

PARTEIENFINANZIERUNG, ABGEORDNETENEINKÜNFTE,
MEDIENTRANSPARENZ, LOBBYGESETZGEBUNG

Fünf Jahre „Transparenzpaket“

Eine kritische Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive

Von Marion Breitschopf, Mathias Huter, Hubert Sickinger, Florian Skrabal



Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Einführung | 4 |
| 1. Reformbedarf bei der Transparenz der Parteienfinanzierung | 6 |
| Zentrale Inhalte der Rechenschaftspflicht | 7 |
| I. Jährliche Rechenschaftsberichte | |
| II. Spendenverbote, unverzügliche Offenlegung von Großspenden | |
| III. Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben | |
| IV. Lückenhafte Kontroll- und Sanktionsregeln | |
| Forderungen | 9 |
| Kontroll- und Sanktionssystem | |
| Durchsetzung der Rechenschaftspflicht gegenüber allen politischen Parteien | |
| Ergänzungen der Veröffentlichungspflichten | |
| Offenlegung und Begrenzung der Wahlwerbungskosten | |
| Finanz-Transparenz bei der Wahl des Bundespräsidenten | 14 |
| Forderungen | 14 |
| 2. Transparenz der Einkommen, Tätigkeiten und wirtschaftlichen Interessen von Abgeordneten | 16 |
| Forderungen | 18 |
| Kontroll- und Sanktionssystem | |
| Effektive und umfassende Offenlegungspflichten | |
| Verhaltenskodex und Leitfaden | |
| 3. Medientransparenz mit Lücken | 22 |
| Forderungen | 23 |
| Bagatellgrenze reduzieren | |
| Nichtperiodische Beilagen erfassen | |
| Meldepflicht von Gegenleistungen | |
| Hinweis- wie Kopfverbot und Sanktionen für alle AmtsträgerInnen | |
| Institutionalisierte Kontrolle des „konkreten Informationsbedürfnisses“ | |
| Hintergrund | |
| Dunkelziffer von 30 bis 50 Prozent | |
| Konkretes Informationsbedürfnis? | |

| | |
|---|-----------|
| 4. Lobbying-Transparenz: Das Lobbygesetz | 27 |
| Forderungen | 27 |
| Hintergrund | |
| 5. Informationsfreiheitsgesetz | 31 |
| Forderungen | 31 |
| Hintergrund | |
| Über die AutorInnen | 34 |

Einführung

Vor fünf Jahren wurden große Teile des sogenannten Transparenzpaketes beschlossen. Erklärtes Ziel war es, die Integrität und Transparenz der Politik zu erhöhen. Dass die Reform des Korruptionsstrafrechts als Teil des Transparenzpaketes dargestellt wurde, zeigt, dass es sich maßgeblich auch um ein Antikorruptionspaket handelte. Während jedoch das Korruptionsstrafrecht seither regelmäßigen weiteren Überprüfungen unterzogen wurde (und in dieser Studie daher nicht näher behandelt wird), wurde das Transparenzpaket 2012 von Regierung und Parlament bislang nicht evaluiert.

Dabei zeigt eine solche Evaluierung aus zivilgesellschaftlicher Perspektive, dass das derzeit geltende Regelwerk zahlreiche Schwächen und Schlupflöcher enthält. Geltende Regeln können kaum kontrolliert und durchgesetzt werden. Weitgehende Nachbesserungen wären dringend notwendig, um in der Praxis in demokratiepolitisch wichtigen Bereichen echte Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen.

Die im Rahmen dieser Bilanz zusammengefassten Kritikpunkte ergeben sich aus der systematischen jahrelangen Beschäftigung mit den neuen Regeln sowohl aus fachlicher Perspektive, als auch im Speziellen aus der Perspektive zivilgesellschaftlicher Transparenzinitiativen und jener von (investigativen) JournalistInnen. Auch der Rechnungshof und die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) befassten sich ausführlich mit den Regelungen, ohne dass deren Kritik von den Regierungsparteien bisher jedoch aufgegriffen wurde.

