

Rechtliche Stellungnahme

zum Reformbedarf des Tiroler Parteienfinanzierungs- und KlubförderungsG 2012
aus Anlass der zwischen den politischen Parteien „Vorwärts Tirol“ und „impuls tirol“
bestehenden Meinungsverschiedenheiten betreffend Förderungsberechtigung

von

em. O. Univ.-Prof. Dr. Norbert Wimmer

Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre

1. Vorbemerkung	1
2. Grundsätze des Tiroler Part-G	2
a) Verfassungsrechtliche Grundsätze	2
b) Differenzierte Förderung	3
3. Zur Geltendmachung der Ansprüche nach dem Tiroler Part-G	3
a) Gesetzliche Antragslegitimation nicht substituierbar	3
b) Antragstellung und politische Verantwortung	4
c) Erzwingung der Antragstellung?	4
4. Rechtspolitische Bewertung	5
5. Zusammenfassung in Leitsätzen	5

1. Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den Konflikt zwischen den politischen Parteien „Vorwärts Tirol“ und „impuls tirol“, dessen Genesis und Inhalt als bekannt vorausgesetzt werden dürfen. Von den ursprünglich zur politischen Partei „Vorwärts Tirol“ zugehörigen vier Abgeordneten hat sich eine als „wilde“ Abgeordnete selbständig gemacht, weitere drei Abgeordnete haben sich zum „impuls-tirol-Landtagsklub“ zusammengeschlossen. Zugleich wurde auch eine neue politische Partei mit der Bezeichnung „impuls tirol“ gegründet, die ihre Tätigkeit auf das Bundesland Tirol erstreckt. Als Folge davon ist nun die politische Partei „Vorwärts Tirol“ im Tiroler Landtag **nicht mehr vertreten**.

Jenseits der politischen Bewertung dieser Entwicklung stellt sich die Frage, welche **finanziellen Konsequenzen** sich daraus insbesondere hinsichtlich der finanziellen Unterstützung ihrer politischen Tätigkeiten durch das **Tiroler Parteienfinanzierungs- und KlubförderungsG 2012** idgF (im Folgenden PartG) ergeben. Die faktische Relevanz dieser Frage ergibt sich schon daraus, dass beide Parteien nun die Parteienförderung für sich beanspruchen.

Im Folgenden soll vorrangig diese Problematik untersucht werden. Dabei werden – dem Charakter einer **ersten Stellungnahme** entsprechend und um Kosten zu sparen – nur die wesentlichen rechtlichen Grundlagen behandelt. Es zeigt sich allerdings schon bei diesem ersten Problemaufriss, dass das PartG einzelne **Vollzugsdefizite** aufweist, die in einer umfassenden **Reformdiskussion** zwischen den in erster Linie zuständigen politischen Repräsentanten und Beamten sowie politologischen und juristischen Fachkräften zu erörtern wären. Die nachstehenden Bemerkungen sollen einen Anstoß dazu geben.

2. Grundsätze des Tiroler Part-G

a) Verfassungsrechtliche Grundsätze

Die Parteien- und Klubförderung ist in den meisten Bundesländern durch Landesgesetze geregelt. Dabei hat sich die Förderung im Rahmen allgemeiner **verfassungsrechtlicher Vorgaben** [s dazu *Mayrhofer*, Öffentliche Förderung von Landtagsparteien und Landtagsklubs, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder I (2012) 213 ff] zu halten. Dazu zählen insbesondere

- Das Gebot der Wahrung der **Chancengleichheit** politischer Parteien.
- Das **Sachlichkeitsgebot**: Politische Parteien dürfen bei der Gewährung finanzieller Mittel der öffentlichen Hand nicht unsachlich benachteiligt oder begünstigt werden (s dazu zuletzt VfSlg 17.418/2004 und 18.603/2008). Freilich ist im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes eine Beschränkung der Wahlkampffinanzierung auf jene (auf politischen) Parteien, die – nach der Wahl – im Landtag durch Mandatäre repräsentiert sind, grundsätzlich als zulässig anzusehen [*Mayrhofer* in Pürgy (Hrsg), 213 (228) mwN].
- Das **Transparenzgebot**.
- Der Grundsatz des **freien Mandates**, der einen rechtlich verbindlich Fraktions- bzw Klubzwang verhindert. Fraktionen, Klubs oder Parteien können „ihren“ Abgeordneten keine Mandate entziehen und **die Abgeordneten können sich von ihrem Klub, ihrer**

Fraktion oder Partei trennen ohne ihr Mandat zu verlieren [*Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung der Länder, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder I (2012) 231 ff, 239].

b) Differenzierte Förderung

Wie die anderen Parteiengesetze begründet auch das Part-G eine **differenzierte Förderung**:

- Förderung von im Landtag vertretenen politischen Parteien (§ 2)
- Förderung von im Landtag nicht vertretenen politischen Parteien (§ 3)
- Klubförderung (§ 5 Abs 1)
- Anspruchsberechtigte Abgeordnete (§ 5 Abs 1)

