

Herrn
Bürgermeister Hansjörg Peer
Schulgasse 4
A-6162 Mutters

Buergemeister@mutters.tirol.gv.at

Wien, am 8. Dezember 2015

Sehr geehrter Herr Bürgermeister!

Ich beziehe mich auf Ihr E-Mail vom 2. Dezember 2015. Sie haben mich als Obmann der politischen Partei „vorwärts Tirol“ beauftragt, den Dringlichkeitsantrag der Tiroler Volkspartei und der Grünen Tirol vom 29. September 2015 (Landtagsdirektion 1. Oktober 2015, 378/15) zu analysieren.

Ich erstatte nachstehendes

RECHTSGUTACHTEN.

I. Sachverhalt und Fragestellungen

Der mir übermittelte Dringlichkeitsantrag hat folgenden Wortlaut:

Die unterfertigten Abgeordneten stellen den

Antrag:

Der Landtag wolle beschließen:

„Die Landesregierung wird aufgefordert, unter Einbeziehung der erforderlichen Experten eine Prüfung dahingehend vorzunehmen, ob politischen Parteien, die zwar am Wahltag bzw. bei der Konstituierung zum Landtag gewählte Mandatare als Mitglieder hatten, die die Anspruchsgrundlage für eine Parteienförderung nach § 2 Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012 bildeten, aber während einer laufenden Periode alle Mandatare aufgrund des Ausscheidens aus der politischen Partei verloren haben, weiterhin eine Parteienförderung nach der zitierten Bestimmung zukommt. Dazu soll weiters geprüft werden, ob jemand bzw. wer gegebenenfalls dazu verpflichtet ist, diese Förderung zu beantragen.“

Dieser Dringlichkeitsantrag enthält zwei Fragen, die mit diesem Gutachten zu beantworten sind:

- Hat eine politische Partei, die zwar am Wahltag und bei der Konstituierung zum Landtag gewählte Mandatare als Mitglieder hatte, weiterhin Anspruch auf Parteienförderung nach § 2 Tiroler Parteifinanzierungs- und Klubförderungsg 2012, wenn diese Mandatare in der Folge aus der politischen Partei ausscheiden?
- Wer ist zur Antragstellung für eine Parteienförderung nach § 2 Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsg 2012 berechtigt?

II. Das System der Parteienfinanzierung und Klubförderung nach dem Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsg 2012

Das Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsg 2012 sieht zunächst eine Förderung politischer Parteien vor und differenziert danach, ob die politische Partei „im Landtag vertreten“ (§ 2 Abs 1) ist oder ob die politische Partei zwar an einer Wahl teilgenommen hat, aber nicht im Landtag vertreten ist (§ 3). Die Parteienförderung erfolgt für die „Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf der Ebene des Landes ...“.

Neben einer Förderung politischer Parteien sieht das Tiroler Parteifinanzierungs- und Klubförderungsg 2012 auch eine Förderung der Landtagsklubs vor (§ 5). Die Höhe dieser Förderung ist abhängig von der Größe eines Klubs und erfolgt für die „Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben“ (§ 5 Abs 2).

III. Das Verhältnis von politischer Partei und wahlwerbender Partei

Nach einhelliger Lehre und Rechtsprechung ist zwischen politischen Parteien und Wahlparteien begrifflich streng zu unterscheiden (zB *Walter*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht [1972] 241f; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ [2015] 193 – alle mit weiteren Nachweisen; aus der jahrzehntelangen Judikatur: VfSlg 266, 2.040, 2.158, 2.714, 2.802, 3.114, 8.700, 10.348, 13.169). Während eine politische Partei nach den Bestimmungen des Parteiengesetzes zu gründen ist und danach volle Rechtspersönlichkeit erlangt, handelt es sich bei einer Wahlpartei um eine Wählergruppe, die sich unter Führung einer unterscheidenden Parteibezeichnung und Vorlage eines Wahlvorschlages an einer Wahl beteiligt. Während die politische Partei ihre Rechtspersönlichkeit durch Hinterlegung ihrer Satzung beim Bundesministerium für Inneres erlangt (§ 1 Abs 4 ParteienG 2012) entsteht die Rechtspersönlichkeit einer Wahlpartei mit Rechtskraft des von ihr eingebrachten Wahlvorschlages. In der Praxis ist es so, dass sich politische Parteien an Wahlen beteiligen und damit eine zweite Rechtspersönlichkeit erlangen; mit der Wahlbeteiligung werden sie auch eine Wahlpartei. Der

Verfassungsgerichtshof spricht daher im Erkenntnis VfSlg 14.803 zutreffend davon, dass ungeachtet der notwendigen Unterscheidung von politischen Parteien und Wahlparteien politische Parteien und die ihr „in Ansehung der Wahlbewerbung zu gesetzgebenden Körperschaften zuzuordnende wahlwerbende Partei (Wahlpartei) verfassungsrechtlich aufeinander angelegt sind“. Sie stehen – so der VfGH – zu einander in „einer spezifischen Wechselbeziehung“.