Dieses Forderungspapier behandelt die folgenden gesetzlichen Regelungen in den Kapiteln¹:

1. Transparenz der Parteienfinanzierung und der Finanzierung von Wahlkämpfen der KandidatInnen für das Amt des Bundespräsidenten (Hubert Sickinger, Experte für Antikorruption und Parteienfinanzierung, und Mathias Huter, Generalsekretär des Forum Informationsfreiheit);
2. Transparenz der Einkommen, Tätigkeiten und wirtschaftlichen Interessen von Abgeordneten (Marion Breitschopf, Gründerin von MeineAbgeordneten.at);
3. Medientransparenzgesetz und die Regeln zur Nachvollziehbarkeit von Inseraten und Werbung öffentlicher Stellen (Florian Skrabal, Mitbegründer und Chefredakteur von DOSSIER);
4. Offenlegungspflichten für LobbyistInnen und InteressenvertreterInnen (Mathias Huter und Hubert Sickinger);
5. Das fehlende Grundrecht auf Zugang zu staatlicher Information sowie ein Informationsfreiheitsgesetz (Mathias Huter).

Jedes Kapitel umreißt den aktuellen Gesetzesstand und zeigt Lücken auf, die anhand konkreter Forderungen geschlossen werden müssen. Viele Kritikpunkte wurden von den AutorInnen bereits an anderer Stelle publiziert. Den Anlass, sie hier zusammenzufassen, bildet das Ende der derzei-

¹ Die Ausarbeitung dieser Evaluierung erfolgte ohne finanzielle Unterstützung.

tigen Regierung; die Aussicht, dass im Nationalratswahlkampf voraussichtlich die Grenzen des rechtlich Möglichen erneut ausgereizt (und möglicherweise überschritten) werden, und die Einsicht, dass wichtige Reformvorhaben einer neuen Regierung in den Koalitionsverhandlungen bzw. im Regierungsabkommen festgelegt werden. Daher ergreifen wir jetzt die Initiative, die überfällige und notwendige Diskussion über ein Schließen längst bekannter Schlupflöcher zu initiieren und die Regeln weiterzuentwickeln, um so das Vertrauen der BürgerInnen in die Politik nachhaltig zu stärken.

1. Reformbedarf bei der Transparenz der Parteienfinanzierung

Mit 1. Juli 2012 trat das völlig neu gefasste Parteiengesetz (PartG) 2012 in Kraft.² Bereits ab der zweiten Jahreshälfte 2012 galten die neuen Regelungen betreffend Parteispenden und Sponsorings (Offenlegungsregeln, Spendenverbote), ab dem Jahr 2013 auch die neu gefassten Regeln über die Pflicht zur Erstellung von Rechenschaftsberichten.

Deklariertes Ziel des Gesetzes war, Österreich bei der Transparenz der Parteifinanzien in die Spitzengruppe der europäischen Staaten zu bringen.³ Dieses Ziel wurde nicht erreicht: Zwar sind heute deutlich mehr Informationen über die Finanzierung der Parteien verfügbar. Allerdings war eine umfassende und zeitnahe Information der Öffentlichkeit (mit Ausnahme der unverzüglichen Veröffentlichung von Großspenden über 50.000 Euro) nicht intendiert, und Kernbereiche wie die Finanzierung wichtiger Teil- oder Vorfeldorganisationen (etwa die Fraktionsfinanzierung durch die Sozialpartner-Verbände, die an wichtige Teil- oder Vorfeldorganisationen der Parteien bezahlt wird) wurden von vornherein von der Offenlegungspflicht ausgeschlossen. Die Praxis der vergangenen Jahre zeigt darüber hinaus einige wohl nicht beabsichtigte Lücken.