Grundsätzlicher Gliederungsgesichtspunkt ist dabei der Umstand, ob eine politische Partei im Landtag vertreten ist oder nicht. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes liegt es im **Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers** grundsätzlich bloß die im allgemeinen Vertretungskörper vertretenen Parteien mit finanziellen Zuwendungen zu bedenken (grundlegend VfSlg 11949/1989). Dabei akzeptiert der Verfassungsgerichtshof die Durchbrechung dieses Förderungssystems zu Gunsten einer auf das Wahljahr beschränkten und deutlich geringeren Förderung jener politischen Parteien, die aufgrund des Wahlergebnisses zwar nicht in den allgemeinen Vertretungskörper einzogen, aber immerhin eine gewisse Stimmenstärke erreichten [s auch *Mayrhofer* in Pürgy (Hrsg), 213 (226) f].

Eine generelle **Verpflichtung** des Gesetzgebers, die **Wahlwerbung** als solche **wirtschaftlich zu unterstützen**, besteht nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes **nicht**. Ob er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, liegt in seinem rechtspolitischen Gestaltungsspielraum (VfSlg 14803/1997). Daraus ist abzuleiten, dass eine Partei, die aufgrund des Wahlergebnisses im Landtag – mit oder ohne Klubstärke – vertreten ist, jedenfalls keinen Anspruch auf eine wie immer geartete Vergütung seitens des Landes hat, wenn sie diese Vertretung, durch welche Umstände auch immer, „verliert“.

3. Zur Geltendmachung der Ansprüche nach dem Tiroler Part-G

a) Gesetzliche Antragslegitimation nicht substituierbar

Die Ansprüche auf Förderung sind antragsbedürftig. Wird ein Antrag nicht fristgerecht eingebracht, bewirkt dies **Anspruchsverlust** (§ 9 Abs 1). Wer den Antrag zu stellen hat, ist im Gesetz eindeutig geregelt. Anträge nach § 2 Abs 1 (Förderung von im Landtag vertretenen politischen Parteien) sind gemäß § 9 Abs 3 von einer durch die Mehrheit der der betreffenden

politischen Partei zuzuordnenden Landtagsabgeordneten schriftlich ermächtigten Person einzubringen. Anträge nach § 3 Abs 1 (Förderung von im Landtag nicht vertretenen politischen Parteien) sind gemäß § 9 Abs 4 primär von einem Zustellungsbevollmächtigten der betreffenden politischen Partei einzubringen. Anträge nach § 5 (Klubförderung) sind gemäß § 9 Abs 5 vom Klubobmann einzubringen. Anträge von anspruchsberechtigten Abgeordneten sind von diesen einzubringen.

Als **Verfahrensvorschriften** sind diese Regelungen der Antragslegitimation **strikt** einzuhalten. Sie enthalten keinerlei Diskretionsmöglichkeiten seitens der Behörde und schließen daher auch eine abweichende Vorgangsweise seitens der Förderungswerber, insbesondere auch das Tätigwerden eines Dritten zwecks Antragstellung aus. Schon aus diesem Grund ist es ausgeschlossen, dass ein früheres Klubmitglied sich – freiwillig oder gezwungener Maßen – bereit erklärt, einen Förderungsantrag für seinen „früheren“ Klub oder seine „frühere“ Partei einzubringen, ganz abgesehen davon, dass dies wohl an der politischen Realität vorbeiginge.

b) Antragstellung und politische Verantwortung

Die gesetzliche Parteienförderung ermächtigt – wie jede staatliche Zuwendung – nicht zu einer willkürlichen Verwendung der zuerkannten Mittel, sondern bindet diese an genau definierte Zwecke (Mitwirkung an der politischen Willensbildung hinsichtlich der Parteienförderung, § 1 Abs 1; Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben für die Klubförderung, § 5 Abs 2). Durch die eindeutige Bestimmung des Antragslegitimierten und die dadurch gegebene klare Zuordnung der Verantwortung ist eine weitgehende Gewähr gegeben, dass die Verwendung der Förderungsmittel im Sinne des gesetzlichen Auftrags erfolgt. Da auch aus diesem Grund der Antragsteller nicht beliebig ausgetauscht werden darf, ist es auch nicht zulässig, den gesetzlich gekorenen Antragsteller durch eine andere Person zu substituieren. Mit anderen Worten: Wenn bei einem Klub eine gesetzlich antragslegitimierte Person nicht vorhanden ist, kann sie auch **nicht** durch eine andere, zwar antragslegitimierte aber nicht dem Förderungswerber zuzuordnende Person **substituiert** werden. Ein Klubmitglied bzw –obmann eines „anderen“ Klubs ist eben kein Klubobmann des Klubs im Sinne des § 5 Abs 1 iVm § 9 Abs 5.

c) Erzwingung der Antragstellung?

