffentlich-rechtlichen Körperschaften
- gemeinnützigen Einrichtungen sowie Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen
- Unternehmen (und Einrichtungen), die sich zu mindestens 25 Prozent in Staatsbesitz befinden
- ausländischen juristischen oder natürlichen Personen, so die Spende 2.500 Euro übersteigt
- natürlichen oder juristischen Personen, sofern es sich um eine Spende in bar handelt, die den Betrag von 2.500 Euro übersteigt,
- anonymen Spendern, so die Spende den Betrag von 1.000 Euro überschreitet
- natürlichen oder juristischen Personen, die erkennbar eine Spende von über 1.000 Euro eines Dritten weiterleiten
- Spendern, die erkennbar einen bestimmten wirtschaftlichen oder rechtlichen Vorteil als Gegenleistung erwarten

- Dritten, die Spenden gegen ein von der Partei zu zahlendes Entgelt für diese Partei einwerben wollen.

GRECO forderte Österreich in Empfehlung v. dazu auf, ein Verbot von Spenden einzuführen, die von Spendern stammen, deren Identität der begünstigten Partei nicht bekannt ist (vgl. GRECO 2013, Art. 73). Wie hinsichtlich der Spendenobergrenzen ausgeführt, scheint dies nur teilweise gelungen zu sein, weshalb GRECO Empfehlung v. auch nur als teilweise umgesetzt betrachtet.

3.4 Deklarationspflicht und Offenlegungsbestimmungen

Die Aufforderung, die Identität von Spendern sowie die betreffende Spende öffentlich zu publizieren finden sich in A.b.7 der Guidelines on the Financing of Political Parties, C.i und C.ii der Rec (2001) 1516 sowie Art. 12 der Rec (2003) 4. GRECO forderte in Empfehlung vi. der Evaluierung des Themas II die prinzipiell der Öffentlichkeit zugängliche Offenlegung von Spenden, die einen gewissen Betrag überschreiten, sowie die Offenlegung der Identität der Spender. Um die Offenlegungsverpflichtung nicht durch eine Stückelung von Spenden unterlaufen zu können, ist das Zusammenrechnen von Beträgen desselben Spenders über den Zeitraum eines Jahres unabdingbar (vgl. Sickinger 2009, 492). Bis 2012 waren lediglich Spenden, die den Betrag von 7.260 Euro überschritten, im Anhang des Rechenschaftsberichts anonymisiert auszuweisen; darzulegen war hierbei lediglich, ob es sich um eine Einzelperson oder ein Unternehmen handelte (vgl. ebenda, 116).

Die Jahresgesamtsumme, ab der Spenden und die Identität der Spender in Österreich nunmehr gemäß § 6 Art. 4 PartG deklarationspflichtig sind, ist mit 3.500 Euro für die gesamten Parteienorganisationen durchaus nachvollziehbar.

Wenig sinnvoll erscheint jedoch, dass Spenden nur über die Bundes-, Landes und Bezirksorganisation zusammengerechnet werden müssen, nicht jedoch für kommunale Organisationen außerhalb von Statutarstädten (vgl. Sickinger 2013, 251). Auch hier müssen Spenden samt der Identität des Spenders nur dann expliziert deklariert werden, wenn der Gesamtjahresbetrag für diese einzelne Organisation mehr als 3.500 Euro beträgt. Eine Nachbesserung scheint aus zwei Gründen notwendig. Zum einen sind auch die lokalen Organisationen dazu verpflichtet, die Spenden ebenso penibel zu erfassen wie die übergeordneten Parteiebenen. Da über sie also ohnehin Aufzeichnungen bestehen und diese überdies der Landes- und Bundespartei zu melden sind, spricht nichts dagegen, sie auch in die Durchrechnung miteinzubeziehen (vgl. ebenda). Zum anderen besteht wie in Kapitel IV geschildert vor allem auf der lokalen Ebene das Problem der politischen Landschaftspflege durch Spenden. Insbesondere Regional- und Lokalpolitiker könnten bereits mit geringeren Summen beeinflusst werden (vgl. GRECO 2013, Rz. 88). Sollten die lokalen Parteiorganisationen in die Durchrechnung mit aufgenommen werden, müsste zudem der Betrag, ab dem die Identität des Spenders auszuweisen ist, niedriger anzusetzen sein und überdies ein Stückelungsverbot – etwa über unterschiedliche Sektionen innerhalb einer Stadtparteienorganisation – in Erwägung gezogen werden (vgl. Sickinger 2013, 251f). Ein weiteres Problem stellt die Umgehung der Deklarationspflicht durch die mögliche „Tarnung“ als Privatdarlehen dar (vgl. Sickinger 2013, 252).

Sofort dem RH gemeldet werden müssen Großspenden, die 50.000 Euro überschreiten. Der RH veröffentlicht diese wiederum auf seiner Homepage unter Angabe der Identität des Spenders (§ 6 Art. 4 PartG). Für die Länder gelten hier dieselben Vorschriften, auch wenn sie die gesetzliche Möglichkeit haben, selbst strengere Bestimmungen zu treffen. Dasselbe gilt auch für die explizite Ausweisung von Spenden im Rechenschaftsbericht. In Tirol etwa müssen Parteien Spenden bereits ab einer Summe von 1.000 Euro im Rechenschaftsbericht unter Angabe von Namen und Anschrift des Spenders ausweisen, während Spenden ab 15.000 Euro dem RH unverzüglich zu melden sind. In Wien sind diese Grenzen mit 3.000 Euro bzw. 30.000 Euro festgelegt.

Prinzipiell kritisiert GRECO (2013, Rz. 81) hinsichtlich der Deklarationspflicht, dass nicht grundsätzlich alle Spenden vom Empfänger mittels Zahlungsbestätigung und dem entsprechenden Vermerk in der Buchführung bekannt zu geben sind. Vor allem aufgrund dessen, dass Bargeldspenden bis zu einer Höhe von 2.500 Euro und anonyme Spenden bis zu einer Höhe von 1.000 Euro getätigt werden können, besteht hier die Gefahr, dass das System durch eine Stückelung der Spende bzw. das Aufteilen auf unterschiedliche Organisationen bzw. Kandidaten umgangen werden könnte (vgl. GRECO 2013, Rz. 81).

Nicht nur orientiert sich das PartG mittlerweile an den international üblichen Offenlegungsbestimmungen, sondern hat es zudem auch die eigenen Kategorien „Einnahmen aus Sponsoring und Inseraten“ sowie „Einnahmen in Form kostenlos oder ohne entsprechende Vergütung zur Verfügung gestellten Personals (lebende Subvention)“ eingeführt. Die mit § 7 eingeführte Kategorie „Inserate und Sponsorings“, die Inserate und Sponsorings ebenso deklarationspflichtig macht wie Spenden, ist prinzipiell begrüßenswert. Auch sie müssen ab einer Gesamtsumme von 3.500 Euro explizit ausgewiesen werden. Wie in Kapitel V. ausgeführt, war in Österreich die Vergabe von Inseraten an Parteizeitungen mitunter eine recht zweifelhafte Praktik, bei der alles andere als der tatsächliche Werbewert im Vordergrund stand. Die neuen Bestimmungen stellen also einen Fortschritt dar, besonders in Kombination mit den erweiterten Rechenschaftspflichten hinsichtlich der Spenden. Ein potenzielles Hintertürchen wurde hiermit von vornherein geschlossen.

Problematisch im Fall der Offenlegungsbestimmungen zum Sponsoring ist jedoch, dass es – anders als in Hinblick auf Spenden – keinerlei Regelungen zur sofortigen Veröffentlichungspflicht gibt. Gerade aber Sponsoring ist eine Förderungsform, die in Wahlkämpfen eine wichtige Rolle spielt (vgl. GRECO 2013, Rz. 88).

4. Rechenschaftspflichten

Die Offenlegung der Parteifinancen, inklusive sämtlicher Einnahmen und Ausgaben, wird in Art. C.i Rec (2001) 1516 sowie in Art. 11 der Rec (2003) 4 gefordert.

Gemäß § 5 Abs. 1 PartG hat jede politische Partei in einem jährlichen Rechenschaftsbericht über ihre Einnahmen und Ausgaben (welche darunter fallen, wird in § 5 Abs. 4 näher aufgezählt) Rechenschaft zu geben, wobei hier auch jene Gliederungen miteinbezogen werden müssen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Unterteilt wird der Rechenschaftsbericht in zwei Teile, wobei der erste die Bundesorganisation betrifft und der zweite ihre territorialen Gliederungen (Landes-, Bezirks-, Gemeindeorganisationen) – unabhängig davon, ob diese eigene Rechtspersönlichkeit besitzen oder selbst Parteien sind (§ 5 Abs. 1 PartG).

Positiv zu vermerken ist, dass damit nun sämtliche territoriale und rechtlich unselbstständige Organisationsebenen der Partei erfasst werden (vgl. Sickinger 2013, 250). Nichtsdestotrotz sind noch Defizite auszumachen. Zum einen ist durch die Formulierung nicht garantiert, dass die einzelnen Landes-, Bezirks- und Ortsorganisationen vereinzelt ausgewiesen werden müssen. In einigen Bundesländern sind einzelne Parteien die dominante Kraft, in anderen nur eine marginale Größe, was bedeutet, dass Gesamtzahlen nur wenig echten Wert haben (vgl. ebenda). Auch die Bezirks- und Ortsorganisationen müssen lediglich die vereinfachten Gesamteinnahmen und –ausgaben ausweisen. Hier wäre es sinnvoll, wären die einzelnen Organisationen auch eindeutig identifizierbar. Nur so wäre feststellbar, ob einzelne Organisationen auffallend hohe Einnahmen aufweisen (vgl. ebenda, 251).

Ebenfalls schwer nachvollziehbar bis wenig sinnvoll erscheint die Tatsache, dass Teilorganisationen der Parteien (also rechtlich selbstständige, nicht-territoriale Teile der Parteien) zwar von der Rechenschaftspflicht hinsichtlich Spenden, Sponsorings und Inserate erfasst sind, allerdings nicht von der Einnahmen- und Ausgabenrechnung (vgl. ebenda). Auch GRECO kritisierte, dass mit der vereinfachten Darstellung der Finanzlage von Bezirks- und Gemeindeorganisationen kein detailliertes Bild gezeichnet werde, insbesondere in Hinblick auf etwaige bedeutende Finanztätigkeiten in größeren Städten und der Nutzen der Offenlegung der Wahlkampfkosten bei Gemeinderatswahlen ebenso dadurch eingeschränkt würde (vgl. GRECO 2013, Rz. 73). Infolgedessen wird die Empfehlung iv. Thema II als nur teilweise umgesetzt betrachtet.

GRECO kam zudem in seinem Umsetzungsbericht zu dem Schluss, dass bestimmte parteinahe Organisationen wie jene, die einen Zweck von allgemeinem Interesse verfolgen (etwa karitative oder Sporteinrichtungen), vom Umfang aller Offenlegungspflichten ausgenommen seien (vgl. GRECO 2013, Rz. 73). Erklären lässt sich dies Sickinger zufolge nur durch den Widerstand der Teilorganisationen gegen zu hohe Transparenz:

„Der Hauptgrund lag offensichtlich darin, dass diejenigen Organisationen, welche auch in den Kammern und den ÖGB als Fraktionen verankert sind, die Fraktionsfinanzierung außerhalb der Öffentlichkeit halten wollten (diese wurde daher auch explizit von der Spendentransparenz ausgenommen – bei einer Einnahmen- und Ausgabentransparenz hätte sie jeweils aber dennoch als eine der Haupteinnahmen angeführt werden müssen).“
(Sickinger 2013, 251)

4.1 Buchführung

Ein Schwachpunkt sind die mangelnden Rechnungslegungsgrundsätze. Nach wie vor handelt es sich hier um eine Kumulierung aus allgemeinen Prinzipien und Rechnungslegungsgrundsätzen, die in der Praxis in verschiedener Weise angewandt werden sowie um eine Unterwerfung unter konkrete Bestimmungen des Zivil-, Straf- oder Steuerrechts, von dem auch Parteien nicht ausgenommen sind (vgl. GRECO 2013, Rz. 67). Während Österreichische Vereine im Gegensatz sehr wohl klaren rechtlichen Anforderungen bei der Buchführung unterliegen, finden sich im PartG keine entsprechenden Regelungen. Die Empfehlung iii. sieht GRECO deswegen als nicht umgesetzt an. Auch mit der Umsetzung der Empfehlung v., die unter anderem besagt, dass Österreich ein angemessenes, standardisiertes Format für die Buchführung und Rechenschaftsberichte einführen sollte, welches unter anderem die Aufzeichnung aller Arten von Einnahmen und Ausgaben, Vermögenswerten und Verbindlichkeiten beinhaltet, ist GRECO nicht zufrieden (vgl. GRECO 2013, Rz. 77). Kritisiert wird hier unter anderem, dass das PartG zwar Mindestangaben hinsichtlich der Finanzierung von Parteien im Rechenschaftsbericht fordert, eine standardisierte Vorgabe bisher jedoch ausblieb (vgl. GRECO 2013, Rz. 82). Verbindlichkeiten, Schulden und Vermögenswerte sind beispielsweise nicht gesondert anzuführen, sondern lediglich unter dem Titel „Kredite“ als gesammelte Einkommens- und Ertragsquelle auszuschildern (vgl. GRECO 2013, Rz. 82).

„Zumindest bei Darlehen, die nicht von Kreditinstituten vergeben werden, sollte jedenfalls auch der Darlehensgeber und die Höhe deklariert werden müssen. Generell ist die Rechenschaftspflicht über Kredite nicht geglückt: Dass Kreditkosten und Rückzahlungen im Partei-Rechenschaftsbericht gemeinsam auszuweisen sind, verschleiert nicht nur den tatsächlichen Schuldenstand, sondern widerspricht auch den üblichen buchhalterischen und bilanztechnischen Regelungen.“ (Sickingner 2013, 252f)

4.2 Publikationspflichten

Der öffentliche Zugang zu den Rechenschaftsberichten wird in Art C.i der Rec (2010) 1516 sowie in Art. 13 der Rec (2003) 4 gefordert. In der Vergangenheit war die schwere Zugänglichkeit der Rechenschaftsberichte ein massives Problem in Österreich. Bis 2012 mussten Parteien ihre Rechenschaftsberichte nur einmal jährlich im *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* veröffentlichen (§ 4 Abs. 9 PartG 1975). Dass die Rechenschaftsberichte politischer Parteien nur im der Wiener Zeitung beiliegenden Amtsblatt veröffentlicht bzw. nirgendwo systematisch und öffentlich zugänglich aufbewahrt wurden, bemängelte auch GRECO in Pkt. 66 des Evaluierungsberichts Thema II.

„Der Zugang zur Website der Wiener Zeitung ist nur für eine beschränkte Dauer von sieben Tagen gratis; österreichische Staatsbürger müssen nach dieser Frist ein Abonnement erwerben, um Informationen über die raren Daten zur Buchführung der Parteien zu erhalten.“ (GRECO 2011, Evaluierungsbericht Thema II Rz. 66)

Zum einen wurde dadurch der Zugang zu den Rechenschaftsberichten erschwert, zum anderen stellte dies im digitalen Zeitalter eine nicht mehr nachzuvollziehende Hürde dar. In Empfehlung vii. Thema II forderte GRECO Österreich dazu auf, die Zugänglichkeit der Rechenschaftsberichte zu verbessern.

Die Publikation sollte auf den Webseiten der Parteien, des Parlaments und einer noch zu schaffenden Kontrollbehörde erfolgen. Insbesondere Spenden ab mehreren zehntausend Euro sollten dort innerhalb weniger Wochen ausgewiesen werden (vgl. Sickinger 2009, 493).

Mit der Einführung des § 10 Abs. 3 PartG wurde der Empfehlung GRECOS nachgekommen. Die (als korrekt befundenen) Rechenschaftsberichte sind nun einerseits auf der Homepage des RH bzw. auch auf den Seiten der Parteien einsehbar. Interessanterweise enthält das Gesetz zwar Sanktionen für den Fall eines Verstoßes, jedoch keine Veröffentlichungsregelungen für den Fall, dass der Rechenschaftsbericht den Anforderungen nicht entspricht (vgl. Sickinger 2013, 55).