Über die Parteienfinanzierung und die Einhaltung der neuen Regeln wurde besonders im Wahljahr 2013 intensiv berichtet: Die Großspenden Frank Stronachs und die unumwunden eingestandene Überschreitung der erlaubten Wahlwerbungskosten durch dessen Partei, ein erstes Abtesten der Grenzen der neuen Transparenzregeln über Personenkomitees von Spitzenkandidaten und dann vor allem die bekanntgewordenen massiven Wahlwerbungsausgaben von Parlamentsklubs bildeten wichtige Themen der Berichterstattung und öffentlichen Kritik. Finanziell spürbare Sanktionen (Geldbußen) können allerdings erst auf Basis der Rechenschaftsberichte, also im übernächsten Jahr, erfolgen. Das führte dazu, dass das öffentliche Interesse größtenteils wieder erlahmte und der (wie man nachträglich feststellen muss, in Teilbereichen berechnete) Eindruck entstand, dass ein bewusstes Verletzen der neuen Regeln straffrei bleiben würde.

Nach den Erfahrungen der ersten drei „Rechenschaftsjahre“ 2013, 2014 und 2015 und der Bundespräsidentenwahl 2016 liegen die Fortschritte, aber auch die Regelungsdefizite des PartG sehr deutlich offen. Auch der Rechnungshof⁴ und die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)⁵ haben detaillierte Analysen der Mängel der derzeitigen Regelungen vorgelegt.

2 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl. I 2012/56 in der Fassung I 2013/84, online unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>.

3 Aussagen des damaligen Bundeskanzlers Werner Faymann, weiterer Vertreter der Regierungsparteien und der Grünen in der Parlamentsdebatte vom 27. Juni 2012, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00163/index.shtml#tab-Sitzungsverlauf.

4 Sonderaufgaben des RH nach dem Parteiengesetz 2012, Reihe Bund 10/2015, http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_10/Bund_2015_10_1.pdf

5 <https://www.bka.gv.at/greco-berichte>

Zentrale Inhalte der Rechenschaftspflicht

I. Jährliche Rechenschaftsberichte

Alle politischen Parteien, die seit dem 1. Jänner 2000 ihre Satzungen beim Innenministerium hinterlegt haben oder seither bei irgendeiner Wahl kandidiert haben, müssen seit dem Jahr 2013 bis Ende September des Folgejahres dem Rechnungshof jährliche Rechenschaftsberichte übermitteln, die von zwei Wirtschaftsprüfern geprüft sein müssen. Diese Rechenschaftsberichte haben zu enthalten:

- Eine vom PartG näher detaillierte Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesparteiorganisation und der Landesparteiorganisationen
- Die Gesamtsumme der Einnahmen und Ausgaben der Bezirksorganisationen und der lokalen Parteiorganisationen
- Einnahmen der Parteien und ihrer rechtlich „nahestehender“ Organisationen (d. h. über statistische Verbindungen, etwa Entsendungsrechte in Parteiorgane wie v. a. Parteitage, definierte) und „rechtlich selbstständiger“ Teile der Partei (vereinsrechtlich eigenständige Teilorganisationen, v. a. die ÖVP-Bünde) aus Spenden und Sponsorings
- Eine detaillierte Veröffentlichung der Identität der Spender (und des jährlichen Spendenbetrags), wenn die Gesamtsumme im Rechenschaftsjahr bei 3.501 Euro oder höher liegt; bei Sponsorings liegt der Veröffentlichungs-Schwellenwert bei 12.001 Euro
- Veröffentlichung von Einnahmen (nur der Partei, nicht auch rechtlich selbstständiger Teilorganisationen oder nahestehender Organisationen) aus Inseraten, falls der einzelne Inseratenauftrag mehr als 3.500 Euro ausmacht
- Eine Bestätigung der Wirtschaftsprüfer, dass die Partei sich an die Wahlwerbungskostenbeschränkung von sieben Millionen Euro bei der Nationalratswahl gehalten und die Parteienförderung des Bundes widmungsgemäß verwendet hat

