

vorwärts Tirol
Adamgasse 15
6020 Innsbruck

vorab per E-Mail an RA Dr Klaus Perktold
kanzlei@rechtsanwalt.cc

Wien, am 23. Oktober 2017

Sehr geehrter Herr Rechtsanwalt!

Ich beziehe mich auf Ihre E-Mails vom 9. und 16. Oktober 2017 sowie auf das mit Ihnen im Anschluss daran geführte Telefongespräch. Sie haben mich namens der politischen Partei „vorwärts Tirol“ ersucht, die geplante Novellierung des Tiroler Gesetzes über die Finanzierung der politischen Parteien und die Förderungen der Landtagsklubs in Tirol (Dringlichkeitsantrag vom 4. Oktober 2017) unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Ich erstatte nachstehendes

RECHTSGUTACHTEN

I. SACHVERHALT

Die politische Partei „vorwärts Tirol“ wurde Anfang 2013 konstituiert, nahm bei der im April 2013 durchgeführten Wahl zum Tiroler Landtag teil und erreichte bei dieser Wahl vier Mandate im Landtag. Unmittelbar nach der Wahl kam es in der Partei zu Streitigkeiten darüber, welche Personen die Landtagsmandate besetzen sollen. Nach einer erfolgten Einigung verpflichteten sich drei Mandatäre „unwiderruflich“, fristgerecht die Gewährung der Parteienfinanzierung für die politische Partei „vorwärts Tirol“ zu beantragen. Diese Verpflichtung wurde für die Dauer der 16. Periode des Tiroler Landtages begründet. Die drei Mandatäre suchten in der Folge für die Jahre 2014 und 2015 um die Parteienförderung an, die auch bezahlt wurde.

Im Februar 2015 erklärten die drei Abgeordneten aufgrund von neuerlichen Streitigkeiten ihren Austritt aus der politischen Partei „vorwärts Tirol“ und gründeten eine neue politische Partei.

In der Folge stellten die drei Mandatäre, entgegen ihrer Zusage, für das Jahr 2016 und die Folgejahre keinen Antrag auf Gewährung der Parteienförderung. Sie erteilten auch keine Ermächtigung gemäß § 9 Abs 3 Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012. Eine Parteienförderung wurde daher seit 2016 nicht mehr gewährt.

Die politische Partei „vorwärts Tirol“ brachte gegen die betreffenden drei Abgeordneten Schadenersatzklage ein und beantragten die Feststellung, dass die drei Abgeordneten für sämtliche weiteren Schäden zur ungeteilten Hand haften. Dies für die Schäden, die aus der Unterlassung der Antragstellung gemäß § 9 Abs 3 Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz für die klagende Partei „vorwärts Tirol“ entstehen.

Das Erstgericht wies das Klagebegehren ab, das Berufungsgericht bestätigte die Entscheidung und erklärte die ordentliche Revision für nicht zulässig.

Aufgrund der von der politischen Partei „vorwärts Tirol“ erhobenen Revision entschied der Oberste Gerichtshof mit Urteil vom 28. Juni 2017 (1 Ob 57/17i), dass die Revision zulässig ist und die beklagten Mandatare im Sinne des Klagebegehrens schuldig sind, Schadenersatz zu leisten. Der Oberste Gerichtshof hielt in seiner Urteilsbegründung fest, „dass die Beklagten schuldhaft, sogar vorsätzlich, ihre ausdrücklich übernommene Mitwirkungspflicht verletzt und damit den Schaden der klagenden Partei verursacht haben“. Daran – so der OGH – könne „kein Zweifel bestehen“. Der OGH betonte weiters, dass die beklagten Mandatare trotz des hohen Risikos gegen ihre Verpflichtung verstoßen haben, indem sie „das ihnen politisch-taktisch zweckmäßig erscheinende Vorgehen gewählt haben“.

Aufgrund dieses Urteils besteht für die beklagten Mandatare eine Verpflichtung zur Leistung von Schadenersatz in der Höhe von mehr als € 1,5 Mio. zur ungeteilten Hand.

II. DIE EINFACHGESETZLICHE RECHTSLAGE UND DIE GEPLANTE GESETZESÄNDERUNG

§ 9 Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012 enthält Verfahrensbestimmungen, die bei der Beantragung von Förderungsmitteln zu beachten sind. Gemäß § 9 Abs 3 hat die Antragstellung von einer, durch die Mehrheit der der betreffenden politischen Partei zuzuordnenden Landtagsabgeordneten schriftlich ermächtigten, Person zu erfolgen.

Die Antragstellung hat „bei sonstigem Anspruchsverlust bis zum 15. Dezember für das Folgejahr“ zu erfolgen. Aus dieser Bestimmung folgt klar, dass die Antragsfrist eine materielle Frist ist, die zum Verlust des Anspruches führt, wenn sie nicht eingehalten wird oder wenn die Antragstellung durch eine Person erfolgt, die gemäß § 9 Abs 3 nicht zur Antragstellung ermächtigt ist.