5. Kontroll- und Sanktionssystem

Die Effektivität und Sinnhaftigkeit der Spendenoffenlegung bzw. der Kontrolle sonstiger Finanzierungswege ist von der Existenz einer unabhängigen und mit qualifiziertem Personal ausgestatteten Kontrollinstanz abhängig, die die Angaben der Parteien regelmäßig prüft und im Falle eines Verstoßes dazu befugt ist, empfindliche Sanktionen zu verhängen (vgl. Sickinger 2009, 496).

5.1 Kontrolle

Gefordert wird die Etablierung einer unabhängigen Kontrollinstanz in Art. D der Rec (2001) 1516 sowie Art. 14 der Rec (2003) 4. Sickinger (2009, 496) meinte in der Vergangenheit hierzu, dass der österreichische Staatsaufbau eine Kontrolle durch den RH nahe legen würde. Ein erster Schritt wäre, die Kompetenzen des RH auszubauen. Dabei wäre aber die bloße Übertragung der gesamten Prüfkompetenz (inkl. dem Verhängen von Sanktionen) jedoch aus zwei Gründen unzureichend. Zum einen liege die Verhängung von Sanktionen nicht in der Kompetenz des RH. Sie müsste für diesen Fall (verfassungs-)rechtlich explizit festgelegt werden, wobei die Alternative hier im Verdachtsfall die Pflicht zur Vorlage bei einer unabhängigen Stelle zur Korruptionsbekämpfung sein könnte; die Trennung von Kontrolle und Sanktionierung durch unterschiedliche Behörden hat sich international bisher aber als wenig zielführend erwiesen (vgl. Sickinger 2009, 496). Zum anderen seien die derzeitigen Rechnungshof-Prüfkriterien (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Mittelverwendung) in Hinblick auf Parteibilanzen nur teilweise angemessen. Sie sind nur in jenen Bereichen sinnvoll anwendbar, die finanziell von den Parteiorganisationen klar abgrenzbar und in denen staatliche Mittel zweckgebunden sind. Die Überprüfung anhand der genannten Erklärungen dient hier etwa dazu, zu verhindern, dass die Mittel in Wirklichkeit für Parteimitarbeiter oder Wahlkämpfe zweckentfremdet werden. Im Fokus der Kontrolle stehen also Parteiakademien, die Verwendung staatlicher Zuschüsse durch die Parlamentsklubs sowie die Beschäftigung parlamentarischer Mitarbeiter durch Abgeordnete (vgl. ebenda, 496f.). Die Kriterien der Rechnungshofprüfungen müssten also zu einer Überprüfung der Richtigkeit der Parteibilanzen angepasst werden (vgl. ebenda, 497). Um eine vollständige Überprüfung zu gewährleisten, müsste dem RH zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, die Angaben der Parteien mit externen Expertisen wie Gutachten von Werbeexperten über die tatsächlichen Wahlkampfmittel im Vergleich mit offiziellen Wahlkampfausgaben sowie zusätzlichen Erhebungen zu vergleichen (vgl. ebenda, 497f.).

Auch GRECO gab in seiner Evaluierung die entsprechende Empfehlung zum Ausbau der Kompetenzen des RH bzw. zur Einführung einer wirksamen und unabhängigen Aufsicht über die Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen ab (Empfehlung ix.; vgl. GRECO 2013, Rz. 98; 107).

In Empfehlung viii. schlug GRECO außerdem vor, die Unabhängigkeit der externen Prüfung zu stärken, etwa durch einen allgemeinen Bestellvorgang von beeideten Wirtschaftsprüfern, die von einer öffentlichen Behörde aus einer von der politischen Partei erstellten Liste ausgewählt werden sollten, sowie durch die regelmäßige Rotation dieser (vgl. GRECO Evaluierungsbericht Thema II). Die Empfehlungen wurden im PartG 2012 vollständig

umgesetzt.

In § 5 Abs. 2 PartG ist die Art der Kontrolle der Rechenschaftsberichte geregelt. Den Parteien obliegt es, dem RH fünf Wirtschaftsprüfer vorzuschlagen, aus denen der RH zwei, nicht durch Kanzleigemeinschaft verbundene Prüfer für fünf Jahre bestellt – eine unmittelbare Wiederbestellung ist nicht zulässig. In § 9 sind Unvereinbarkeitsbestimmungen enthalten, um die Unabhängigkeit der Kontrolle zu gewährleisten (vgl. Sickinger 2013, 54). Nicht als Prüfer bestimmt werden dürfen Wirtschaftsprüfer, die geschäftliche, finanzielle oder persönliche Beziehungen unterhalten, die Befangenheit auslösen könnten. Zudem dürfen sie in den letzten drei Jahren weder ein Amt oder eine Funktion in der oder für die Partei ausgeübt haben, in der Buchführung oder der Aufstellung des zu prüfenden Rechnungsberichts beteiligt gewesen sein noch in einem Parteiunternehmen arbeiten bzw. dort Gesellschafter sein. Bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte wird überprüft, ob die Vorschriften des PartG eingehalten werden (§ 8 Abs. 1 PartG). Bei gewissenhafter Berufsausübung müssen rechnerische Unrichtigkeiten und Verstöße gegen das Gesetz erkannt werden. Der Prüfer kann von der Partei Aufklärungen und Nachweise verlangen, die ihn bei seiner Prüfpflicht unterstützen. Dies bedeutet, dass es dem Prüfer zusteht, auch Bücher und Schriftstände sowie Kassen- und Vermögensstände für die Zusammenstellung des Berichtes zu prüfen. Das gilt auch für die im zweiten Teil des Rechenschaftsberichtes ausgewiesenen territorialen Gliederungen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem schriftlichen Bericht festgehalten und den Leitungsorganen der Partei übergeben. Der Prüfvermerk und etwaige Einwände werden auf dem Rechenschaftsbericht angebracht und dem RH übermittelt. Dieser hat selbst kein Recht, Einsicht in die Finanzen und Bücher der Partei zu nehmen (vgl. Sickinger 2013, 55), sondern überprüft gemäß § 10 PartG die ziffernmäßige Richtigkeit sowie die Übereinstimmung mit dem PartG. Wenn ihm jedoch konkrete Anhaltspunkte (etwa durch Medienberichte mit konkreten Hinweisen, gerichtliche Ermittlungen, etc.) vorliegen, dass die Angaben unrichtig oder unvollständig seien, kann er von der betroffenen Partei eine Stellungnahme bzw. die Bestätigung von deren Richtigkeit durch ihren Wirtschaftsprüfer verlangen. Sollte die Stellungnahme die Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten oder Unvollständigkeiten nicht ausräumen, so kann der RH aus einer von der Kammer der Wirtschaftstreuhandler übermittelten Liste durch Los einen bis dato nicht bestellten Wirtschaftsprüfer mit der Prüfung des Rechenschaftsberichtes beauftragen. Für diesen gelten dieselben Unvereinbarkeitsbestimmungen wie für die beiden Wirtschaftsprüfer der Partei, allerdings mit einer wichtigen Ergänzung: er darf auch für keine andere Partei in den vorangegangenen drei Jahren ein Amt oder eine Funktion ausgeübt haben (§ 10 Abs. 5). Dadurch soll der Anschein einer Prüfung durch einen politischen Gegner von vornherein ausgeschlossen werden (vgl. Sickinger 2013, 55).

Wenn der RH zu dem Ergebnis kommt, dass der Rechenschaftsbericht den Anforderungen nach § 5 PartG entspricht, wird er auf der Homepage des RH sowie jener der politischen Partei veröffentlicht. Die Veröffentlichung muss Spenden-, Sponsoring- und Inseratenlisten sowie eine Liste der Beteiligungsunternehmen und des Umfangs der von jenen Unternehmen im Berichtsjahr abgeschlossenen Rechtsgeschäfte, die der Kontrolle des RH unterliegen, nach einzelnen Parteien und Unternehmen gesondert, beinhalten (§ 10 Abs. 3 PartG).

GRECO sieht zudem auch ein Problem hinsichtlich der eingeschränkten Kontrollbefugnisse

des RH, nachdem er nur die ziffernmäßige Richtigkeit der Rechenschaftsberichte prüfen kann und über keinerlei sonstige unmittelbare Kontrollbefugnisse zur Überprüfung von Belegen etc. verfügt (vgl. GRECO 2013, Rz. 101). Im Umsetzungsbericht wird kritisiert, dass der Kontrollumfang zu eng gefasst ist und wichtige vom Gesetzgeber vorgegebene Anforderungen in diesem Verfahren vom RH nicht überprüft werden können, da er sich ausschließlich auf den Rechenschaftsbericht beziehen kann (vgl. ebenda). GRECO wirft weiter die Frage auf, woraus sich konkrete Anhaltspunkte ergeben könnten, da dem RH keine eindeutigen Befugnisse zukommen, Informationen oder Hinweise von etwa Wahlaufsichts- oder Steuerbehörden oder der allgemeinen Öffentlichkeit einzuholen (vgl. ebenda, Rz. 102).

Dass der RH in seinen Befugnissen und Prüfmethode nach wie vor stark eingeschränkt ist und mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden sollte, um eine lückenlose Kontrolle zu ermöglichen, spiegelt sich in der Kritik durch die Institution selbst, durch die Medien sowie in der akademischen Debatte wider (vgl. ebenda, Rz. 105). GRECO wies in Empfehlung ix. überdies darauf hin, dass die Aufsicht über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen auch im Sinne von Artikel 14 der Rec (2003) 4 sicherzustellen sei bzw. die Offenlegungspflicht von Rechenschaftsberichten nicht nur für Parteien gelte, die öffentliche Förderungen beziehen, sondern für sämtliche politische und wahlwerbende Parteien (vgl. GRECO Evaluierungsbericht Thema II). Dieser Teil der Empfehlung wurde in § 5 PartG umgesetzt.

5.2 Sanktionen

Eine ausreichende Sanktionierung im Falle eines Verstoßes gegen Regelungen zur Parteienfinanzierung verlangen Art. A.b.7 der Guidelines on the Financing of Political Parties, Art. C.i und C.ii der Rec (2001) 151 sowie Art. 12 der Rec (2003) 4. Auch GRECO empfahl Österreich, wirksame, verhältnismäßige und präventive Sanktionen für Verstöße gegen bestehende und noch festzulegende Bestimmungen in Hinblick auf die Transparenz der Parteienfinanzierung einzuführen (vgl. GRECO 2011, xi.). Ebenfalls empfohlen wurde, die Verletzung der Offenlegungspflichten unter Strafe zu stellen. Sickinger (2009, 492) verwies in diesem Zusammenhang auf die deutsche Regelung, die vorsieht, dass im Falle einer Nicht-Offenlegung nicht nur der verschwiegene Spendenvertrag verfällt, sondern auch eine Geldstrafe in Höhe des doppelten Spendenbetrags zu leisten ist. In Deutschland sind für den Fall der Manipulation der Parteibilanzen auch gerichtliche Strafsanktionen möglich (vgl. Sickinger 2009, 492). Auch Art. 16 der Rec (2003) 4 empfiehlt verhältnismäßige und präventive Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen die Offenlegung, worauf auch GRECO im Evaluierungsbericht hinwies (vgl. GRECO 2011, Thema II, xi).

Die Verhängung von Sanktionen fällt in Österreich nicht in die Kompetenz des RH, sondern in jene des UPTS. Dessen je drei Mitglieder und Ersatzmitglieder werden vom Bundespräsidenten aufgrund eines von der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates ergehenden Dreivorschlages ernannt (vgl. Sickinger 2013, 56). Der Vorschlag der Bundesregierung wiederum wird auf Basis von Dreivorschlägen seitens des OGH, VfGH und VwGH erstellt. Zu beachten sind bei der Auswahl der Kandidaten folgende Kriterien (§ 11 Abs. 2 PartG): Abgeschlossenes Studium

der Rechtswissenschaften, mindestens zehnjährige Berufserfahrung, umfassende Kenntnisse des Parteiensystems, Gewähr der Unabhängigkeit sowie aufgrund bisheriger Tätigkeiten im Bereich Wirtschaft, Wissenschaft oder Bildung anerkannt hervorragende Befähigung. Von einer Ernennung ausgeschlossen sind politische Amtsträger in Regierungen und allgemeinen Vertretungskörpern, Kabinettsmitglieder, Parlaments-, Partei-, Parteiakademie- und Klubangestellte, Volksanwälte sowie der Präsident des RH (§ 11 Abs. 3). Die Tätigkeit im UPTS der nur ad hoc zusammentritt, ist als Nebentätigkeit zu verstehen. Entschlüsse – gegen die eine Anrufung des Bundesverwaltungsgerichtes zulässig ist – werden mit einfacher Mehrheit getroffen.

Der UPTS hat die Kompetenz, Geldbußen aufgrund eines vom RH festgestellten Verstoßes gegen die Vorschriften des PartG sowie Geldstrafen (Verwaltungsstrafen) gegen individuell Verantwortliche zu verhängen (vgl. Sickinger 2013, 56). Abgesehen von der Verhängung rasch verjährender Geldstrafen gegen Funktionäre oder Kandidaten im Falle eines Verdachtes, kann er nicht selbst aktiv werden (vgl. ebenda, 54).

Die Höhe der Geldbußen ist in § 10 Abs. 6 PartG geregelt. Sie können unabhängig von der individuellen Schuld bestimmter Beteiligter verhängt werden, wenn der RH dem UPTS einen festgestellten Verstoß meldet (vgl. Sickinger 2013, 56). Die Geldbuße richtet sich dabei entweder gegen die Partei selbst, gegen eine Gliederung der Partei mit eigener Rechtspersönlichkeit oder gegen eine nahestehende Organisation, sofern diese für eine unvollständige oder unrichtige Auskunft verantwortlich zeichnet (vgl. ebenda, 57). Für Verstöße gegen die korrekte Ausweisung der Einnahmen und Ausgaben oder von Inseraten oder Sponsorings können Geldbußen von bis zu 30.000 Euro, bei Verstößen gegen die Meldung sämtlicher Unternehmensbeteiligungen von bis zu 100.000 Euro verhängt werden (vgl. ebenda). Verstöße gegen die Offenlegung von Spenden oder die Wahlkampfkostenbegrenzung werden mit einem Multiplikator der jeweiligen Summe geahndet (vgl. ebenda). Je nach Schwere des Vergehens, können bei Verstößen gegen die Veröffentlichung ab einem Gesamtbetrag von 3.500 Euro, gegen die sofortige Meldepflicht oder das Spendenannahmeverbot das Ein- bis Dreifache des Spendenbetrages als Geldbuße verhängt werden, was bedeutet, dass zumindest der Spendenbetrag verfällt (vgl. ebenda). Bei der Überschreitung der Wahlwerbekostenobergrenze (sieben Millionen Euro) um bis zu 25 Prozent, ist eine Geldbuße von bis zu zehn Prozent des Überschreibungsbetrages zu verhängen, jede darüber hinausgehende Überschreitung ist mit bis zu 20 Prozent dieses zweiten Überschreibungsbetrages zu sanktionieren (vgl. ebenda). Weiters sind die Informationen über verhängte Geldbußen sowohl auf der Homepage des UPTS sowie zusammen mit dem Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen (vgl. ebenda, 58).