II. Spendenverbote, unverzügliche Offenlegung von Großspenden

Darüber hinaus sind Spenden ab 50.001 Euro nicht erst im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen, sondern unverzüglich dem Rechnungshof mitzuteilen, der diese auf seiner Website veröffentlicht. Als Spenden werden auch Sachleistungen erfasst (einschließlich Ausgaben Dritter, die der Partei Kosten ersparen). Die Annahme von Spenden, welche von Parlamentsklubs, staatlich geförderten Parteiakademien, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Unternehmen im Staatsbesitz (Minderheitsbeteiligung ab 25 Prozent) oder gemeinnützigen Vereinen stammen, ist Parteien generell untersagt. Für Spenden von ausländischen Staatsbürgern/Unternehmen und für Barspenden gibt es eine jährliche Obergrenze von 2.500 Euro pro Spender, für Spenden ohne bekannten Spender oder bekannte Spenderin von 1.000 Euro.

III. Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben

§ 4 PartG legt für Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern (darunter sind Nationalrat, Landtage und Gemeinderäte zu verstehen) und dem Europäischen Parlament eine Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben von sieben Millionen Euro zwischen dem Stichtag der Wahl (bei Nationalratswahlen 82 Tage vor dem Wahltag) und dem Wahltag fest. Für Nationalratswahlen ist die Einhaltung dieser Begrenzung durch ein Testat eines Wirtschaftsprüfers in Teil 1 des Rechenschaftsberichts zu belegen, für Landtags- und Gemeinderatswahlen fehlt eine ausdrückliche Regelung. Allerdings hielt der Verfassungsgerichtshof (VfGH) in einem im Jänner 2017 veröffentlichten Erkenntnis⁶ fest, dass dem Bund eine kompetenzrechtliche Grundlage für Beschränkungen der Wahlwerbeausgaben für Landtags- und Gemeinderatswahlen fehle und daher § 4 bei verfassungskonformer Interpretation nur für bundesweite Wahlen gelten könne.

IV. Lückenhafte Kontroll- und Sanktionsregeln

Die Kontrolle der Einhaltung der Regeln erfolgt vor allem durch je zwei (nicht durch Kanzleigemeinschaft verbundene, auch nicht in die Buchhaltung der Partei eingebundene und von dieser hinreichend unabhängige) Wirtschaftsprüfer, die für fünf Jahre durch den Rechnungshof (allerdings auf Basis eines Fünfervorschlags der jeweiligen Partei) bestellt werden. Die testierten Rechenschaftsberichte sind bis Ende September des Folgejahres an den Rechnungshof zu übermitteln, der allerdings selber keinen Einblick in die Bücher der Partei hat und lediglich bei möglichen Unregelmäßigkeiten bzw. Unvollständigkeiten ergänzende Fragen stellen und Prüfaufträge erteilen kann. Kommt der Rechnungshof zu dem Schluss, dass auf Basis dieser „Überprüfung“ Verstöße der Partei vorliegen, hat er diese dem Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) im Bundeskanzleramt zu übermitteln, der gegebenenfalls verwaltungsrechtliche Sanktionen über die Partei zu verhängen hat – die durchaus abschreckend hoch sein können.

Für nicht deklarierte Spenden liegen diese beim Ein- bis Dreifachen der Spende (unzulässig angenommene Spenden sind überdies dem Rechnungshof zu übermitteln); für Unrichtigkeiten der Einnahmen- und Ausgabenrechnung sind Geldbußen bis zu 30.000 Euro, für eine unvollständige Liste von Unternehmensbeteiligungen der Partei bis zu 100.000 Euro an Geldbußen möglich. Überschreitungen der Wahlwerbungskostenbegrenzung von sieben Millionen Euro werden mit einer Geldbuße bis zu 10 Prozent bzw. 20 Prozent des Überschreibungsbetrags (für die ersten 25 Prozent bzw. die darüberliegende Überschreitung) bedroht. Während der UPTS diese Geldbußen nur auf Mitteilung des Rechnungshofs verhängen kann, kann er bestimmte Verstöße verantwortlicher Parteifunktionäre, die mit Verwaltungsstrafen von maximal 20.000 Euro bedroht sind, auch von sich aus (etwa aufgrund einer Anzeige) aufgreifen.