Der vorliegende Dringlichkeitsantrag zur Änderung des Parteienfinanzierungs- und

Klubförderungsgesetzes 2012 enthält den Vorschlag, das Gesetz durch Einfügung eines „§ 9a nachträgliche Parteienförderung“ zu ergänzen. Nach dieser Bestimmung soll eine Antragstellung auch nach Fristablauf „für die Jahre 2016 und 2017“ unbefristet zulässig sein.

Mit der geplanten Neuregelung soll die vom OGH im zitierten Urteil ausgesprochene Schadenersatzpflicht der drei Landtagsabgeordneten aufgehoben werden. Mit Inkrafttreten der geplanten Neuregelung soll der gemäß § 9 Abs 1 erloschene Anspruch wieder aufleben und soll eine Antragstellung ausschließlich für die Jahre 2016 und 2017 unbefristet möglich sein.

III. VERFASSUNGSRECHTLICHE ANALYSE DER GEPLANTEN NOVELLIERUNG

1. Allgemeines

Es ist davon auszugehen, dass der geplante § 9a eine rückwirkende Gesetzesänderung darstellt, die im Ergebnis darauf gerichtet ist, die Entscheidung des OGH vom 28. Juni 2017 (1 Ob 57/17i) wirkungslos zu machen und die vom OGH ausgesprochene Schadenersatzpflicht zu beseitigen. Eine derartige Regelung wirft verschiedene verfassungsrechtliche Fragen auf:

- die Regelung enthält eine Rückwirkung und lässt einen bereits erloschenen Anspruch wieder aufleben;
- die Regelung hat das Ziel, die rechtlichen Konsequenzen eines Urteils des OGH in einem konkreten Einzelfall zu beseitigen.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die geplante Neuregelung ergeben sich vor allem aus dem Gleichheitssatz. Es ist heute völlig unbestritten, dass der Gleichheitssatz auch den Gesetzgeber bindet und gebietet, dass einfache Gesetze die Grundrechte beachten; man spricht in diesem Zusammenhang vom „objektiven

Gehalt der Grundrechte“ (zB *Walter*, Grundrechtsverständnis und Normenkontrolle in Österreich, in *Vogel*, Grundrechtsverständnis und Normenkontrolle [1979] 1; zur Grundrechtsgebundenheit des Gesetzgebers allgemein vgl zB *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ [2015] 692 ff; *Mayer/Muzak*, Das Österreichische Bundes-Verfassungsrecht⁵ [2015] 605 ff – alle mit weiteren Nachweisen).

Zu beachten ist auch, dass die Bindung des Gesetzgebers an den Gleichheitssatz zunächst fordert, dass der Gesetzgeber nur sachlich gerechtfertigte Differenzierungen vornimmt. Dies bedeutet, dass an gleiche Tatbestände gleiche Rechtsfolgen geknüpft werden müssen; wesentlich ungleiche Tatbestände müssen zu entsprechend unterschiedlichen Regelungen führen.

In den letzten Jahrzehnten hat der Verfassungsgerichtshof aus dem Gleichheitssatz auch ein allgemeines Sachlichkeitsgebot für Gesetze angenommen. Damit wird die Prüfung der Verfassungskonformität eines Gesetzes am Maßstab des Gleichheitssatzes vom Vergleich zwischen verschiedenen Sachverhalten völlig losgelöst und ausschließlich an der Überlegung orientiert, ob für eine bestimmte Norm „sachliche Gründe“ sprechen. Die Beurteilung der Sachlichkeit hat nach der objektiven Wirkung einer Regelung zu erfolgen (VfSlg 8004, 8457, 10090, 10365). Im Einzelnen besteht eine außerordentlich differenzierte Judikatur, auf die hier nur verwiesen werden kann.

2. Rückwirkung

Gemäß Art 49 Abs 1 B-VG treten Bundesgesetze „soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist“ mit Ablauf des Tages ihrer Kundmachung in Kraft. Aus dieser Bestimmung wird von Lehre und Rechtsprechung zutreffend abgeleitet, dass rückwirkende Gesetze verfassungsrechtlich per se nicht unzulässig sind.

Freilich ist zu beachten, dass rückwirkende Gesetze in einem besonderen Spannungsverhältnis zur Rechtssicherheit stehen und daher nur dann zulässig sind, wenn

sie aus objektiven Gründen sachlich gerechtfertigt sind (zB VfSlg 10402, 12688). Im Erkenntnis VfSlg 12688 hat der VfGH – bereits im Jahr 1991 – ausdrücklich festgehalten, dass ein rückwirkendes Gesetz dann verfassungswidrig ist, wenn es in die Rechtsprechung von Höchstgerichten eingreift. Dies bedeutet nicht, dass es dem Gesetzgeber verwehrt ist, einer Rechtsprechung der Höchstgerichte insoweit Rechnung zu tragen, als er etwa unvorhersehbare Entwicklungen einer Rechtsprechung dadurch korrigiert, als er die Rechtslage etwa authentisch interpretiert oder allgemein - auch rückwirkend - ändert.