Tabelle 14: Sanktionen bei Verstoß gegen Regelungen zur Parteienfinanzierung

Verstoß	Sanktion	Zu Sanktionierende
Verstoß gegen die Vorschriften über den Rechenschaftsbericht Unrichtige oder unvollständige Angaben hinsichtlich der Einnahmequellen und Ausgaben, Unternehmensliste, Liste der Spenden/Sponsorings und Inserate (§§ 10 und 13 PartG)	Geldbuße bis zu 30.000 Euro, es sei denn, die unrichtigen/unvollständigen Angaben betreffen Unternehmen (bis zu 100.000 Euro)	Eine politische Partei, eine ihrer Gliederungen oder nahestehenden Organisationen oder eine wahlwerbende Partei
Verstoß gegen die Vorschriften über Spenden (§ 10 PartG) Nichtausweisung einer Spende von mehr als 3.500 Euro (§ 5 Abs. 4) Nicht unverzügliche Meldung einer Spende von mehr als 50.000 Euro (§ 6 Abs. 5) Annahme einer Spende ausländischer Herkunft (§ 6 Abs. 7)	Geldbuße von bis zum Dreifachen des jeweiligen Betrags	Eine politische Partei, eine ihrer Gliederungen oder nahestehenden Organisationen oder eine wahlwerbende Partei
Verstoß gegen die Vorschriften über Spenden (§§ 3 und 12 Abs. 2 PartG) Nichtausweisung einer Spende von mehr als 3.500 Euro (§ 6 Abs. 4) Nicht unverzügliche Meldung einer Spende von mehr als 50.000 Euro (§ 6 Abs. 5) Annahme einer Spende ausländischer Herkunft (§ 6 Abs. 7) Zerlegung einer Spende zur Umgehung der Erfordernisse in § 6 Abs. 6 Z 9	Geldstrafen von bis zu 20.000 Euro in allen Fällen + Verfall eines entsprechenden Geldbetrags in den ersten drei Fällen (nicht hinsichtlich § 6 Abs. 6 Z 9)	Natürliche Personen, die eine derartige Spende annehmen, z.b. ein Parteimitglied, Abgeordneter, Wahlwerber Abgeordnete (die zur Wahl antreten) und Wahlwerber
Unrichtige Angaben (§ 12 Abs 4 PartG)	Geldstrafe von bis zu 10.000 Euro	Die Person, die für die Gesetzeskonformität des Rechenschaftsberichts verantwortlich ist, also der „verantwortliche Beauftragte“, der von jeder politischen Partei gemäß 12 Abs. 4 PartG zu bestellen ist.
Überschreitung des Höchstbetrags für Wahlwerbungsausgaben (§§ 10 und 13 PartG)	Geldbuße von bis zu 10 oder 20 vH des Überschreibungsbetrags, abhängig von den jeweiligen Beträgen	Politische Parteien und wahlwerbende Parteien

Quelle: GRECO 2013, Rz. 113

Hinsichtlich der Verhängung von Geldstrafen (siehe ebenso Tabelle 13) ist der UPTS nicht ausschließlich auf die Meldung des RH angewiesen, sondern kann aufgrund von Sachverhaltsdarstellungen Dritter eigenständige Erhebungen durchführen (vgl. Sickinger 2013, 58). Geldstrafen können nur nach Maßgabe des individuellen Verschuldens und vorsätzlicher Verstöße verhängt werden (vgl. ebenda).

Ein Problem bei der Sanktionierung ergibt sich zurzeit dadurch, dass die vorgesehenen verwaltungsrechtlichen Geldstrafen für individuell verantwortliche Kandidaten oder Parteifunktionäre den mit nur einem Jahr sehr kurz bemessenen Verjährungsfristen des Verwaltungsstrafgesetzes unterliegen (vgl. § 31 VStG; Sickinger 2013, 254). Zum Zeitpunkt der Einreichung des Rechenschaftsberichts beim RH oder aber spätestens bei Abschluss der durch ihn erfolgten Prüfung dürfte diese in der Regel bereits abgelaufen sein (vgl. Sickinger 2013, 254f). Dies bedeutet, dass eine tatsächliche Geldstrafe nur durch eine zeitnahe Anzeige beim UPTS erzielbar wäre (vgl. ebenda, 255). Deshalb kann man prinzipiell davon ausgehen, dass nur eine Anzeige durch Dritte eine praktische Anwendung der Sanktionierung ermöglicht (vgl. ebenda, 58).

Wer vorsätzlich eine Spende über 3.500 Euro nicht ausweist, eine nichtrechtmäßige Spende annimmt, nicht weiterleitet oder nicht meldet oder die Spendenbestimmungen zu umgehen versucht, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe von bis zu 20.000 Euro zu bestrafen (§ 12 Abs. 2 PartG). Wenn ein Abgeordneter oder Wahlwerber gegen die Spendenverbote verstößt, ist zusätzlich auf Verfall eines der Höhe der jeweiligen Spende entsprechenden Geldbetrages zu erkennen (§ 12 Abs. 3 leg cit). Wer als zuständiger Parteifunktionär vorsätzlich falsche Angaben für den Rechenschaftsbericht macht, ist mit einer Geldstrafe von bis zu 10.000 Euro zu bestrafen.

Aufgrund der äußerst eingeschränkten Befugnisse des RH, scheint die Wirksamkeit des Kontrollmechanismus, der darauf beruht, dass der RH den UPTS aufgrund „konkreter Anhaltspunkte“ aufruft, tätig zu werden – bzw. der wie erwähnt sehr stark eingeschränkten Möglichkeit solche zu erlangen – äußerst zweifelhaft.

„Realistisch betrachtet werden also nur die (verschuldensunabhängigen und tatsächlich beträchtlichen) Geldbußen für Parteien tatsächlich wirksam werden. Der Parteien-Transparenz-Senat kann (abgesehen von verwaltungsstrafrechtlichen Anzeigen) nicht selbst mögliche Verstöße aufgreifen und auch dem Rechnungshof keine spezifischen Prüfaufträge erteilen.“ (Sickinger 2013, 255)

In der Praxis sieht es jedoch so aus, als würde der UPTS eine über die im PartG explizit angesprochenen Aufgaben hinausgehende Verantwortung sehen und wahrnehmen (vgl. GRECO 2013, Rz. 102). Diese unterschiedliche rechtliche Auffassung seiner Rolle hat der UPTS auch in den Leitsätzen auf seiner Homepage veröffentlicht (vgl. UPTS 2013).

Hinsichtlich der Sanktionen fällt auf, dass das PartG keine Regelungen für die verspätete oder gar Nicht-Übermittlung von Rechenschaftsberichten vorsieht. Dies bedeutet, dass Parteien die Möglichkeit haben, die Überprüfung durch den RH ungebührlich lange und konsequenzenlos hinauszuzögern (vgl. GRECO 2013, Rz. 114). Wie ausgeführt, kann dies vor allem hinsichtlich der kurzen Verjährungsfristen bei Geldbußen zu Problemen führen. Zudem weist GRECO in seinem Umsetzungsbericht darauf hin, dass auch die derzeitige

Vorschrift zur Weiterleitung von Spenden noch Fragen aufwirft. Derzeit sieht sie vor, dass unzulässige Spenden an den RH weitergeleitet werden müssen, und zwar spätestens zum Zeitpunkt der Übermittlung des Rechenschaftsberichts an den RH, also am 30. Oktober des folgenden Jahres. Befürchtet wird hier, dass Parteien die Regelung nützen könnten, um große finanzielle Unterstützung aus illegalen Quellen zu lukrieren und um mit dieser Unterstützung zu einem Wahlerfolg zu gelangen, der ihnen Anspruch auf öffentliche Förderungsmittel sichert (vgl. GRECO 2013, Rz. 115). Weiters sieht GRECO bereits im Bestehen dieses Haftungsausschlusses – der durch die Meldung der Spende auch zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft tritt – einen nicht mit den Spendenvorschriften vereinbaren Verstoß gegen die Spendenregelungen. Befürchtet wird, dass dadurch das Sanktionssystem unadministrierbar wird, da sich die Grenze zwischen Gut- und Schlechtgläubigkeit beim Begünstigten nicht mehr klar definieren lässt. Das Verfolgen eines strengeren Ansatzes hätte zudem höchstwahrscheinlich eine gesteigerte Disziplin politischer Gruppierungen bei der Meldung von Spenden zur Folge, ist GRECO überzeugt (vgl. ebenda).

Zusätzlich werden die Sanktionen als zu milde und wenig abschreckend gewertet – etwa wenn es um die Übertretung des Betrags der maximalen Wahlwerbeausgaben kommt. Alles in allem kommt GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlung xi. nur teilweise umgesetzt wurde.

6. Kriminalisierung

6.1 Strafrechtliche Bestimmungen

Sowohl die UNCAC als auch die SEV 173 verlangen an unterschiedlichen Stellen (siehe Tabelle 12) ausdrücklich die Strafbarkeit der passiven und aktiven Bestechung von Abgeordneten. Österreich hat lange darauf warten lassen, diesen Vorgaben entsprechend nachzukommen. Vor 2012 sah der Befund noch negativ aus.

Österreichs erstes Antikorruptionsgesetz stammt aus dem Jahr 1964 (BGBl. 1964/116); es sanktionierte lediglich die Geschenkkannahme und Bestechung leitender Angestellter (vgl. Preuschl, 2011). Das zweite Antikorruptionsgesetz folgte 1982 (BGBl. 1982/205) und war mit einschlägigen Skandalen wie Noricum, Lucona und dem AKH-Skandal verbunden (vgl. Bogensberger 2009, 77; Preuschl 2011). Dieses, und auch die Ausdehnung der Antikorruptionsbestimmungen im Rahmen des StRÄG 1987, können wohl als legislative Reaktion und Anlassgesetzgebung in Reaktion auf die genannten Großskandale gesehen werden (vgl. ebenda).

Bis Ende der 90er Jahre wurden weder große Änderungen eingeführt noch bestehende Paragraphen nachgeschärft. Preuschl (2011) zufolge wurde erst mit der StRÄG von 1998 eine neue Ära im österreichischen Korruptionsstrafrecht eingeläutet. Diese Änderung verbot nicht nur die Vorteilsnahme durch Beamte sondern nunmehr auch durch leitende Angestellte öffentlicher Unternehmen und Sachverständiger (vgl. Preuschl 2011; § 308 StrÄG 1998). Nichtsdestotrotz handelte es sich dabei nur um einen ersten Schritt.

Zehn Jahre später erfolgte mit dem StRÄG 2008 die nächste Novellierung des Korruptionsstrafrechts – auch als Folge der Ratifizierung der UNCAC 2006. Wesentlich erweitert wurde die mögliche Tätergruppe wie auch der Tatbestand der Geschenkkannahme durch die Erfassung „vorsorglicher“ Vorteilsgewährung (vgl. Schmidt, 2009, 59). Neu eingeführt wurde der Begriff des Amtsträgers (§ 74 Z. 4a StGB), der im Wesentlichen an den Vorgaben der OECD-Konvention sowie der UNCAC orientiert ist (vgl. Schmidt 2009, 599).

Die Novellierung erntete jedoch durchaus Kritik:

„Für ihre Bestechung [die der deutschen Parlamentsabgeordneten, Anm. d. A.] enthält § 108e [deutsches] StGB einen Sondertatbestand, der allerdings so weit gefasst ist, dass noch nie jemand wegen Bestechung eines Parlamentariers verurteilt worden ist. Während ein Beamter mit einem Bein im Gefängnis steht, wenn er nur ein paar Flaschen Wein annimmt, kann man einem deutschen Abgeordneten einen ganz Sack Geld anbieten, ohne mehr zu riskieren, als dass er einen hinauswirft. Nimmt der Abgeordnete aber das Geld an, bleiben beide, der Abgeordnete und der Geldgeber straflos.“ (von Arnim 2009, 17)

Und weiter urteilte von Arnim über das österreichische StrÄG 2008:

„Österreich hat mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 2008 mit § 304a StGB einen Tatbestand der Abgeordnetenbestechung eingeführt der mit dem zahnlosen deutschen § 108e wörtlich übereinstimmt, und zugleich Mitglieder inländischer verfassungsmäßiger Vertretungskörper vom neu eingeführten Amtsträgerbegriff ausgenommen, obwohl dieser auch Ämter in der Gesetzgebung anderer Staaten oder internationaler Organisationen erfasst (§ 74, Abs. 1 Nr. 4a StGB Österreich). Und dies, obwohl Österreich die UN-Konvention unterzeichnet hat!“ (von Arnim, 2009, 18)

Positiv zu vermerken war am StrÄG 2008, dass es das Anfüttern von Amtsträgern strafbar machte. Hier gab es jedoch eine Einschränkung, indem „geringfügige Vorteile“ ausgenommen waren (von Arnim 2009, 19). Problematisch erschien zudem die Frage, wo die Grenze zwischen „anfüttern“ und regulären Parteispenden zu ziehen war.

In den letzten Jahren wurde – nicht zuletzt aufgrund des Drucks der GRECO-Evaluierung – hinsichtlich der Korruptionsbestimmungen einiges nachgebessert. Abseits der Kontrollmechanismen und Sanktionen, die vom PartG vorgegeben werden, enthält nunmehr also auch das Strafrecht Sanktionen, die im Falle illegaler Finanzierungspraktiken zu verhängen sind (vgl. Sickinger 2013, 59). Insbesondere die strafrechtlichen Bestimmungen gegen Korruption, die seit Dezember 2007 mehrfach geändert wurden sind hier zu beachten. Erfuhren sie zum 01. Jänner 2008 (StRÄG 2008, BGBl I 2007/109) eine Verschärfung, wurden sie durch das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz (BGBl 2009/98) bereits zum 01. September 2009 in Hinblick auf politische Amtsträger wieder deutlich entschärft und zum 01. Jänner 2013 durch das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 stark ausgeweitet (vgl. Sickinger 2013, 59). Hinsichtlich der Parteienfinanzierung sind insbesondere die §§ 153, 302, 304-308 StGB zu nennen.

§ 302 StGB (Amtsmissbrauch) ist auf Beamte im Sinne des § 74 Abs. 1 Z 4 StGB anwendbar, was neben inländischen Beamten und Vertragsbediensteten auch Politiker der Exekutive inkludiert, wenn diese wissentlichen Missbrauch ihrer amtlichen Funktion im Bereich der Hoheitsverwaltung begehen und Dritte damit in ihren Rechten schädigen (vgl. Sickinger 2013, 59). Hier handelt es sich weder um eine bestimmte Korruptionsbestimmung noch muss ein Fall der persönlichen Bereicherung vorliegen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, erfolgt die Verurteilung nach dieser Bestimmung und nicht nach den §§ 304-308. Als Sanktion sieht § 302 eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis fünf Jahren vor. Wird die Tat bei der Führung eines Amtsgeschäfts „mit einer fremden Macht oder einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung“ begangen oder wird ein Schaden verursacht, der 50.000 Euro übersteigt, ist eine Freiheitsstrafe von einem bis zehn Jahren zu verhängen (§ 302 Abs. 2 StGB).

Als zivilrechtliches Äquivalent zu § 302 besteht der § 153 (Untreue). Hier ist zu bestrafen, wer die ihm durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft eingeräumte Befugnis über fremdes Vermögen zu verfügen oder einen anderen zu verpflichten wissentlich missbraucht und dadurch dem anderen einen Vermögensnachteil zufügt. Je nach Schwere des Vergehens ist eine Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten (unter einer Schadenssumme von 3.000 Euro), bis zu drei Jahren (über 3.000 Euro Schaden) bzw. ein bis zehn Jahre (über einer Schadenssumme von 50.000 Euro) zu verhängen (§ 153 Abs. 2

StGB). Dieser Tatbestand ist insofern besonders nennenswert, da auch eine illegale und sorgfältig verdeckte Parteispende durch ein Unternehmen unter diese Bestimmung fallen kann (vgl. Sickinger 2013, 60). Ein aktuelles Beispiel bietet hier etwa die juristische Aufarbeitung der Telekom-Affäre (vgl. ebenda).

Alle weiteren Korruptionsbestimmungen des StGB gelten für den breiteren Kreis der „Amtsträger“, wobei dieser seit 2013 neben sämtlichen öffentlichen Bediensteten auch jene von Unternehmen und Körperschaften, die der Prüfung des RH bzw. auf Landesebene entsprechenden Kontrolleinrichtungen, Regierungsmitglieder und seit der letzten Änderung auch Abgeordnete umfasst (vgl. Sickinger 2013, 60). Mit der Ausweitung der Definition kam Österreich der Empfehlung iv. Thema I von GRECO nach. Strafbar sind Bestechlichkeit (§ 304), Vorteilsnahme (§ 305), Vorteilsannahme zur Beeinflussung (§ 306), Bestechung (§ 307), Vorteilszuwendung (§ 307a), Vorteilszuwendung zur Beeinflussung (§ 307b) sowie verbotene Interventionen (§ 308).