Das zentrale Problem, das nach den ersten drei Zyklen der Prüfung von Rechenschaftsberichten sehr deutlich wird, besteht darin, dass die Prüfung durch den Rechnungshof nur auf Basis der Rechenschaftsberichte erfolgt. Der RH hat darüber hinaus keine investigativen Befugnisse, im Falle eines erhärteten Verdachts auf Verstöße selber Einblick in die Buchhaltung der Parteien zu nehmen oder (bei verdeckten Spenden Dritter) etwa auch Konten der Spender zu öffnen oder Par-

6 VfGH E 729/2016-18 vom 13. Dezember 2016, abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_729-2016_Team_Stronach.pdf

teimitarbeiter oder Spender zu vernehmen – das PartG räumt ihm nur die Möglichkeit ein, Fragen an die Wirtschaftsprüfer zu stellen und die Partei zur Stellungnahme aufzufordern – oder gegebenenfalls selber einen dritten (nicht von der Partei „vorselektierten“) Wirtschaftsprüfer mit einer zusätzlichen Überprüfung zu beauftragen.

Besteht der Verstoß allerdings in einer nicht deklarierten „Sachleistung“ (nämlich vor allem in der Bezahlung von Leistungen, die ansonsten die Partei selber beauftragen würde – etwa von Inseraten oder Plakaten im Wahlkampf, von Wahlkampfveranstaltungen –, durch Unternehmen oder Parlamentsklubs, oder durch wirtschaftlich ungerechtfertigte Preisnachlässe etc.), so läuft dieses Kontrollsystem ins Leere. Der UPTS sprach zwar im Fall der Wahlwerbungsausgaben von Parlamentsklubs einerseits 2012 nach Anzeigen gegen Parteifunktionäre klar aus, dass diese offenkundig unzulässig waren (verhängte mangels einer ausdrücklichen „Bemessungsregel“ im PartG für Sachspenden aber dennoch keine Verwaltungsstrafen gegen Parteiverantwortliche), die Verhängung von Geldbußen (vermutlich in Millionenhöhe) vermied er allerdings dadurch, dass er 2015 entschied, solche nur auf Basis einer Meldung des Rechnungshofs verhängen zu können, die dieser nur auf Basis seiner Überprüfungsergebnisse der Rechenschaftsberichte erstatten könne.⁷ Falls die Partei unzulässige Spenden und insbesondere Sachspenden (besonders Bezahlung von Leistungen für die Partei durch Dritte) unzulässigerweise aber gar nicht in ihre Buchhaltung übernimmt, kann die Meldung des Verstoßes nur schwerlich auf Basis einer Überprüfung des Rechenschaftsberichts erfolgen.

Forderungen

Um eine transparente Parteienfinanzierung sicherzustellen, die es den ÖsterreicherInnen effektiv und zeitnah erlaubt nachzuvollziehen, wie sich KandidatInnen und Parteien finanzieren, braucht es gesetzliche Nachbesserungen.