Lehnt ein Abgeordneter die Stellung eines Antrags auf Förderung für einen „dritten“ Förderungswerber ab, dann handelt er exakt im Sinne der Vorschriften des PartG. Es ist

davon auszugehen, dass ein solches **gesetzstreu** Verhalten keine straf-, zivil- oder verwaltungsstrafrechtliche Verantwortung nach sich zieht und im Falle einer Aktualisierung einer solchen Drohung die **Immunitätsvorschriften** zur Anwendung zu kommen hätten. Die in der öffentlichen Meinungsbildung aufgetretene Behauptung, dass die Nichtstellung eines Antrages auf Förderung durch den Obmann des Klubs „impuls tirol“ als **Untreue** und **betrügerische Krida** zu qualifizieren sei, **entbehrt** aus diesen Gründen jeglicher Grundlage.

4. Rechtspolitische Bewertung

Angesichts der durch die **Persönlichkeitswahl** zunehmenden **Differenzierung** und Dynamisierung der **Parteienlandschaft** dürften Vorkommnisse der gegenständlichen Art in Zukunft noch an Häufigkeit gewinnen. Es erscheint daher rechtspolitisch durchaus diskussionswürdig, ob im Falle einer erfolgreich geschlagenen Wahl und dem darauf erfolgten **Auseinanderdriften** der gewählten Mandatäre und ihrer Stammpartei **ausschließlich Letztere benachteiligt** sein soll. Hat diese doch beträchtliche Anstrengungen unternommen, um den Erfolg Ersterer zu befördern. Dazu kommt, dass der durch den Ausfall „ihrer“ Klubmitglieder bewirkte Entzug der Parteienförderung oftmals existenzgefährdend ist und sie jedenfalls an der weiteren Entfaltung ihrer politischen Tätigkeit massiv behindert.

Im Sinne des eingangs erwähnten Reformbedarfs wären daher Überlegungen in der Richtung anzustellen, dass politische Parteien, die ihre Vertretung im Landtag durch Abspaltung verlieren, dadurch **nicht den gesamten Anspruch auf Förderung einbüßen**. So könnte etwa der Stammpartei – nach dem Muster des Salzburger Parteienförderungsg 1985 idgF (siehe insbesondere § 4 Abs 3) – nach **Maßgabe der bei der letzten Landtagswahl erzielten Mandatszähl ein Teil der Förderung** zuerkannt werden. Dabei wären mit oder ohne Einbeziehung der Klubförderung unterschiedliche Varianten denkbar, deren Ziel letztlich der **faire Ausgleich** zwischen den gerechtfertigten Erwartungen der Stammpartei und dem angemessenen Startkapital der von ihr losgelösten Abgeordneten sein müsste. Dafür konkrete Vorstellungen zu entwickeln wäre jedenfalls den politischen Verhandlungen vorbehalten.

5. Zusammenfassung in Leitsätzen

- Zu den **verfassungsrechtlichen Vorgaben** der Parteien- und Klubförderung zählen das Gebot der Chancengleichheit, das Sachlichkeitsgebot, das Transparenzgebot und der Grundsatz des freien Mandates.

- Eine generelle Verpflichtung des Gesetzgebers, die Wahlwerbung der Parteien wirtschaftlich zu unterstützen, besteht nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht. **Keine Partei hat einen Anspruch auf Vergütung** seitens des Landes, wenn sie die Vertretung im Landtag, durch welche Umstände auch immer, „verliert“.
- Als **Verfahrensvorschriften** sind die gesetzlichen Regelungen betreffend die Antragslegitimation auf Klub- und Parteienförderung **strikt** einzuhalten. Ein abgespaltetes Klubmitglied kann daher auch keinen Förderungsantrag für seine „frühere“ Partei einbringen.
- Durch die eindeutige Bestimmung des Antragslegitimierten und die dadurch gegebene **klare Zuordnung der Verantwortung** ist eine weitgehende Gewähr gegeben, dass die Verwendung der Förderungsmittel im Sinne des gesetzlichen Auftrags erfolgt.
- **Lehnt** ein Abgeordneter die Antragstellung für einen dritten Förderungswerber **ab**, ergeben sich daraus **keine straf-, zivil- oder verwaltungsstrafrechtliche Konsequenzen**. Eine solche Weigerung kann daher in keinem Fall als Untreue und betrügerische Krida qualifiziert werden.
- **Rechtspolitisch** zu überdenken ist es, ob im Falle einer erfolgreich geschlagenen Wahl und dem darauf erfolgten Auseinanderdriften der gewählten Mandatare und ihrer Stammpartei **ausschließlich Letztere benachteiligt** sein soll.
- Nach dem Muster des Salzburger ParteienförderungsG 1985 idgF (siehe insbesondere § 4 Abs 3) könnte der Stammpartei **nach Maßgabe der bei der letzten Landtagswahl erzielten Mandatszahl** ein Teil der Förderung zuerkannt werden. Dabei wären mit oder ohne Einbeziehung der Klubförderung unterschiedliche Varianten denkbar.

Innsbruck, am 28.10.2015