- § 304 StGB – Bestechlichkeit: Diese Bestimmung stellt das Fordern, Annehmen oder Sich-versprechen-lassen eines Vorteils für sich selbst oder einen Dritten (eben etwa die Partei) für eine pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäftes unter Strafe.
- § 305 StGB – Vorteilsnahme: Hier wird die Forderung jeglichen Vorteils bzw. die Annahme eines ungebührlichen Vorteils für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäftes pönalisiert. Gebührend können Vorteile dann sein, wenn sie im Rahmen von Veranstaltungen erfolgen, an deren Teilnahme ein amtlich gerechtfertigtes Interesse besteht, es sich um Vorteile für gemeinnützige Zwecke handelt, auf deren Ausübung der Amtsträger keinen bestimmenden Einfluss ausübt oder es sich in Ermangelung von Erlaubnisnormen nicht um orts- oder landestypische Aufmerksamkeiten geringen Werts handelt, außer die Tat wird gewerbsmäßig begangen (Abs. 4).
- § 306 StGB – Vorteilsannahme zur Beeinflussung: Die Annahme eines ungebührlichen Vorteils oder die Forderung eines Vorteils durch einen Amtsträger für sich oder einen Dritten, die ihn in seiner Tätigkeit als Amtsträger beeinflusst, ist strafbar. Ausgenommen hiervon ist die Annahme oder das Sich-versprechen-lassen geringfügiger Vorteile, so es sich nicht um eine gewerbsmäßige Tat handelt (Abs. 3).
- § 307 StGB – Bestechung: Hier handelt es sich quasi um den Spiegelparagrafen zu § 304. § 307 stellt das Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines Vorteiles unter Strafe und pönalisiert so die Geberseite.
- § 307a StGB – Vorteilszuwendung: § 307a kann spiegelbildlich zu § 305 verstanden werden. Er pönalisiert das Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines ungebührlichen Vorteils.
- § 307b StGB – Vorteilszuwendung zur Beeinflussung: Diese Bestimmung pönalisiert wiederum die Geberseite, also denjenigen der einem Amtsträger einen ungebührlichen Vorteil verspricht, um in ihn seiner Tätigkeit zu beeinflussen.

- § 308 StGB – verbotene Intervention: Pönalisiert wird hier derjenige, der für sich (oder einen Dritten) einen Vorteil fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, um ungebührlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung eines Amtsträgers zu nehmen. Ebenso zu bestrafen ist derjenige, der den Vorteil zum Zwecke der Beeinflussung anbietet, verspricht oder gewährt. Ungebührlich ist die Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung dann, wenn sie auf die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts abzielt, oder mit einem Vorteil für den Amtsträger oder für ihn an einen Dritten verbunden ist (Abs. 4). Dies bedeutet, dass es gar nicht erst zum Versuch oder zu einer erfolgten Intervention kommen muss. Hier wurde der Empfehlung vii. von GRECO zum Thema I Folge geleistet, da die Bestimmung vor der Novellierung 2012 lediglich die bereits erfolgte Intervention unter Strafe stellt, und dies auch nur, so die Intervention auf die amtlichen Pflichten des Amtsträgers abzielte und nicht auf die Entscheidungsfindung im Ganzen – und all dies nur wenn der Amtsträger dabei seine Pflichten verletzte (vgl. GRECO 2013, Rz. 34). Diese Bestimmung – die bereits 1964 durch das erste Antikorruptionsgesetz eingeführt wurde – verfolgt die Logik, dass zwar Interventionen an sich nicht verboten sein sollten, jedoch sehr wohl solche, die aufgrund geldwerter Vorteile erfolgen (vgl. Sickinger 2013, 61). Dies geht auch eindeutig aus dem erläuternden Bericht hervor, demzufolge ungebührlicher Einfluss korrupte Absichten seitens des Einflussnehmenden beinhalten muss und explizit bekräftigt, dass anerkannte Formen von Lobbying nicht darunter fielen (vgl. GRECO 2013, Rz. 34).

Alles in allem ist die tatsächliche Ausführung nicht mehr notwendig, um die genannten Straftatbestände zu erfüllen – es reicht bereits die Abmachung dazu. Auch hier hat man sich an der UNCAC orientiert:

„Knowledge, intent or purpose required as an element of an offence established in accordance with this Convention may be inferred from objective factual circumstances.“
(Art. 28, UNCAC)

Die Sanktionen richten sich nach der Schwere der Tat, die in der Regel durch einen materiellen Schaden bemessen wird. Ausgenommen vom Fall der Bestechlichkeit beträgt das Strafmaß bis zu zwei Jahre Freiheitsstrafe, bis zu drei Jahre Freiheitsstrafe wenn der Wert des Vorteils 3.000 Euro übersteigt bis zu drei Jahre Freiheitsstrafe bzw. wenn der Wert 50.000 Euro überschreitet zwischen sechs Monaten und fünf Jahre Freiheitsstrafe. Im Falle von Bestechlichkeit ist eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren, ab einem Vorteilswert von 3.000 Euro zwischen sechs Monaten und fünf Jahren, bei mehr als 50.000 Euro Schadenswert bis zu zehn Jahren vorgesehen.

In seiner Evaluierung 2011 hatte GRECO hinsichtlich Thema I die Empfehlung abgegeben, zu überprüfen, ob sämtliche Fälle von Bestechung und Intervention auch im Fall von ungerechtfertigten immateriellen Vorteilen angemessen behandelt werden würden (vgl. GRECO 2011, Rz. 89). Österreich berichtete diesbezüglich, dass unberechtigte Vorteile etwa auch die Unterstützung einer Bewerbung oder eine Beförderung bedeuten könnten (vgl. GRECO 2013, Rz. 18). Da diese Vorteile immaterieller Natur sind und sich der Schaden daher nicht in direkten Summen bemessen lässt, ist hier lediglich die Grundstrafdrohung anwendbar. GRECO nützte die Beurteilung der Umsetzung der Empfehlung iii. Thema I, um zu betonen, dass das Strafrecht auch den Schaden für die Gesellschaft in ihrer Antwort auf

Korruption miteinbeziehen müsse, da man nicht ausschließen könne, dass Straftaten im Zusammenhang mit Korruption extrem negative Auswirkungen auf diese – bzw. Risiken für solche – bergen, auch wenn die entgegen genommenen Vorteile immaterieller Natur oder von geringem Wert seien. GRECO führte hier weiter aus, dass dies einen Schwachpunkt in einem Rechtssystem darstellt, in dem das Strafmaß lediglich durch die materielle Höhe des ungebührlichen Vorteils definiert wird (vgl. GRECO 2013, Rz. 19). GRECO sieht die Empfehlung iii. Thema I damit erst als teilweise umgesetzt an (GRECO 2013, Rz. 20).

Das Strafrecht regelt die Korruption politischer Amtsträger – auch wenn sie „uneigennützig“ und zugunsten der Partei erfolgt – seit 2013 relativ lückenlos (vgl. Sickinger 2013, 61). Die Verschärfung des Strafrechts sowie der Abbau von Lücken hinsichtlich der Korruptionsbestimmungen kann mittlerweile als maßgeblicher Parameter für Politikspenden betrachtet werden (vgl. ebenda, 62).

6.2 Strafrechtliche Verfolgung

Die Unabhängigkeit der Strafverfolgung wird in Art. 6.2 der UNCAC sowie in Art. 3 Res (97) 24, ihre Spezialisierung in Art. 36 der UNCAC, Art. 20 der Strafrechtskonvention sowie in Art. 3 der Res (97) 24 gefordert.

Seit den 70ern sind in Österreich kaum Fälle von illegaler Parteienfinanzierung oder Vorteilsannahmen von Politikern verfolgt bzw. vor Gericht verhandelt worden. Dies war jedoch weniger den etwaigen Mängeln im Strafrecht, sondern vielmehr praktischen Problemen der Strafverfolgung geschuldet (vgl. Sickinger 2013, 61). Die Staatsanwaltschaft hat sich bei Regierungsmitgliedern auf Bundes- und auf Landesebene, was Ermittlungsmethoden wie Kontenöffnungen, Telefonüberwachungen und Hausdurchsuchungen anging, die in Fällen von Wirtschaftskriminalität üblicherweise angewandt werden, stark zurückgehalten (vgl. ebenda, 61f).

Dies hat unterschiedliche Gründe. Zum einen können die Ursachen in der Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte, zum anderen aber auch in einer personellen Unterbesetzung zur Untersuchung komplexerer Fälle politischer Korruption liegen (vgl. ebenda, 62). Geändert hat sich das schrittweise seit 2009, als zahlreiche Korruptionsfälle bekannt wurden. Ab 2011 wurde die neue zentrale Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte und Korruption ausgebaut. Seither beschäftigt sich die Staatsanwaltschaft auch stärker mit bisher verbreiteten Spendenpraktiken sowie Mustern illegitimer politischer Landschaftspflege (vgl. Sickinger 2013, 62). Gefallen ist mit dem StRÄG 2012 zum 01. Jänner 2013 auch § 307c StGB. Der Tatbestand der „Tätlichen Reue“ sah vor, dass im Falle eines Vergehens nach den §§ 304 - 307b nicht zu bestrafen ist, wer freiwillig vor die Behörden tritt bevor diese vom Vergehen erfahren, wer die Ausführung aufgibt, sie verhindert oder den Erfolg abwendet falls mehrere beteiligt sind oder einen Geldbetrag, der dem Wert dieses Vorteils entspricht, im Zug der Selbstanzeige bei der Behörde erlegt. Weiters wäre der Täter auch dann nicht zu bestrafen gewesen, wenn Ausführung oder Erfolg ohne sein Zutun unterbleiben, er sich jedoch in Unkenntnis dessen freiwillig und ernstlich bemüht, die Ausführung zu verhindern oder den Erfolg abzuwenden (§307c Abs. 2 StGB). Die Bestimmung wurde ersatzlos gestrichen.

In Hinblick auf die Kontrollinstanzen im Vergleich mit der Resolution (97) 24 fiel das Urteil des Experten klar aus:

„Für die strafrechtliche Verfolgung von Korruption sind allerdings auch die Vorgaben für unabhängige Verfolgungsbehörden (Punkt 3) und deren ausreichende Ausstattung und Spezialisierung (Punkt 7), aber auch die Begrenzung von Immunitäten gegenüber Strafverfolgung (6) von Bedeutung. Diese Vorgaben werden durch Staatsanwaltschaften, die gegenüber einem Ministerium (damit politisch bestellten Vorgesetzten) weisungsgebunden sind und letztlich allein über zentrale Untersuchungsschritte und eine Anklage entscheiden, wie dies in Österreich (und Deutschland) der Fall ist, jedenfalls nicht erfüllt. (Sickinger 2009, 87)

Eine positive Entwicklung ist mit der 2011 erfolgten Einführung der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA) durch das strafrechtliche Kompetenzpaket (BGBl 108/2010) zu verzeichnen. Mit ihrer Schaffung wird der in Art. 36 UNCAC, Art 20 SEV 173 und Art. 3 Res (97) 3 gestellten Forderung nach spezialisiertem Personal für die effiziente Verfolgung von Korruption nachgekommen. Die WKStA hat die Möglichkeit, Verfahren an sich zu ziehen (Opt-In), wenn bei Delikten wie Amtsmissbrauch ein besonderes öffentliches Interesse an der Person des Tatverdächtigen oder der aufzuklärenden Straftat besteht (§ 20b Abs. 3 StPO). Für die Korruptionsstaatsanwaltschaft, die ursprünglich 2009 gegründet, 2011 jedoch in die WKStA umgewandelt wurde, besteht jedoch wiederum keine Weisungsfreiheit (vgl. Schmidt 2009, 61). Fixiert werden konnte jedoch eine weitreichende Weisungstransparenz.

7. Fazit

In seinem Umsetzungsbericht kam GRECO 2013 zu dem Schluss, dass in Österreich zwölf der im Evaluierungsbericht der dritten Runde enthaltenen Empfehlungen zufriedenstellend, sieben teilweise und zwei nicht umgesetzt wurden (vgl. GRECO 2013, 118). Prinzipiell lässt sich festhalten, dass Österreich seit 2012 wichtige Schritte gesetzt hat, um die Vorgaben der genannten internationalen Antikorruptionsregime sowohl direkt im PartG als auch im indirekten Rahmen des Strafrechts umzusetzen.

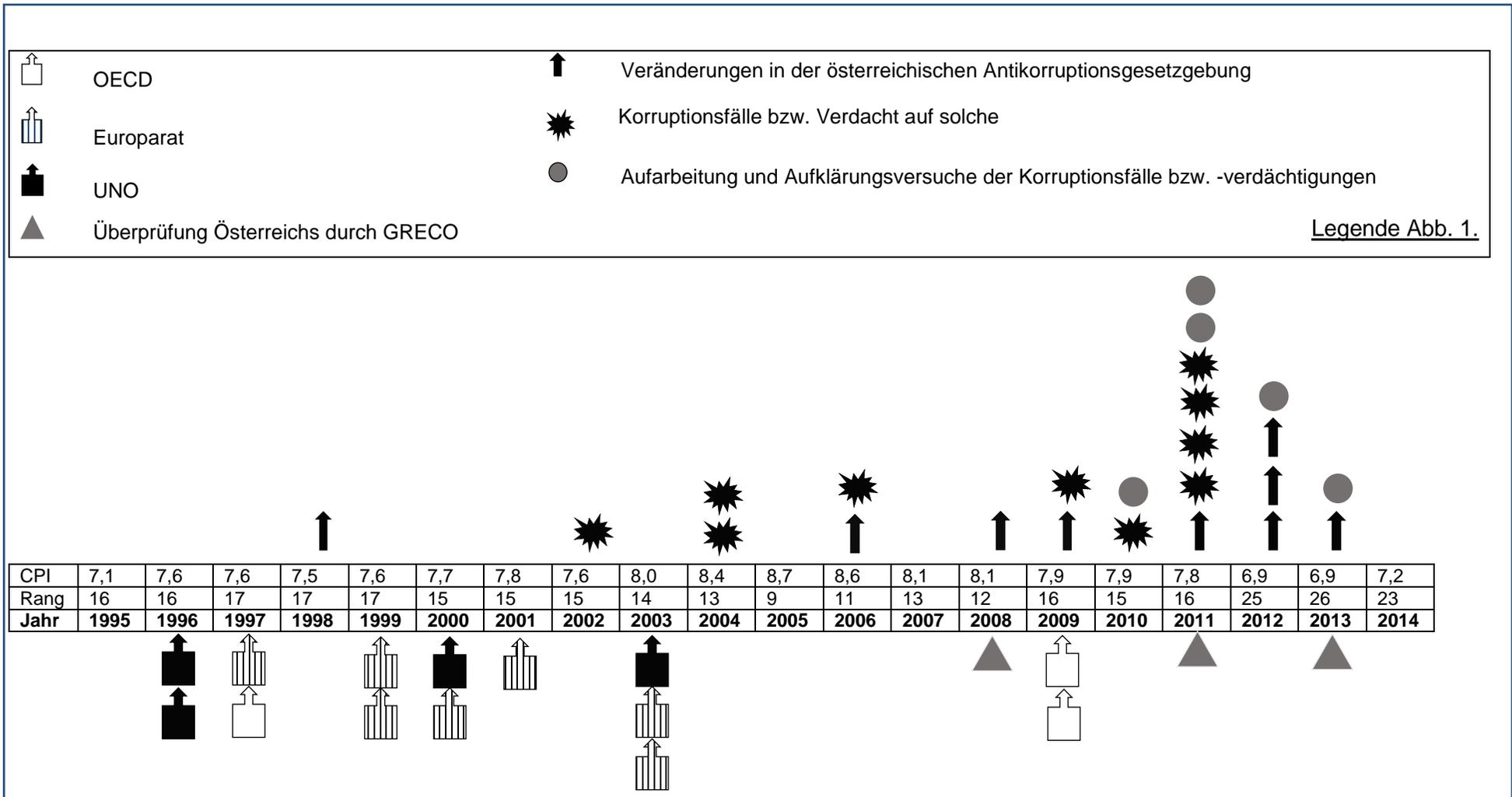
Geschuldet sind die Änderungen im Korruptionsstrafrecht 2012 allerdings nicht nur den Evaluierungsberichten, sondern auch einer Welle neuer Skandale in Österreich (vgl. Wolf 2013, 159). Behält man die Entwicklung des zweiten Antikorruptionsgesetzes (StRÄG 1987) mit ihrer Nähe zu diversen Korruptionsskandalen der damaligen Zeit im Hinterkopf, so scheint es, als hätte sich die Entwicklungsgeschichte im vergangenen Jahrzehnt wiederholt. Zwischen 1996 und 2003 bildeten sich die internationalen Normen heraus; von 2004 bis 2011 rückten etliche Korruptionfälle – bzw. Situationen die unter heftigen Korruptionsverdacht gerieten – in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Dies spiegelte sich, wie in Abbildung 1 ersichtlich, auch in den Erhebungen von TI wieder. Österreichs Punktestand im globalen Antikorruptionsindex (CPI) fällt in den darauffolgenden Jahren massiv. Große gesetzliche Änderungen wurden jedoch erst 2012 im Rahmen des Transparenzpaketes vorgenommen. Bis 2014 war in Österreich ein Abrutschen im internationalen Korruptionswahrnehmungsindex auszumachen. Schwer zu beurteilen ist hier, ob die Reformen dem durch die GRECO-Evaluierungen von außen entstandenen Druck oder der großen Öffentlichkeit und Sensibilisierung der Bevölkerung hinsichtlich der Skandalwelle der vorangegangenen Jahre geschuldet war.