Bei der geplanten Gesetzesänderung durch Einfügung des zitierten § 9a geht es aber ausschließlich und ausdrücklich darum, die Konsequenzen eines bestimmten Urteils des OGH für individuell bestimmte Personen zu beseitigen. Der OGH attestierte den betreffenden Personen – wie bereits ausgeführt – vorsätzlich rechtswidrig gehandelt zu haben und trotz eines hohen Risikos eine „ihnen politisch-taktisch zweckmäßig erscheinende“ Vorgangsweise gewählt zu haben. Sie hätten damit vorsätzlich eine ausdrücklich übernommene Verpflichtung verletzt und dadurch einen Schaden verursacht.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung ist wohl unzweifelhaft, dass die geplante Novellierung des Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetzes 2012 jeder sachlichen Rechtfertigung entbehrt und einen verfassungswidrigen Eingriff in die Rechtsprechung eines Höchstgerichtes darstellt. Die geplante Neuregelung entlastet gezielt individuell bestimmte Personen, die in der Vergangenheit vorsätzlich rechtswidrig einen Schaden verursacht haben, von der Schadenersatzpflicht.

Damit werden diese Personen im Vergleich zu allen anderen Rechtsunterworfenen erheblich begünstigt. Kein anderer Rechtsunterworfener kann darauf vertrauen, dass er in ähnlicher Weise begünstigt werden kann. Wer vorsätzlich einen Vermögensschaden verursacht und vom Höchstgericht (OGH) zur Leistung von Schadenersatz verurteilt wird, wird dies hinnehmen müssen. Es gibt keinen objektiven und sachlichen Grund, warum Landtagsabgeordnete, die ihre rechtlichen Verpflichtungen aufgrund von „politisch-taktischen“ Überlegungen vorsätzlich verletzen und einen

beträchtlichen Schaden verursachen, im Gegensatz zu allen anderen Rechtsunterworfenen begünstigt werden.

3. Weitere Überlegungen zur Sachlichkeit

Im vorliegenden Zusammenhang ist auch an die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zur Sanierung von „Schwarzbauten“ zu erinnern. Wiederholt hat der Verfassungsgerichtshof entschieden, dass es unsachlich ist, wenn Personen, die sich rechtswidrig verhalten haben, vom Gesetzgeber nachträglich besser gestellt werden, als jene, die in Übereinstimmung mit der Rechtsordnung gehandelt haben (zB VfSlg 16901; vgl auch VfSlg 14763, 15441).

Auch aus dieser Judikatur ergeben sich gravierende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die geplante Neuregelung. Die drei vom Obersten Gerichtshof zur Leistung von Schadenersatz verurteilten Personen, die vorsätzlich und rechtswidrig eine eingegangene Verpflichtung gebrochen und einen erheblichen Schaden verursacht haben, werden im Ergebnis gleich behandelt wie die Organe der im Tiroler Landtag vertretenen Parteien, die sorgfältig auf die Wahrung der Frist des § 9 Abs 1 geachtet haben. Darüber hinaus ist nochmals zu beachten, dass kein Rechtsunterworfener, der vorsätzlich einen erheblichen Schaden herbeiführt, und deshalb vom OGH zur Schadenersatzleistung verurteilt wird, erwarten kann, dass der Gesetzgeber eine auf ihn abgestimmte Regelung erlässt, die ihn von seiner Verpflichtung befreit.

Exkurs

Ohne dass dies hier näher ausgeführt werden kann ist festzuhalten, dass der geplante Abs 2 des § 9a erheblich mißverständlich ist; die Bestimmung zielt auf bestimmte Personen ab. Sie werden einmal als „Antragsteller“ und einmal als „Leistungspflichtige“ bezeichnet. Unberücksichtigt bleibt auch der Umstand, dass Leistungspflichten durch weitere Urteile für die Folgejahre auch noch in Zukunft begründet werden können.

IV. ERGEBNIS

Dieses Rechtsgutachten kommt zum Ergebnis, dass die geplante Bestimmung des § 9a des Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetzes 2012 verfassungswidrig ist. Mit dieser rückwirkenden Regelung greift der Tiroler Landesgesetzgeber gezielt und damit in verfassungswidriger Weise in die Rechtsprechung des OGH ein, ohne dass dies durch einen objektiven, sachlichen Grund gerechtfertigt werden könnte. Mit der Regelung des § 9a privilegiert der Tiroler Landesgesetzgeber drei Landtagsabgeordnete, die vorsätzlich und rechtswidrig einen erheblichen Schaden verursacht haben; mit dieser Bestimmung beseitigt der Gesetzgeber die Wirkungen einer bestimmten Entscheidung eines Höchstgerichts in einem konkreten Fall und begünstigt in verfassungswidriger Weise individuell bestimmte Personen.