Kontroll- und Sanktionssystem

- Der Rechnungshof braucht volle Prüfkompetenzen für Parteien, inklusive deren Parlamentsklubs und Vorfeldorganisationen. Er muss in der Lage sein, von sich aus die Bücher der Parteien zu überprüfen, und sollte die benötigten Ressourcen vom Parlament erhalten.
- Der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) sollte selbstständig untersuchen und Verdachtsfälle aufnehmen dürfen, und nicht nur auf Basis von vom Rechnungshof übermittelten Fällen tätig werden können.
- Illegale Parteienfinanzierung sollte strafrechtlich verfolgt werden können. So könnte bei schweren Verstößen die Staatsanwaltschaft tätig werden und ermitteln. Diese hätte die Kompetenz, etwa Konten zu öffnen und Dokumente sicherzustellen – Kompetenzen, die der Rechnungshof und der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat nicht haben.

⁷ Vgl. dazu ausführlich Hubert Sickinger, Dienst nach Vorschrift führt die Parteienfinanzierung ad absurdum, nzz.at, 12. 11. 2015.

Durchsetzung der Rechenschaftspflicht gegenüber allen politischen Parteien

- Für die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts ist derzeit keine Sanktion im PartG vorgesehen, was jegliche Transparenz-Verpflichtung ad absurdum führt. Künftig sollte in diesem Fall jeglicher Anspruch auf öffentliche Parteienförderung verfallen, und zudem sollten darüberhinausgehende Geldbußen vorgesehen werden. Bei wiederholter Nichtabgabe sollte eine Streichung der Partei aus dem Parteienverzeichnis möglich sein.
- Transparenzregeln für Kleinparteien müssen neu geregelt werden: Derzeit müssten auch diese von zwei privaten Wirtschaftsprüfern abgesegnete Rechenschaftsberichte an den Rechnungshof übermitteln – in vielen Fällen würde dies wohl Kosten von mehreren tausend Euro bedeuten und somit mitunter das gesamte Budget deutlich übersteigen. Deshalb wird die Rechenschaftspflicht von Kleinparteien weitgehend ignoriert, das Gesetz wird selektiv angewandt. Angemessene Transparenz-Verpflichtungen müssen es BürgerInnen möglich machen, die Finanzierung von einzelnen KandidatInnen und Kleinparteien nachzuvollziehen – ohne diesen jedoch unverhältnismäßige Kosten und Aufwand aufzubürden und so aktive politische Partizipation zu untergraben.

Ergänzungen der Veröffentlichungspflichten

- Parlaments- und Landtagsklubs unterliegen derzeit keiner gesonderten Rechenschaftspflicht. Da in der Praxis die Grenzen zwischen Ausgaben für die parlamentarischen Aktivitäten der Klubs und Sachleistungen (= Spenden) für die Partei fließend sind, Zuwendungen an Parlamentsklubs (mit Ausnahme der staatlichen Klubfinanzierung) aber nicht transparent sind, müssen die Parlamentsklubs in die Rechenschaftspflicht der Parteien einbezogen werden – auch, um eine Anonymisierung von Spenden durch Bezahlung an die Klubs von vornherein auszuschließen. Zudem müssen die Parlamentsklubs der Prüfung durch den Rechnungshof unterliegen, nicht nur die Verwendung der staatlichen Klubfinanzierung – die in der Praxis auch heute nicht geprüft wird.
- Teilorganisationen (rechtlich selbstständige Teile der Partei jenseits der territorialen Gliederung) und politisch „nahestehende Organisationen“ sollten ebenfalls zu voller Transparenz verpflichtet werden. Derzeit kann die Öffentlichkeit deren Einnahmen und Ausgaben nicht nachvollziehen. In der Praxis ist nicht bei allen Parteien nachvollziehbar, welche Teilorganisationen in die Offenlegung von Spenden und Sponsoring-Einnahmen einbezogen wurden – die ÖVP nennt ihre Teil- und Vorfeldorganisationen im Rechenschaftsbericht nicht.
- Notwendig sind darüber hinaus Offenlegungsregeln für Dritte, etwa Vereine und Unterstützungskomitees, sofern diese mit Ausgaben jenseits eines Freibetrags (z. B. 10.000 Euro bei bundesweiten Wahlen, bei Gemeinderats- oder Landtagswahlen niedriger) selber Werbemittel oder Wahlkampfveranstaltungen finanzieren. Diese sollten verpflichtet werden, sich unbürokratisch zu registrieren und ihre Einnahmen und Ausgaben zu deklarieren. Wenn ein „third actor“ sich mit einer Partei oder einem Kandidaten koordiniert, so sollten dessen Einnahmen und Ausgaben dem Kandidaten bzw. der Partei zuzurechnen sein. Der Rechnungshof sollte auslegen können, welche Akteure unter die Transparenzpflicht fallen (Beispiele: Vereinigte Staaten,