VIII. CONCLUSIO UND AUSBLICK

Abbildung 1: Zeitliche Gegenüberstellung

Abbildung 1 zeigt eine zeitliche Gegenüberstellung der gesetzlichen Entwicklungen, Korruptionsfälle sowie entsprechender Verdachtsfälle und die Aufarbeitung selbiger innerhalb Österreichs mit den Entwicklungen innerhalb der internationalen Antikorruptionsregime.



Legenderläuterung

OECD

- 1997: OECD Convention
- 2009: Rec. C(2009)64
- 2009: OECD Rec. C(2009)159

Europarat

- 1997: Res(97)24
- 1999: SEV 173 (Inkrafttreten 2002)
- 1999: SEV 174 (Inkrafttreten 2002)
- 2000: Rec(2000)10
- 2001: Rec(2001)1516
- 2003: Rec(2003)4
- 2003: SEV 191

UNO

- 1996: GA Resolution 51/191, Deklaration
- 1996: GA Resolution 51/59, Verhaltenskodex
- 2000: UNTOC (Inkrafttreten 2003)
- 2003: UNCAC (Inkrafttreten 2005)

Überprüfung durch GRECO ▲

- 2008: Erste und zweite Evaluierungsrunde
- 2011: Dritte Evaluierungsrunde
- 2013: Umsetzungsbericht

Korruptionsfälle in Österreich ✨

- 2002: Eurofighter Affäre
- 2004: BuWoG Affäre
- 2004: Beginn des Hyposkandals
- 2006: Bawag Skandal
- 2009: Skylink Skandal
- 2010: „Part of the Game“ Affäre (Uwe Scheuch)
- 2011: Lobbyingaffäre (Ernst Strasser)
- 2011: Telekomaffäre (Stückweises Publikwerden)
- 2011: Inseratenaffäre
- 2011: Bekanntwerden der Blaulichtfunkaffäre (im Umkreis der Telekomaffäre)

Konsequenzen und Aufarbeitung ●

- 2011: U-Ausschuss
- 2011: Anklage und Start der Ermittlungen gegen Scheuch
- 2011: Rücktritt Schüssel
- 2012: Verurteilung Scheuch
- 2013: Anklage in der Broschüren-Affäre (gegen Scheuch, Petzner, Dobernig, Dörflinger) durch die WKStA

Österreichische Gesetzgebung ↑

- 1998: StRÄG 1998
- 2006: Beitritt GRECO
- 2008: StrÄG 2008
- 2009: StrÄG 2009 (Entschärfung)
- 2011: Einführung der WKStA
- 2012: Transparenzpaket:
 - StrÄG (Verschärfung)
 - PartG2012
 - ParFörG
- 2013: Novelle zum PartG

VIII. CONCLUSIO UND AUSBLICK

Nachdem man seit Ende der 90er Jahre in den EU-, OECD- und Europaratsstaaten von einem gemeinsamen Verständnis von Korruption ausgeht (vgl. Sickinger 2009, 68), ist es auch in der Bekämpfung leichter, gemeinsam präzisere Ziele und Richtlinien zu formulieren. Die Lücken in der Gesetzgebung – sei es im Straf-, Zivil- oder Steuerrecht bzw. in der Pönalisierung im Verstoß gegen diese – werden seitdem nach und durch internationale Verträge und deren Umsetzung in nationales Recht geschlossen (vgl. ebenda, 69).

Noch vor 2012 konnte man die österreichische Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung – insbesondere hinsichtlich einschlägiger Regelungen zur Korruptionsprävention – im besten Fall als unbefriedigend bezeichnen. Transparency International befand, dass die entsprechenden Gesetze zur Parteienfinanzierung alles andere als zureichend seien. Österreich verfügte zwar bereits zum damaligen Zeitpunkt über eine der weltweit höchsten staatlichen Parteienfinanzierungen (berechnet in Euro pro Wahlberechtigtem), was die Abhängigkeit der Parteien von Großspenden gering hielt. In der Praxis war dies als mehr oder weniger irrelevant einzustufen, da einschlägige Regelungen zur Transparenz fehlten. Ebenfalls negativ zu vermerken war die Sanktionslosigkeit in Bezug auf unvollständige Rechenschaftsberichte (vgl. Sickinger 2010), in die die Einsichtnahme für die Öffentlichkeit noch dazu nicht barrierefrei möglich war. Zudem forderten sowohl die Guidelines on the Financing of Political Parties, die Rec (2001) 1516 als auch die Rec (2003) 4 explizite Spendenregelungen, die nicht nur die Offenlegung von Spenden (zumind. ab einer gewissen Höhe) sondern auch ein Verbot von Spenden aus gewissen Quellen (wie etwa dem Ausland oder von Staatsunternehmen) beinhalten sollten: Regelungen, die vor 2012 im österreichischen PartG de facto inexistent waren.

Im Jahr 2012 erfuhr das System der Parteienfinanzierung in Österreich eine vollständige Überarbeitung. Zum einen wurden mit der Schaffung des PartFörG die Bestimmungen zur staatlichen Parteienförderung in ein eigenes Gesetz gegossen. Die Überarbeitung der Bestimmungen hinsichtlich der Finanzierung von Parteien hatte erklärterweise zum Ziel, die Transparenz der politischen Finanzierung sicherzustellen, bestimmte Arten von Spenden zu verbieten, die unternehmerische Tätigkeit von Parteien, die finanzielle Situation ihnen nahestehender Organisationen sowie von Gliederungen mit eigener Rechtspersönlichkeit zu erfassen, die Wahlwerbekosten zu begrenzen und für den Falle des Verstoßes einen effektiven Sanktionsmechanismus zu schaffen (vgl. GRECO 2013, Rz. 55). Mit der kompletten Neuschaffung des PartG im Jahr 2012 wurden die Rechenschaftspflichten der Parteien massiv ausgebaut und der öffentliche Zugang zu den entstandenen Rechenschaftsberichten erheblich erleichtert. Die Berichte sind außerdem nunmehr einer stärkeren Kontrolle unterworfen. In Hinblick auf Spenden an politische Parteien hat das PartG 2012 nicht nur eine umfassende Definition von Spenden eingeführt, die auch immaterielle Leistungen wie Personalüberlassungen miteinbezieht, sondern auch an die Prävention von Umgehungen der Spendenbestimmungen über den Umweg von Inseraten oder Sponsorings, die ebenso wie Spenden im Rechenschaftsbericht gesondert ausgewiesen werden müssen, gedacht. Verboten sind in Österreich nun Spenden aus bestimmten Quellen. Weiter wurde mit dem PartG 2012 erstmals eine österreichweite Wahlkampfkostenbegrenzung eingeführt, an die sich Parteien auch auf Länder- und Gemeindeebene bzw. bei Wahlen zum Europäischen Parlament zu halten haben.

Auch im Korruptionsstrafgesetz kam es zu einer deutlichen Verschärfung, die durchaus auch als flankierende Maßnahme hinsichtlich der effektiven Korruptionsbekämpfung im Bereich der Parteienfinanzierung zu verstehen ist.

Daraus kann man ableiten, dass Österreich in den letzten fünf Jahren stark daran gearbeitet hat, seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Zu einem nicht unbeachtlichen Teil mag dies nicht nur auf der Sorge um das internationale Ansehen oder an dem von GRECO durch seine Evaluierungsberichte auf Österreich ausgeübten Druck beruhen. Geschuldet sein dürfte der Reformeifer zweifelsohne auch den entsprechenden Skandalfällen die sich in Österreich in den den Gesetzesnovellen vorangegangenen Jahren (bzw. in manchen Fällen auch nur Monaten) ereignet haben. Sieht man sich den zeitlichen Verlauf an (siehe Abbildung 1), liegt der Verdacht eines Kausalzusammenhangs nahe. Ob es sich um Anlassgesetzgebung, ein gut genütztes Window of Opportunity oder doch einen zufälligen zeitlichen Zusammenfall handelte – das müssen letztlich andere beurteilen.

Es ist befriedigend zu sehen, dass Österreich mit dem PartG dem jahrzehntelangen Ruf nach einer Wahlkampfkostenbegrenzung, (die auch in den Guidelines on the Financing of Political Parties, der Rec (2001) 1516 sowie der Rec (2003) 4 gefordert wird), endlich nachgekommen ist. Der Ansatz ist gut, einige Nachschärfungen wären allerdings begrüßenswert. Effektiver als die bisherige Form der Beschränkung, die für die Gemeinde-, Landes- und Bundesebene die gleiche Obergrenze vorsieht, wäre die Einführung einer flexiblen, degressiven Obergrenze, etwa einen gewissen Eurobetrag pro Wahlberechtigtem für jede einzelne Ebene. Nachdem jede Kampagne bestimmte Basiskosten aufweist, könnte diese nach dem Grundsatz der *economics of scale* formuliert werden, was bedeuten würde, dass nach wie vor für Landtagswahlen ein höheres Budget pro Wahlberechtigtem zur Verfügung stehen könnte, jedoch nicht mehr in jener Unverhältnismäßigkeit wie sie heute gegeben ist (vgl. Sickinger 2013, 254). Obwohl es in Österreich noch keine unabhängigen Aktionsgruppen, die über hohe Budgets verfügen, gibt, so sollten diese Drittausgaben für personalisierte Wahlkämpfe dennoch gesetzlich ausdrücklich in einer Form geregelt werden, die es verunmöglicht die Offenlegungspflicht für Großspenden oder die Wahlkampfkostenobergrenze zu umgehen (vgl. ebenda).

Auch hinsichtlich der Härte der Sanktionen im Falle einer Überschreitung der Obergrenze scheint eine Nachschärfung notwendig. Die derzeitige Strafhöhe lässt sich kaum als „abschreckend“ bezeichnen; im Gegenteil fällt sie derzeit so aus, dass es für Parteien, die die Wahlkampfkostenbegrenzung massiv überschreiten ein einfaches sein kann, allfällige Geldstrafen in ihrem Budget miteinzukalkulieren. Gerade bei markanten Überschreitungen müssten die Sanktionen deswegen schärfer gefasst werden (vgl. ebenda).

„Und da die Einhaltung der Wahlwerbekostenbeschränkung eine sehr relevante Information der Wählerschaft und einen Schutz für konkurrierende Parteien darstellt, sollte bereits für den Zeitraum von Wahlkampagnen ein begleitendes, unabhängiges Monitoring zumindest für Nationalrats-, Landtags-, Bundespräsidenten- und Europawahlen installiert werden.“ (Sickinger 2013, 254)

Der Schwerpunkt der Kontrolle wurde durch das PartG 2012 auf das Testat von Wirtschaftsprüfern gelegt, die von den Parteien selbst zu auszuwählen sind (vgl. Sickinger 2013, 54). Da der RH nicht direkt in die Parteifinzen Einblick nehmen kann, sind die Möglichkeiten der externen, staatlichen Kontrolle nach wie vor eher schwach ausgeprägt

(vgl. ebenda). Auch der RH kritisiert in seinem jüngsten Bericht, dass die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte eine inhaltliche Kontrolle zwar vermuten lassen würde, diese de facto im PartG jedoch nicht vorgesehen und somit nicht möglich ist (vgl. Rechnungshof 2015c). Ein weiterer Schwachpunkt liegt in der Trennung von Kontrolle und Sanktionierung (vgl. Sickinger 2013, 54). Die Kompetenzen des RH sind daher immer noch ausbaufähig. Dass diese Institution im Falle gravierender Verdachtsfälle die Bilanzen einer Partei nicht selbst überprüfen darf, ist als Systembruch mit ihren überall sonst geübten Kontrolltätigkeiten zu werten (vgl. Sickinger 2013, 254).

Die Frage, wie die Veröffentlichung im Falle eines Verstoßes vorstatten zu gehen hat, ist noch nicht geregelt. Genauer betrachtet ist eine Veröffentlichung nicht-korrekturer Rechenschaftsberichte derzeit nicht vorgesehen, obwohl diese Informationen für die Öffentlichkeit durchaus von Interesse sein könnten (vgl. ebenda).

Mit dem 2012 eingeführten UPTS wurde die Sanktionierung von Verstößen auf eine politikfern(er)e Basis gestellt und parteipolitischen Verdächtigungen entzogen (vgl. Sickinger 2013, 254). Seine Einführung stellt somit eine deutliche Verbesserung des Systems dar.

Ein Problem in der Sanktionierung ergibt sich aber ohne Frage aus den verwaltungsrechtlich sehr kurz bemessenen Verjährungsfristen, die eine Sanktionierung nur durch eine Anzeige beim UPTS wahrscheinlich werden lassen. Ebenfalls kritisch zu beurteilen ist, dass auch bei gravierenden Verstößen lediglich Geldbußen verhängt werden können – und auch bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht nur gegen die Partei, während einzelne Parteifunktionäre und Kandidaten aufgrund der erwähnten Verjährungsfrist kaum zu belangen sein werden (vgl. ebenda, 255). Ebenfalls nicht sanktioniert werden kann – etwa im Falle einer unzulässigen Spende – die Geberseite.

„Zumindest für schwere Verstöße – etwa für die vorsätzliche Verschleierung erheblicher Zuwendungen oder für die Umgehung von Spendenverboten – müssten sowohl für Empfänger- wie für die Geberseite auch gerichtliche Strafbestimmungen vorgesehen werden. Diese hätten angesichts der beschränkten Überprüfungsöglichkeiten des Rechnungshofs auch den Vorteil, eine davon unabhängige zweite mögliche Kontroll- und Sanktionsschiene zu installieren.“ (Sickinger 2013, 255)

Nichtsdestotrotz muss auch in künftigen Reformdiskussionen die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben; der Ruf nach strengeren Bestimmungen allein ist keineswegs zielführend (vgl. Sickinger 2013, 257). Gerade bei den Offenlegungsbestimmungen von Spenden geht es nicht darum, jede Kleinspende zu erfassen oder politische Präferenzen einzelner Staatsbürger ausfindig zu machen. Es geht darum, mögliche finanzielle Abhängigkeiten der Parteien transparent zu machen (vgl. ebenda, 255). Daneben gilt zu bedenken, dass normalerweise vor allem jene Regeln eingehalten werden, die als vernünftig und nicht primär als schikanös angesehen und somit akzeptiert werden (vgl. ebenda, 257). Dies ist insbesondere in Hinblick auf ehrenamtliche Mitarbeiter, die man nicht mit schwierigen juristischen Abgrenzungsfragen oder nicht nachvollziehbarem Verwaltungsaufwand überfordern (und in Folge eventuell vertreiben) sollte, zu bedenken (vgl. ebenda, 255). Die von GRECO im Rahmen des Umsetzungsberichts abgegebene Empfehlung, grundsätzlich alle Spenden, ungeachtet ihrer Höhe, offenzulegen, scheint unter diesem Blickwinkel wenig praktikabel und zielführend.