Die Unterschiede und Wechselbeziehungen zwischen politischer Partei und Wahlpartei führen immer wieder zu Auslegungsproblemen, weil der Gesetzgeber das Verhältnis dieser beiden Rechtssubjekte nicht sorgfältig beachtet, sondern gelegentlich von politischer Partei spricht, wenn er die Wahlpartei meint. Für den vorliegenden Zusammenhang sind aber folgende Überlegungen zu beachten:

Beteiligt sich eine politische Partei an einer Wahl zu einer gesetzgebenden Körperschaft, so kann sie dies nur, wenn sie eine Wahlpartei schafft; dies durch Vorlage eines Wahlvorschlages. Dieser Wahlvorschlag kann auch Personen enthalten, die nicht Mitglieder dieser oder irgendeiner politischen Partei sind oder die einer anderen politischen Partei angehören. Die Mitgliedschaft in einer Wahlpartei – das heißt die Aufnahme in einen Wahlvorschlag – ist unabhängig von der Mitgliedschaft zu einer politischen Partei. Ist ein in den Wahlvorschlag aufgenommener Kandidat parteifrei, dann ist er zwar Mitglied der Wahlpartei, die einer politischen Partei zuzuordnen ist, nicht aber gleichzeitig Mitglied der politischen Partei (vgl dazu auch *Mayer*, Parteienförderung und Parteiaustritt, JRP 2006, 111). Da die Mitgliedschaft in einer politischen Partei für die Mitgliedschaft in einer Wahlpartei irrelevant ist, ändert auch der spätere Austritt eines Kandidaten aus der politischen Partei nichts; ein Kandidat, der Mitglied einer politischen Partei und in der Folge Mitglied der von dieser politischen Partei gegründeten Wahlpartei wird, bleibt auch dann Mitglied der Wahlpartei, wenn er aus der politischen Partei austritt.

IV. Zur Auslegung des § 2 Abs 1 Tiroler Parteienfinanzierungs- und KlubförderungsG 2012

§ 2 Abs 1 gewährt eine Förderung an „im Landtag vertretene politische Parteien“. In genauer Betrachtung zeigt sich, dass diese Wortwahl auf einen unreflektierten Gebrauch der relevanten Begriffe schließen lässt. Dies deshalb, weil eine politische Partei als solche nicht über Abgeordnete im Landtag verfügen kann; über Abgeordnete kann nur eine wahlwerbende Partei verfügen. Will man den § 2 Abs 1 Tiroler Parteienfinanzierungs- und KlubförderungsG 2012 sinnvoll auslegen, so muss man auf die vom VfGH in VfSlg 14.803 angesprochene spezifische Wechselbeziehung zwischen politischer Partei und wahlwerbender Partei Bedacht nehmen. Tut man dies, so kommt man zum Ergebnis, dass der Anspruch auf Parteienförderung einer politischen Partei dann zusteht, wenn die ihr zuordenbare Wahlpartei Landtagsmandate errungen hat.

Im vorliegenden Fall führt dies zum Ergebnis, dass eine Partei, die an der Landtagswahl erfolgreich mit Gründung einer Wahlpartei teilgenommen hat, einen Anspruch auf Förderung nach § 2 Abs 1 auch dann hat, wenn ihrer Wahlpartei Personen angehören, die entweder vom Beginn an oder aber in der Folge nicht mehr Mitglieder der politischen Partei sind. Die Förderung der politischen Partei nach § 2 Abs 1 erfolgt auch nicht - wie die Klubförderung (§ 5) - für die parlamentarische Tätigkeit, sondern für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Nun ist es zweifellos richtig, dass zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung auch die Teilnahme an Wahlen gehört, aber ebenso, dass sich die Mitwirkung an der politischen Willensbildung darin nicht erschöpft. Eine politische Partei muss auch während einer Legislaturperiode politische Arbeit verrichten, um bei der nächsten Wahl wieder erfolgreich sein zu können. Das soll ihr mit der Förderung gem § 2 Abs 1 ermöglicht werden.

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass der Austritt von Abgeordneten, die der von der politischen Partei „vorwärts Tirol“ gegründeten Wahlpartei angehören, aus der politischen Partei „vorwärts Tirol“, für den Anspruch auf Förderung nach § 2 Abs 1 Tiroler Parteienfinanzierungs- und KlubförderungsG 2012 ohne rechtliche Relevanz ist. Der Anspruch besteht weiterhin für die politische Partei „vorwärts Tirol“.

V. Zur Antragstellung

Gem § 9 Tiroler Parteienfinanzierungs- und KlubförderungsG 2012 sind Anträge nach § 2 Abs 1 „bei sonstigem Anspruchsverlust bis zum 15. Dezember für das Folgejahr bei der Landesregierung einzubringen“ (§ 5 Abs 1). Zur Antragstellung ist die von einer Mehrheit der der betreffenden politischen Partei zuzuordnenden Landtagsabgeordneten ermächtigte Person zuständig (§ 9 Abs 3). Zutreffend spricht der Gesetzgeber nicht davon, dass die Landtagsabgeordneten der politischen Partei angehören müssen, sondern dass sie der politischen Partei – über die von ihr gegründeten Wahlpartei – „zuzuordnen“ sind. Es darf nochmals drauf hingewiesen werden, dass der Austritt aus einer politischen Partei nicht das Ausscheiden aus der Wahlpartei nach sich zieht und dass Abgeordnete, die nachträglich aus der politischen Partei austreten, weiterhin der von dieser politischen Partei gegründeten Wahlpartei angehören. Hat die Mehrheit der der betreffenden politischen Partei zuzuordnenden Landtagsabgeordneten eine Person schriftlich ermächtigt, einen Antrag nach § 2 Abs 1 einzubringen, so bleibt die Ermächtigten aufrecht, auch wenn die Mehrheit dieser Abgeordneten diese politische Partei mittlerweile verlassen hat. Solange diese Ermächtigung nicht geändert wird, bleibt sie wirksam. Allfällige Parteiaustritte sind rechtlich für die Wirksamkeit dieser Ermächtigung nicht relevant.

Heinz Mayer