Mit den in § 5 PartG dargelegten Rechenschaftspflichten kann man nun aber zu dem Schluss kommen, dass ein höheres Maß an Transparenz gegeben ist, insbesondere durch die verpflichtende Publikation der Rechenschaftsberichte auf der Homepage des RH sowie auf den einzelnen Homepages der Parteien. Zuvor mussten die Berichte lediglich in der Wiener Zeitung veröffentlicht werden. Auf Basis der Gesetzeslage könnte man attestieren, dass sich die Transparenz der österreichischen Parteien im europäischen Vergleich auf einem hohen Standard befindet. Der RH kommt in seinem Bericht allerdings zu dem Schluss, dass das Ziel der umfassenden Transparenz nicht erreicht wurde (vgl. Rechnungshof 2015c). Dies läge daran, dass die Parteien sich nicht an die von ihnen beschlossenen Vorgaben halten würden, die Aufzeichnungen über die Ein- und Ausnahmen sowie der Spendeneinahmen uneinheitlich seien, und in vielen Fällen korrigiert werden mussten, sowie an der Tatsache, dass nur ein geringer Teil der Parteien den Rechenschaftsbericht für 2013 übermittelt hätten (vgl. ebenda).

Den Empfehlungen der Internationalen Antikorruptionsregime wurde allerdings in weiten Teilen befriedigend nachgekommen, so dass man attestieren kann, dass Österreich sich auf dem Weg zu einer modernen, wenn nicht gar vorbildlichen Antikorruptionsgesetzgebung in Hinblick auf die Parteien- und Wahlkampffinanzierung befindet. Dennoch gibt es, wie geschildert, punktuell noch Korrekturbedarf.

Parteien sind staatstragende Institutionen, die zur Erfüllung ihrer demokratischen Pflichten auf finanzielle Mittel angewiesen sind. In breiten Teilen der öffentlichen Wahrnehmung handelt es sich bei der staatlichen Parteienfinanzierung nach wie vor um ein Wirtschaften in die eigenen Taschen, bei Spenden um den kaum versteckten Versuch der Einflussnahme. Nicht nur diverse Korruptionfälle in den letzten Jahren, die sich wie in Kapitel V. aufgezeigt häufig im Umfeld der Parteispenden ereigneten, haben gezeigt, dass es gerade das Finanzgebaren einer Partei sein kann, das dem Misstrauen der Bevölkerung Tür und Tor öffnet. Auch der Umgang mit öffentlichen Geldern bzw. die bloße Existenz öffentlicher Förderungen ist vielen Wählern ein Dorn im Auge. Essentielle Fragen warf in jüngster Vergangenheit auch der Fall des TS auf. Die Frage „Zu wem gehört denn nun der Abgeordnete – wem ist er verpflichtet?“ war nicht zuletzt auf die finanziellen Begleitumstände der Parteigründung zurückzuführen. Auch in Hinblick auf die etwaige Umgehung der Offenlegung von Parteispenden durch Kredite, bzw. die dadurch mögliche Druckausübung, hat diese Partei einige wichtige Fragen zur Nachbesserung des PartG aufgeworfen.

Wie im Zuge dieser Arbeit jedoch dargelegt wurde, gelten in Österreich mittlerweile recht strenge Rechenschafts- und Offenlegungspflichten, die der Korruption entgegenwirken sollen. Parteien sind nunmehr gänzlich anderen Pflichten unterworfen als noch vor drei Jahren – somit ist das willkürliche Wirtschaften mit Förderungsgeldern und das Annehmen von Geldern aus fragwürdigen Quellen zumindest aus gesetzlicher Perspektive mittlerweile so gut wie unmöglich. In diesem Kontext scheint das negative Image der Parteienfinanzierung – sowohl der privaten wie auch der öffentlichen – seit 2012 nicht mehr gerechtfertigt. Auch wenn einzelne Anlassfälle ein negatives Licht auf Politiker, Parteien und ihr Rechtsempfinden werfen, so handelt es sich hierbei weder um die Mehrheit selbiger noch um einen generellen Zustand. Wenn man sich auch gesetzlich auf Richtlinien geeinigt hat, die Sauberkeit und Transparenz gewährleisten sollen, so scheint dies im öffentlichen Bewusstsein nicht zur Kenntnis genommen worden zu sein. Neben punktuellen gesetzlichen Nachbesserungen wäre eine weitere wünschenswerte Entwicklung deswegen auch ein

konstruktiv geprägter öffentlicher Diskurs über die Modalitäten der Parteienfinanzierung.

Wie eingangs erwähnt, gibt es den goldenen Weg nicht. Zudem bedarf es kontinuierlicher Nachbesserung – auch auf internationaler Ebene. Im Kampf gegen Korruption handelt es sich letztlich auch um eine Art Feedbackprozess. Weitere Änderungen und Nachschärfungen wären deshalb begrüßenswert – allerdings erst nach einer breiteren fachlichen und auch öffentlichen Diskussion. Diese Arbeit hofft einen Beitrag hierzu zu bieten.

BIBLIOGRAPHIE

A. Primärquellen

Bundesgesetze

Antikorruptionsgesetz - Bundesgesetz vom 29. April 1964 über Strafbestimmungen zur Bekämpfung der Untreue und der Bestechlichkeit, BGBl. 1964/116.

BPräsWG – Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, BGBl. 1971/757, idgF.

GOGNR – Geschäftsordnungsgesetz 1975 – Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates, BGBl. 1975/410, idgF.

KlubFG – Klubfinanzierungsgesetz 1985 – Bundesgesetz, mit dem die Tätigkeit der Klubs der wahlwerbenden Parteien im Nationalrat und im Bundesrat erleichtert wird, BGBl. 1985/156, idF. 1986/214, 1987/134, 1990; 742, 1996/117, 1997/130 und 2008/139.

KorrStrÄG 2012 – Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung 1975 zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung von Korruption geändert werden, BGBl. 2012/61

PartFörG – Parteien-Förderungsgesetz 2012: Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für politische Parteien, BGBl. 2012/57.

PartG 1975 – Parteiengesetz: Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien, BGBl. 1975/404, idF. 2012/56.

PartG 2012 – Parteiengesetz 2012: Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien BGBl. 2012/56, idF. 2013/84.

PubFG 1984 – Publizistikförderungsgesetz – Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik 1984, BGBl. 1984/369, idgF.

sKp – Strafrechtliches Kompetenzpaket: Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Staatsanwaltschaftsgesetz und das Gerichtsorganisationsgesetz zur Stärkung der strafrechtlichen Kompetenz geändert werden, BGBl. 2010/108.

StGB – Strafgesetzbuch – Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen, BGBl. 1974/60, idgF.

STPO – Strafprozeßordnung 1975, BGBl. 1975/631, idgF.

Strafprozessrechtsänderungsgesetz 2013, BGBl. 2013/195.

StRÄG 1998 – Strafrechtsänderungsgesetz 1998 – Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung, das Bankwesengesetz und das Versicherungsaufsichtsgesetz geändert werden, BGBl. 1998/153.

StRÄG 2008 – Strafrechtsänderungsgesetz 2008 – Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz, das Bewährungshilfegesetz und das Jugendgerichtsgesetz 1988 geändert werden, BGBl. 2007/109.

Zweites Antikorruptionsgesetz – Bundesgesetz vom 1. April 1982, mit dem die Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung von Mißwirtschaft und Korruption geändert und ergänzt werden, BGBl. 1982/205

Landesgesetze

Burgenland

Bgld. LKFinG – Burgenländisches Landtagsklubfinanzierungsgesetz: Gesetz vom 6. Dezember 2012, mit dem die Tätigkeit der Klubs der wahlwerbenden Parteien im Landtag erleichtert wird, LGBl. 2012/79.

Bgld. PaFöG 2012 – Burgenländisches Parteien-Förderungsgesetz 2012: Gesetz vom 6. Dezember 2012 über die Förderungen des Landes Burgenland für die im Landtag von Burgenland vertretene Politische Parteien, LGBl. 2012/78.

Bgld. Parteienförderungsgesetz: LG vom 27.01.1994 über die Förderung der politischen Parteien und der parlamentarischen Tätigkeit im Parlament, LGBl. 1994/23, idF. 1996/27, 1998/231 und 2001/32

Geschäftsordnung des Burgenländischen Landtags, LGBl. 1981/47 idF. 1993/50.

Kärnten

K-KFG – Klubfinanzierungsgesetz: Gesetz über einen Beitrag zum Personal und Sachaufwand der Landtagsklubs, LGBl. 1991/82, idF. LGBl 1996/84, 1997/52 und 2009/53, LGBl 97/2013.

K-PFG – Kärntner Parteienförderungsgesetz: Gesetz vom 25. April 1991 über die Förderung der Parteien in Kärnten, LGBl. 1991/83 idF. LGBl. 2003/32, 2003/71, 2005/57, 2008/79 (VfGH), 2009/49, 2010/72, 2012/94 und 2012/120.

K-LTGO – Geschäftsordnung des Kärntner Landtages: LGBl. 87/1996, idF. LGBl. 57/2002, 48/2003, 12/2004, 100/2005, 6/2008, 65/2012, 78/2012, 109/2012, 55/2013 und 72/2013.

Niederösterreich

Gesetz über die Förderung der Tätigkeit der Landtagsklubs (NÖ) (Stammfassung 1975, Novellierungen 1981, 1988, 1996, 1998, 2001 und 2003), LGBl. 0011-0 bis 6.

NÖ Parteienfinanzierungsgesetz 2012, LGBl. 0301-0

NÖ Parteienförderungsg, StF: 1977, Novellierungen: 1981, 1986, 1988, 1989, 1993, 1996, 1998, 2011, 2002, 2003), LGBl. 0301-0 bis 11.

Oberösterreich

Oö.. Parteienfinanzierungsgesetz: LG vom 31.01.1992 über die Parteienfinanzierung in Oberösterreich, LGBl. 1992/25, idF. LGBl. 2000/4, 2001/90 und 2012/88.

Oö.. Landtagsklub-Finanzierungsgesetz: LG vom 31.01.1992 über einen Beitrag zum Personal- und Sachaufwand der Landtagsklubs, LGBl. 1992/26, idF. LGBl. 1997/131, 199/11, 2000/5 und 2001/90.

Salzburg

S.PartFördG – Salzburger Parteienförderungsgesetz: LG vom 8.07.1981 über die Förderung der politischen Parteien im Lande Salzburg, LGBl. 1981/79, idF. 1985/72, 1991/29, 1994/91, 1999/85, 2005/17, 2006/23, 2007/8, 2007/65, 2008/16, 2009/116, 2011/118, 2012/84, 2012/98 und 2013/82.

Steiermark

Steiermärkisches Parteienförderungsgesetz, LG vom 3.12.1991 über die Förderung der politischen Parteien im Land Steiermark (LGBl. 1992/17, idF. 1994/65, 1996/16, 1997/72, 199/55, 2001/69 und 2011/55).

StLTKFLVG – Steiermärkisches Landtagsklubfinanzierungs Verfassungsgesetz: Landesverfassungsgesetz vom 11. Dezember 2012, mit dem das Steiermärkische Landtagsklubfinanzierungsgesetz (StLTKFLVG) beschlossen wird, LGBl. 2013/7.

StPFöLVG – Steiermärkisches Parteienförderungs-Verfassungsgesetz: Landesverfassungsgesetz vom 11. Dezember 2012 über die Förderung der politischen Parteien im Land Steiermark, LGBl. Nr. 2013/6, idF 2013/174 und 2014/105.

Tirol

Tiroler Parteienförderungsgesetz: Gesetz vom 24. November 1994 über die Förderung der politischen Parteien in Tirol, LGBl. 1994/3.

Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012: Gesetz vom 7. November 2012 über die Finanzierung der politischen Parteien und die Förderung der Landtagsklubs in Tirol, LGBl. 2012/151.

Vorarlberg

PFG – Parteienförderungsgesetz: Gesetz über die Förderung der Parteien im Landtag und deren Transparenz sowie über die Förderung der Landtagsfraktionen, LGB. 2012/52, idF. 2013/2.

Wien

Wr.PartFG – Wiener Parteienförderungsgesetz 2013: Gesetz, mit dem die Förderung politischer Parteien in Wien ab 2013 (Wiener Parteienförderungsgesetz 2013 – Wr.PartFG) geregelt wird, LGBl. 2012/86.

Klubförderung: Leistung der Gemeinde an die Klubs des Wiener Gemeinderates, in der Fassung des Gemeinderatsbeschlusses vom 20. Dezember 1996, Pr.Z. 212/96-Gbl, und der zuletzt am 14. Dezember 2012 beschlossenen Änderung: konsolidierte Fassung GR Beschluss 14.12.2012. Online verfügbar unter: <http://www.gemeinderecht.wien.at/recht/gemeinderecht-wien/pdf/klubfoerderung.pdf>, zuletzt geprüft am 09.02.2015, 1840.

Dokumente des Rechnungshofs

Rechnungshof (2014): Bericht des Rechnungshofs. Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit in den Bildungseinrichtungen der politischen Parteien - Allgemeiner Teil. Wien. Online verfügbar unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/teilberichte/bund/Bund_und_2014_04/Bund_2014_04_1.pdf, zuletzt geprüft am 20.07.2015, 1100 .

Rechnungshof (2015a): Parteispenden. Online verfügbar unter <http://www.rechnungshof.gv.at/sonderaufgaben/parteiengesetz/parteispenden.html>, zuletzt aktualisiert am 03.02.2015, zuletzt geprüft am 08.04.2015, 1440.

Rechnungshof (2015b): Rechenschaftsbericht 2013 Team Stronach, 24.03.2015. Online verfügbar unter <http://www.rechnungshof.gv.at/sonderaufgaben/parteiengesetz/rechenschaftsberichte/team-stronach.html>, zuletzt geprüft am 15.04.2015, 1550.

Rechnungshof (2015c): Bericht des Rechnungshofs. Sonderaufgaben des RH nach dem Parteiengesetz 2012. Online verfügbar unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_10/Bund_2015_10_1.pdf, zuletzt geprüft am 20.07.2015, 1020.

Dokumente des Europarats

CoE Res. (97) 24: „Resolution on the twenty Guiding Principles for the fight against corruption“. CoE-Ministerrat, 6. November 1997. Verfügbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>, zuletzt geprüft am 10.06.2015, 1625.

CoE (1999): Strafrechtsübereinkommen über Korruption, SEV 173. Straßburg, 27.01.1999. Verfügbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/173.htm>, zuletzt geprüft am 10.06.2015, 1630.

CoE (2001) / CDL-PP(2001)001-e: Guidelines for Financing of Political Parties. European Commission for Democracy through law (Venice Commission), 23.03.2001. Verfügbar unter: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF%282001%29008-e>, zuletzt geprüft am 10.06.2015, 1627.

CoE Rec. (2001) 1516: Financing of political Parties. Standing Committee, 22.05.2001, Istanbul. Verfügbar unter: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=16907&wrqid=0&wrqref=&ref=1&lang=EN>, zuletzt geprüft am 10.06.2015, 1615.

CoE Rec. (2003) 4: „Recommendation to Member States on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns“. CoE-Ministerrat, 8. April 2003. Verfügbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>, zuletzt geprüft am 03.03.2015, 1125.

CoE (2003) Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption, SEV 191. Straßburg, 15.5.2003. Verfügbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/191.htm>, zuletzt geprüft am 10.06.2015, 1640.

CoE (2011): GRECO – Rules of Procedure. Straßburg, 05. Dezember 2011. Online verfügbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco%282011%2920_RulesOfProcedure_EN.pdf zuletzt geprüft am 22.04.2015, 1700.

GRECO (2011a): Dritte Evaluierungsrunde. Evaluierungsbericht Österreich Strafbarkeit (SEV Nr. 173 und 191, Leitlinie 2) (Thema I). Angenommen von GRECO bei der 53. Vollversammlung (Straßburg, 5.-9. Dezember 2011). Verfügbar unter: <https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c94848540b9d489014110e9c7252385.de.0/evaluierungsbericht.pdf>, zuletzt geprüft am 13.07.2015, 1720.

GRECO (2011b): Dritte Evaluierungsrunde. Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Österreich. (Thema II). Angenommen von GRECO in der 53. Vollversammlung (Straßburg, 5.-9. Dezember 2011). Verfügbar unter: https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485342383450134d2f4f5770326.de.0/evaluierung_sbericht%20-%20deutsch.pdf, zuletzt geprüft am 22.04.2015, 1635.

GRECO (2014): Dritte Evaluierungsrunde: Umsetzungsbericht zu Österreich. Kriminalisierung (CETS 173 and 191, GPC). Transparenz der Parteienfinanzierung. Angenommen von GRECO auf seiner 63 Plenartagung, Straßburg, 24.-28. März 2014. Verfügbar unter: https://www.bka.gv.at/Docs/2014/10/7/Greco_Bericht_2014_DE.pdf, zuletzt geprüft am 13.07.2015, 1731.

Dokumente der OECD

OECD (1997): Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Angenommen auf der Verhandlungskonferenz am 21. November 1997. Verfügbar unter: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf, zuletzt geprüft am 13.07.2015, 1745.

OECD Rec. C(2009)64: „Recommendation of the Council on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions“. OECD-Rat, 25. Mai 2009. Verfügbar unter: <http://www.oecd.org/tax/crime/2009-recommendation.pdf>, zuletzt überprüft am 13.07.2015, 1747.

OECD Rec. C(2009)159: „Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions“. OECD-Rat, 26. November 2009. Verfügbar unter: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>, zuletzt überprüft am 13.07.2015, 1750.

Dokumente der UNO

UNO (2003): United Nations Convention against Corruption (UNCAC). Resolution 58/4, beschlossen am 31. Oktober 2003 in Merida. Verfügbar unter: http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf, zuletzt überprüft am 13.07.2015, 1753.

B. Internetquellen

APA (2005a): Ein Füllhorn mit Schleier. In: *Salzburger Nachrichten*, 27.10.2005. Online verfügbar unter

<http://aomlibrary.apa.at/aom67/aom/text.htm?hist=8&index=3&searchTerm=f%C3%BCllhorn&scrollPos=0>, zuletzt geprüft am 09.02.2015, 1430.

APA (2005b): Neuverteilung der Parteienförderung in Wien. In: *Der Standard* 2005, 28.10.2005. Online verfügbar unter <http://derstandard.at/2222600>, zuletzt geprüft am 09.02.2015, 1320.

APA (2012a): Korruption kostet Österreich 27 Milliarden. In: *Der Standard*, 16.03.2012. Online verfügbar unter <http://derstandard.at/1331779839448/Studie-Korruption-kostet-Oesterreich-27-Milliarden>, zuletzt geprüft am 21.05.2015.

APA (2012b): Neue Parteienförderung im Burgenland beschlossen 2012, 06.12.2012. Online verfügbar unter <http://derstandard.at/1353208430320/Neue-Parteienfoerderung-im-Burgenland-beschlossen>, zuletzt geprüft am 09.02.2015, 1600.

APA (2014): Wahlkampfkosten: Offenbar keine Überschreitungen bei Wahl in Salzburg. In: *Tiroler Tageszeitung*, 29.10.2014. Online verfügbar unter <http://www.tt.com/home/9179129-91/wahlkampfkosten-offenbar-keine-%C3%BCberschreitungen-bei-wahl-in-salzburg.csp>, zuletzt geprüft am 15.04.2015, 1640.

APA/schu (2015): Team Stronach: 20,4 Millionen Euro für den Wahlkampf 2013. In: *Wirtschaftsblatt*, 04.03.2015. Online verfügbar unter http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/newsletter/4677065/Team-Stronach_204-Millionen-Euro-fur-den-Wahlkampf-2013?xtor=CS1-15, zuletzt geprüft am 15.04.2015, 1600.

BKA (2014): Parteienförderung 2004 - 2014. Bundeskanzleramt. Wien. Online verfügbar unter https://www.bka.gv.at/Docs/2014/9/30/Parteienf%C3%B6rderung_2004_2014.pdf, zuletzt geprüft am 20.11.2014, 1500.

BMF (2014): Strategiebericht zum Bundesfinanzierungsrahmengesetz 2015-2018. Bericht der Bundesregierung gemäß § 14 BHG 2013. Wien. Online verfügbar unter https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Strategiebericht_2015-2018.pdf?4jwmob, zuletzt überprüft am 13.07.2015, 1813.

Bonavida, Iris (2013): Neos: 1,1 Millionen für Parteiakademie. In: *Die Presse*, 30.12.2013. Online verfügbar unter http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1511949/Neos_11-Millionen-Euro-fur-Parteiakademie, zuletzt geprüft am 20.11.2014, 1340.

Die Grünen (2014): Werde Mitglied! Wien. Online verfügbar unter <https://wien.gruene.at/werde-mitglied>, zuletzt geprüft am 13.11.2014; 2000.

Entner, Birgit (2014): „Du wirst halt erpresst“. In: *Vorarlberger Nachrichten* 2014, 17.07.2014. Online verfügbar unter <http://www.vorarlbergernachrichten.at/politik/2014/07/16/du-wirst-halt-erpresst.vn>, zuletzt geprüft am 13.11.2014, 1800.

- Fidler, Harald (2013): „Kärntner Tageszeitung“: Miteigentümer stellt Konkursantrag über Muttergesellschaft. Online verfügbar unter <http://derstandard.at/1369362802897/Kaerntner-Tageszeitung-Miteigentueemer-stellt-Insolvenzantrag-ueber-Muttergesellschaft>, zuletzt aktualisiert am 06.06.2013, zuletzt geprüft am 27.01.2015, 1150.
- Fritzl, Martin (2011): Von A bis Z: Der Korruptionssumpf in Österreich. In: *Die Presse* 2011, 18.09.2011. Online verfügbar unter http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/693959/Von-A-bis-Z_Der-Korruptionssumpf-in-Oesterreich, zuletzt geprüft am 13.11.2014, 1515.
- Geschäftsordnungsantrag 2011: Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Online verfügbar unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/GO/GO_00910/index.shtml, zuletzt geprüft am 201.07.2015, 1055.
- GIACC (2009): *2. Abschnitt. Korruption im Überblick. Was bedeutet Korruption*. Global Infrastructure Anti-Corruption Center. Online verfügbar unter <http://www.giacentre.org/onlinetraining/ge.page6.php>, zuletzt geprüft am 15.10.2014.
- Kurier (2013): Kärnten: Team Stronach verliert Parteienförderung. In: *Kurier* 2013, 31.07.2013. Online verfügbar unter <http://kurier.at/politik/inland/kaernten-team-stronach-verliert-parteienfoerderung/21.198.892>, zuletzt geprüft am 27.03.2015, 1930.
- Laczynski, Michael (2014): 120 Milliarden Euro Schaden durch Korruption. In: *Die Presse*, 04.02.2014. Online verfügbar unter <http://diepresse.com/home/politik/eu/1557803/120-Milliarden-Euro-Schaden-durch-Korruption>, zuletzt geprüft am 21.05.2015, 1110.
- Lessig, Lawrence (2013): *We the People, and the Republic we must reclaim*. TED 2013: The Young. The Wise. The Undiscovered. TED, Long Beach, USA., 27.02.2013. Online verfügbar unter http://www.ted.com/talks/lawrence_lessig_we_the_people_and_the_republic_we_must_reclaim?language=en, zuletzt geprüft am 30.03.2015.
- NEOS (2014a): Satzung NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum. Wien. Online verfügbar unter <https://neos.eu/satzung/>, zuletzt geprüft am 13.11.2014, 1815.
- NEOS (2014b): Einnahmen und Ausgaben 2014. Wien. Online verfügbar unter <https://lab.neos.eu/transparenz/>, zuletzt geprüft am 20.11.2014, 1330.
- Neues Volksblatt (2014): Media Info. Tarifinfo 2014. Linz. Online verfügbar unter http://www.volksblatt.at/fileadmin/Inhaltsdateien/Volksblatt/Dokumente/Tarifinfo_2014.pdf, zuletzt geprüft am 14.11.2014, 2030.
- OECD (2013): *Specialised anti-corruption institutions. Review of models*. 2nd ed. Paris: OECD. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>, zuletzt geprüft am 20.07.2015, 1050 .

ORF (2013): *Kein Problem für aktuellen Wahlkampf*. Online verfügbar unter <http://orf.at/stories/2198503/2198502/>, zuletzt aktualisiert am 14.09.2013, zuletzt geprüft am 09.04.2015, 1145.

ORF (2014): *Im Zentrum. Team Stronach am Ende?* Online verfügbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=z0orzJs5pz8>, zuletzt geprüft am 08.04.2015, 1310.

ORF Kärnten (2012): *Scheuch: Sieben Monate und Geldstrafe*. Online verfügbar unter <http://kaernten.orf.at/news/stories/2563791/>, zuletzt aktualisiert am 19.12.2012, zuletzt geprüft am 01.06.2015, 1800.

ORF Kärnten (2014): *Letzte Ausgabe der KTZ*. Online verfügbar unter <http://kaernten.orf.at/news/stories/2633447/>, zuletzt geprüft am 27.01.2015, 1130.

ORF Tirol (2013): *TA-Prozess: Wittauer nimmt Strafe an*. Online verfügbar unter <http://tirol.orf.at/news/stories/2603990/>, zuletzt aktualisiert am 16.09.2013, zuletzt geprüft am 09.04.2015, 1205.

Österreichische Justiz: *Evaluierungsbericht Österreichs betreffend die 3. Evaluierungsrunde von GRECO*. Online verfügbar unter <http://www.justiz.gv.at/web2013/html/default/2c948485342383450134d2f4f5770326.de.html>, zuletzt geprüft am 22.04.2015, 1635.

Preuschl, Mathias (2011): *Das Antikorruptionsgesetz – Korruptionsbekämpfung auf Österreichisch*. Wien. Online verfügbar unter <http://www.wirtschaftsanwaelte.at/das-antikorrupzionsgesetz-korrupzionsbekampfung-auf-osterreichisch/>, zuletzt aktualisiert am 18.02.2011, zuletzt geprüft am 04.11.2014.

Rehfeld, Marina (2013): *Ein Packerl Partei, bitte!* In: *Kleine Zeitung* 2013, 09.09.2013. Online verfügbar unter http://www.kleinezeitung.at/s/politik/innenpolitik/4082162/Mitgliedsbeitraege-und-Co_Ein-Packerl-Partei-bitte, zuletzt geprüft am 13.11.2014, 2000.

Team Stronach für Österreich (2014a): *Mitreden. Mitgestalten. Mitbestimmen. Mach mit!* Wien. Online verfügbar unter <http://www.teamstronach.at/bundeslaender/wien/mach-mit/werde-mitglied>, zuletzt geprüft am 13.11.2014, 2000.

Team Stronach für Österreich (2014b): *Parteistatuten des Teams Stronach*. Hg. v. Team Stronach für Österreich. Wien. Online verfügbar unter <http://www.teamstronach.at/bundespartei/statuten>, zuletzt geprüft am 13.11.2014, 1800.

Unabhängiger Parteien-Transparenz-Senat (2013): *Leitsätze*. Wien. Online verfügbar unter <http://www.bundeskanzleramt.at/site/7868/default.aspx>, zuletzt geprüft am 15.05.2015, 1150.

Vorarlberger Landtag: *Landesvoranschlag 2014*. Landesvoranschlag und Information zum Entwurf des Landesvoranschlages für das Jahr 2014. Online verfügbar unter https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/finanzen_abgaben/finanzen/landesbudget/weitereinformationen/landesvoranschlaege/landesvoranschlag2014/landesvoranschlag2014.htm, zuletzt geprüft am 09.02.2015, 1130.

Wiener Zeitung (2013): Endgültiger Freispruch für Ex-Vorstand Fischer in Causa BZÖ. Online verfügbar unter http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/aktuell/575728_Endgueltiger-Freispruch-fuer-Ex-Vorstand-Fischer-in-Causa-BZOe.html, zuletzt aktualisiert am 18.09.2013, zuletzt geprüft am 09.04.2015, 1205.

C. Sekundärquellen

Acham, Karl (1981): Formen und Folgen der Korruption. In: *Christian Brünner (Hg.): Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung, Band 1.* Unter Mitarbeit von Manfred Welan und Wolfgang Mantl. Graz: Böhlau, S. 27–74.

Alemann, Ulrich von (Hg.) (1995): *Politikwissenschaftliche Methoden - Grundriss für Studium und Forschung.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

Alemann, Ulrich von; Tönnemann, Wolfgang (1995): Inhalts- und Dokumentenanalyse. In: Ulrich von Alemann (Hg.): *Politikwissenschaftliche Methoden - Grundriss für Studium und Forschung.* Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 120–124.

Alemann, Ulrich von (2005) (Hg.): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung. *PVS Sonderheft 2005 (35).*

Arnim, von, Hans Herbert (2009): 1. Arbeitssitzung. Korruption. In: Österreichische Juristenkommission (Hg.): *Korruption: Ursachen - Erscheinungsformen - Bekämpfung.* 22. bis 24. Mai 2008, Weissenbach am Attersee. Wien, Graz: NWV, Neuer Wiss. Verl. (Bd. 32), S. 17–28.

Bayley, D. H. (1989): The Effects of Corruption in a Developing Nation. In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston und Victor T. LeVine (Hg.): *Political Corruption. A Handbook.* New Brunswick, U.S.A: Transaction Publishers, S. 935–952.

Blatter, Joachim; Janning, Frank; Wagemann, Claudius (2007): *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden.* 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss. (Bd. 44).

Bluhm, Harald; Fischer, Karsten (Hg.) (2002): *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption.* Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (3).

Bogensberger, Wolfgang (2009): Korruptionsbekämpfung „reloaded“. Eine materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Teilantwort des Strafrechts auf eine ständige phänomenologische Herausforderung. In: Österreichische Juristenkommission (Hg.): *Korruption: Ursachen - Erscheinungsformen - Bekämpfung.* 22. bis 24. Mai 2008, Weissenbach am Attersee. Wien, Graz: NWV, Neuer Wiss. Verl. (Bd. 32), S. 74–89.

Brünner, Christian (Hg.) (1981): *Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung, Band 1.* Unter Mitarbeit von Manfred Welan Wolfgang Mantl. Graz: Böhlau.

- Carr, Indira (2007): Fighting Corruption Through Regional and International Conventions: A Satisfactory Solution? In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15 (2), S. 121–153. DOI: 10.1163/092895607X209120.
- Dachs, Herbert (1993): Vom öffentlichen Parteigeld in Österreichs Bundesländern. In: Andreas Khol, Ofner Günther und Alfred Stirnemann (Hg.): *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*. Wien/München, S. 695–723.
- Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert; Kramer, Helmut; Lauber, Volkmar; Müller, Wolfgang C.; Tálos, Emmerich (Hg.) (2006): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.
- Djokic, Aleksandra (2012): *Anti-Corruption Regime(s) of the United Nations*. Diplomarbeit. Universität Wien, Wien.
- Drysch, Thomas (1998): *Parteienfinanzierung. Österreich, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ewing, Keith; Rowbottom, Jacob; Tham, Joo-Cheong (2011): *The Funding of Political Parties. Where Now?* London, Routledge.
- Gerlich, Peter (1981): Korruption im Systemvergleich. In: Christian Brünner (Hg.): *Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung, Band 1*. Unter Mitarbeit von Manfred Welan und Wolfgang Mantl. Graz: Böhlau, S. 165–182.
- Gesellschaft zur Förderung politischer Grundlagenforschung, politische, wirtschaftliche und kulturpolitische Arbeitsgemeinschaft (Hg.) (1981): *Thema: Parteienfinanzierung*. Wien (Heft 1).
- Graeff, Peter (2004): Medien und Korruption: Die korruptionsenkende Wirkung der Mediennutzung und der „neuen Medien“. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* (73), S. 212–225.
- Heidenheimer, Arnold J. (1989): Perspectives on the Perception of Corruption. In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston und Victor T. LeVine (Hg.): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, U.S.A: Transaction Publishers, S. 149–164.
- Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael; LeVine, Victor T. (Hg.) (1989): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, U.S.A: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael; LeVine, Victor T. (1989): Terms, Concepts, and Definitions. In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston und Victor T. LeVine (Hg.): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, U.S.A: Transaction Publisher, S. 3-14.
- Hofer, Thomas; Tóth, Barbara (Hg.) (2007): *Wahl 2006. Kanzler, Kampagnen, Kapriolen: Analysen zur Nationalratswahl*. 1. Aufl. Wien, Münster: Lit (Bd. 5).
- Hofmann, Domenica (2011): *Internationale Antikorruptionsregime im Vergleich*. Diplomarbeit. Universität Wien, Wien.

- Huber-Grabenwarter, Georg (2010): Supporting the Implementation of International Anti-Corruption Initiatives: The German UNCAC-Project. In: Wolf, Sebastian; Schmidt-Pfister, Diana (Hg.) (2010): *International Anti-Corruption Regimes in Europa*. Between Corruption, Integration and Culture. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 195–213.
- Kadan, Albert (1981): Parteienfinanzierung in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland. In: Gesellschaft zur Förderung politischer Grundlagenforschung, politische, wirtschaftliche und kulturpolitische Arbeitsgemeinschaft (Hg.): *Thema: Parteienfinanzierung*. Wien (Heft 1), S. 7–27.
- Kadan, Albert; Reiter, Erich (1981): Thema: Parteienfinanzierung. Hg. v. Gesellschaft zur Förderung politischer Grundlagenforschung, politische, wirtschaftliche und kulturpolitische Arbeitsgemeinschaft. Wien (Heft 1).
- Kastner, Barbara (Dezember, 2008): *Die journalistische Korruptionskontrolle in Österreich unter den strukturellen Bedingungen des Medienwandels*. Diplomarbeit. Universität Wien, Wien.
- Klee-Kruse, Gudrun (1993): *Öffentliche Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien*. Schweden und Österreich: ein Vergleich. Frankfurt am Main, New York: P. Lang (Europäische Hochschulschriften. Reihe XXXI, Politikwissenschaft Publications universitaires européennes. Série XXXI, Sciences politiques European university studies. Series XXXI, Political science, vol. 215).
- Koß, Michael (2008): *Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, Wiesbaden (VS research).
- Kreutner, Martin (2009): Korruption. Einige kaleidoskopische Aspekte und Gedanken zu einem bekannten unbekanntem Phänomen abseits des Rechtsdogmatischen. In: *Österreichische Juristenkommission (Hg.): Korruption: Ursachen - Erscheinungsformen - Bekämpfung*. 22. bis 24. Mai 2008, Weissenbach am Attersee. Wien, Graz: NWV, Neuer Wiss. Verl. (Bd. 32), S. 61–66.
- Lenzhofer, Stephan (2009): *Strukturprobleme der Parteienförderung in Österreich*. Diplomarbeit. Universität Wien, Wien.
- Lenzhofer, Stephan (2010): *Die Parteienfinanzierung in Österreich*. Wien: Springer-Verlag Vienna.
- Lowenstein, Daniel H. (1989): Legal Efforts to Define Political Bribery. In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston und Victor T. LeVine (Hg.): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, U.S.A: Transaction Publishers, S. 29–38.
- McMenamin, Iain (2013): *If Money Talks, What Does It Say? Corruption and Business Financing of Political Parties*. Oxford, Oxford University Press.

Martiny, Anke (2004): Transparency International - Die Koalition gegen Korruption. Wirkung und Nutzen einer Nichtregierungsorganisation in einem Dschungel verborgener Abhängigkeit. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* (73), S. 330–338.

Merton, Robert King (1968): *Social theory and social structure*. 1968 enl. ed. New York: Free Press. Online verfügbar unter <http://www.worldcat.org/oclc/253949>.

Moroff, Holger (2005): Internationalisierung von Anti-Korruptionsregimen. In: Ulrich von Alemann (Hg.): *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*. PVS Sonderheft 2005 (35), S. 444–477.

Naßmacher, Karl-Heinz (1987): Öffentliche Parteienfinanzierung in Westeuropa. Implementationsstrategien und Problembestand in der Bundesrepublik Deutschland, Italien, Österreich und Schweden. In: *Politische Vierteljahresschrift* 28 (1), S. 101–125.

Nassmacher, Karl-Heinz (2009): *The funding of party competition. Political finance in 25 democracies*. Baden-Baden: Nomos.

Nye, J. S. (1989): Political Corruption: A Cost-Benefit Analysis. In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston und Victor T. LeVine (Hg.): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, U.S.A: Transaction Publishers, S. 963-982.

Österreichische Juristenkommission (Hg.) (2009): *Korruption: Ursachen - Erscheinungsformen - Bekämpfung*. 22. bis 24. Mai 2008, Weissenbach am Attersee. Wien, Graz: NWV, Neuer Wiss. Verl. (Bd. 32).

Patzelt, Werner J. (2003): *Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung*. 5., erneut überarb. und wesentlich erw. Aufl. Passau: Wiss.-Verl. Rothe.

Pelinka, Anton (1981): Parteienfinanzierung und Korruption. In: Christian Brünner (Hg.): *Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung, Band 1*. Unter Mitarbeit von Manfred Welan Wolfgang Mantl. Graz: Böhlau, S. 265–280.

Pelinka, Peter; Scheuch, Manfred (1989): *100 Jahre AZ*. Wien: Europa.

Philp, Mark (1997): Defining Political Corruption. In: *Political Studies* 45 (3), S. 436–462.

Philp, Mark (2002): Korruption, Kontrolle und Konvergenz: Die Grenzen der Globalisierung. In: Bluhm, Harald; Fischer, Karsten (Hg.) (2002):: *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (3), S. 23–40.

Riaño, Juanita; Hodess, Robin; Heinrich, Finn (2010): *Global Corruption Barometer 2010*.

Rose-Ackerman, Susan (1989): Which Bureaucracies are Less Corruptible? In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston und Victor T. LeVine (Hg.): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, U.S.A: Transaction Publishers, S. 803–826.

- Saalfeld, Thomas (2000): Court and Parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany. In: Robert Williams (Hg.): *Party Finance and Political Corruption*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press Ltd., S. 89–122.
- Schleicher, Sophie (2010): *Korruption als Systemproblem. Analysen zu Fehlentwicklungen im Transformationsprozess Bulgariens*. Diplomarbeit. Universität Wien, Wien.
- Schmidt, Walter Hannes (2009): *Politische Korruption - Analyse Österreichs anhand eines Vergleichs mit anderen EU-Ländern*. Diplomarbeit. Universität Wien, Wien.
- Sickinger, Hubert (2006): Politische Korruption. In: Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz, S. 561–576.
- Sickinger, Hubert (2007): Money Matters - Wahlkampf- und Parteienfinanzierung. In: Thomas Hofer und Barbara Tóth (Hg.): *Wahl 2006. Kanzler, Kampagnen, Kapriolen: Analysen zur Nationalratswahl*. 1. Aufl. Wien, Münster: Lit (Bd. 5]), S. 165–183.
- Sickinger, Hubert (2009): *Politikfinanzierung in Österreich*. Wien: Czernin Verlag.
- Sickinger, Hubert (2013): Politisches Geld. Parteienfinanzierung und öffentliche Kontrolle in Österreich. Wien: Czernin.
- Sickinger, Hubert; Nick, Rainer (1990): *Politisches Geld. Parteienfinanzierung in Österreich*. Thaur/Tirol: Kulturverlag.
- Stockhammer, Andreas Marco (2011): *Politische Korruption in Österreich*. Diplomarbeit. Universität Wien, Wien. Politikwissenschaft.
- Tevfik F. Nas; Albert C. Price; Charles T. Weber (1986): A Policy-Oriented Theory of Corruption. In: *The American Political Science Review* (Vol. 80, No. 1), S. 107–119.
- van Klaveren, Jakob (1989): The Concept of Corruption. In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston und Victor T. LeVine (Hg.): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, U.S.A: Transaction Publishers, S. 25–28.
- Williams, Robert (2000): Aspects of Party Finance and Political Corruption. In: Robert Williams (Hg.): *Party Finance and Political Corruption*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press Ltd., S. 1–15.
- Williams, Robert (2000): Conclusion: Problems and Prospects. In: Robert Williams (Hg.): *Party Finance and Political Corruption*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press Ltd., S. 199–209.
- Williams, Robert (Hg.) (2000): *Party Finance and Political Corruption*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press Ltd.
- Wimmer, Ingrid (1975): *Die Parteien und ihre Finanzen: Überlegungen zum Thema Parteienfinanzierung*. Hg. v. Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft (SWA). Wien (SWA Rechtsgutachten ; 51).

Wolf, Sebastian; Schmidt-Pfister, Diana (Hg.) (2010): *International Anti-Corruption Regimes in Europa. Between Corruption, Integration and Culture*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Wolf, Sebastian (2014): *Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung. Einführung und europapolitische Bezüge*. Wiesbaden: Imprint: Springer VS (54).

Zögernitz, Werner; Lenzhofer, Stephan (2013): *Politische Parteien - Recht und Finanzierung*. Wien: Facultas.

ANHANG

Abstract Deutsch

Demokratie ist kein statischer Zustand, sondern ein Prozess an dem es beständig zu arbeiten gilt, um ihn zu stärken und seine etwaige Aushöhlung zu verhindern. Gerade Korruption stellt eine solche Aushöhlung und Unterwanderung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien dar. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, rechtliche Zustände zu reflektieren und in den entsprechenden Kontext zu setzen. Zu diesem Zweck setzt sich die vorliegende Arbeit mit der Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen in Österreich auseinander. Durch einen systematischen Vergleich wird der Frage nachgegangen, inwieweit es Österreich bis zum heutigen Zeitpunkt gelungen ist, mögliche Einfallstore für Korruption in der Parteien- und Wahlkampffinanzierung über einschlägige Gesetze zu schließen. Den Referenzrahmen zur Bewertung der rechtlichen Ausgestaltung stellen ausgewählte internationale Antikorruptionsregime dar. Hierzu werden die wichtigsten Dokumente der Antikorruptionsregime der OECD, des Europarats und der UNO einer verdichtenden Dokumentenanalyse sowie einer Inhaltsanalyse mittels Explikation unterzogen.

Die demokratiethoretische Beleuchtung unterschiedlicher Finanzierungswege gibt einen ersten Eindruck über mögliche Grau- und Gefahrenbereiche. In der Analyse der österreichischen Finanzierungsmodalitäten wird neben den rechtlichen Grundlagen auch auf praktische Details Bezug genommen. Dadurch wird aufgezeigt, inwiefern Parteien in Österreich mit dem politischen System verwoben sind und wo aufgrund realpolitischer Verhältnisse Schwierigkeiten bei der Umsetzung internationaler Vorgaben entstehen bzw. wo, in Hinblick auf demokratiethoretische Überlegungen, Grauzonen vorhanden sind.

Aus den theoretischen Überlegungen und der strukturierten Auseinandersetzung mit den Dokumenten der internationalen Antikorruptionsregime wurden für den rechtspolitologischen Vergleich Kategorien abgeleitet, die als Schablone dienen, mittels derer die Empfehlungen der Antikorruptionsregime der österreichischen Rechtslage gegenübergestellt werden können. Einen besonderen Stellenwert bei der Betrachtung nehmen die GRECO-Evaluierungen sowie der GRECO-Umsetzungsbericht ein.

Der Vergleich belegt, dass Lücken in der Gesetzgebung seit den 90ern nach und nach durch internationale Verträge und deren Umsetzung in nationales Recht geschlossen werden. Wie im Zuge dieser Arbeit dargelegt wird, gelten in Österreich mittlerweile recht strenge Rechenschafts- und Offenlegungspflichten, die der Korruption entgegenwirken sollen. Punktuelle Nachbesserungen und Nachschärfungen sowie ein konstruktiv geprägter öffentlicher Diskurs über die Modalitäten der Parteien- und Wahlkampffinanzierungen wären begrüßenswert.

Abstract English

Democracy is not a static condition but a process which needs to be fostered steadily in order to prevent it from being caved. Especially corruption has to be regarded as such excavation and undermining of democratic and constitutional principles. In this regard it is necessary to constantly reflect on existing legal norms as well as to put them into the respective context. Thus, the present thesis looks into the funding of parties and election campaigns in Austria. A systematic comparison shall answer the question of how far Austria has managed to close possible gateways for corruption in the funding of parties and election campaigns up to this day. Selected international anti-corruption regimes form the frame of reference for assessing the legal situation in Austria. To this end, the most important documents of the anti-corruption regimes of the OECD, the Council of Europe and the UN are examined in a document research as well as in a structured content analysis.

The analysis of different possible funding sources from a perspective of democratic theory offers a first impression of possible grey areas and potential danger areas. The present analysis of the Austrian funding modalities does not only deal with their legal basis but also with practical details, thus displaying how far parties are entangled with the political system, how pragmatic political conditions can lead to difficulties in the implementation of international requirements and where grey areas exist with respect to democratic considerations.

The present thesis draws on theoretical considerations and the structured analysis of the documents of the international anti-corruption regimes in order to form categories, which are used as a template for a legal policy comparison between the recommendations of the regimes and the Austrian legal situation. Special consideration was drawn to the GRECO Evaluation Reports as well as the GRECO Compliance Report.

The comparison proves that gaps in Austrian legislation relating to corruption in the funding of political parties and election campaigns have gradually been closed by signing international treaties and implementing them into national law. As the thesis points out, Austrian parties are currently subordinated to stricter rules concerning accountability and the publication of financial statements. Nevertheless, punctual amendments and further tightening of the legal framework as well as a constructive public discourse regarding the funding modalities would be eligible.

Curriculum Vitae

Stefanie HERMANN

Angaben zur Person

Geburtsdatum: 08. November 1988
 Geburtsort: Graz
 Nationalität: Österreich

Ausbildung

2011 – 2015 Studium der Politikwissenschaft (MA), Universität Wien
 Schwerpunkte: EU und Europäisierung; Staatstätigkeit, Policy- und Governanceanalysen; Parteien- und Korruptionsforschung;

2013 einsemestriger ERASMUS-Studienaufenthalt an der Universität Oslo
 Schwerpunkte: European Union: Policy Formulation and Implementation; Europeanization

2007 – 2011 Studium der Politikwissenschaft (BA), Universität Wien
 Schwerpunkte: Wahlmotivforschung, Politikberatung und Umfrageforschung; Staatstätigkeit, Policy- und Governanceanalysen

1999 – 2007 BG GIBS, Grazer Internationale Bilinguale Schule
 Schwerpunkt Sprachen, Unterrichtssprache Englisch
 Fachbereichsarbeit im Rahmen der Matura: Globalization and Its Influence on Austrian Politics

Berufserfahrung

2011 – bis heute Redakteurin, EMGroup GmbH

2011 Praktikum, Corporate Communications Assistant, andel's Hotel Łódz, Polen

2010 Redaktionspraktikum bei der Kleinen Zeitung, Klagenfurt

2009 – 2011 Redakteurin, Print & Publishing International Verlag GmbH

Kenntnisse

Sprachen: Deutsch (Muttersprache), Englisch (C2), Französisch (B1-2), Spanisch (A2), Norwegisch (A1)

Weitere Kenntnisse: Stata und SPSS