Vereinigtes Königreich).

- Zwar müssen die Bundes- und Landesparteiorganisationen ihre Einnahmen und Ausgaben aufschlüsseln, die Bezirks- und Gemeindeorganisationen müssen allerdings lediglich die Gesamtsumme ihrer Einnahmen und Ausgaben angeben. Dies erfolgt nicht etwa für jede einzelne Bezirksorganisation oder Gemeindeorganisation (was immerhin auf Auffälligkeiten hinweisen könnte), da jeweils nur der Gesamtbetrag pro Bundesland veröffentlicht wird. Dies erlaubt keinerlei Kontrolle der regionalen und lokalen Parteiebene, auch ist nicht nachvollziehbar, welche öffentlichen Förderungen an Gemeinde- und Bezirksparteien fließen. Deshalb müsste jede kommunale und Bezirksorganisation gesondert ausgewiesen sein.
- Die Parteien sollten darüber hinaus (wie in Deutschland) zur Veröffentlichung sämtlicher Vermögens- und Schuldenstände verpflichtet werden. Die Offenlegung von Einnahmen und Ausgaben sowie von Parteifirmen ist für eine Nachvollziehbarkeit der Parteifinanzen nicht ausreichend.
- Für das Rechnungsjahr verpflichtet das PartG die Parteien zur Zusammenrechnung aller Spenden pro Spender für die Bundes-, Landes- und Bezirksparteiorganisationen, die kommunale Ebene wird seltsamerweise nicht erwähnt. Zwar weisen die Ortsorganisationen, Sektionen, Ortsverbände usw. juristisch keine eigene Rechtspersönlichkeit auf, ihre ausdrückliche Einbeziehung in die Durchrechnung ist dennoch nötig, um Spekulationen über mögliche Umgehungsmöglichkeiten von vornherein den Boden zu entziehen. In der Praxis gelingt es den Parteien durchaus, auch ihre Lokalorganisationen zur innerparteilichen Meldung ihrer Spenden zu veranlassen.
- Parteiorganisationen sollten verpflichtet werden, in ihren Rechenschaftsberichten auch zu beschreiben, worum es in einzelnen Einnahmeposten geht und woraus die Einnahmen resultieren. Derzeit müssen nur Einnahmen von mehr als 5% beschrieben werden, was bei Großparteien substantielle Zuwendungen erlaubt, ohne dass diese Einnahmen erklärt werden müssen. Bei Erträgen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, die keine Einnahmen aus Unternehmensbeteiligungen sind, müsste im Einzelfall beschrieben werden, um welche unternehmerische Tätigkeit es sich tatsächlich handelt. Ebenso sollte etwa nachvollziehbar sein, woraus „Erträge aus sonstigem Vermögen“ stammen und welche nahestehenden Organisationen Gelder an die Partei weiterleiten.
- Zahlungen an Parteien und ihnen nahestehende Organisationen von Berufs- und Wirtschaftsverbänden sowie von anderen Interessenvertretungen mit freiwilliger Mitgliedschaft müssen öffentlich nachvollziehbar werden. Die Fraktionsfinanzierung der Kammern – die bei den Wirtschafts- und Arbeiterkammern zuletzt ca. 25 Millionen Euro pro Jahr betrug – und des ÖGB sind derzeit ex lege von der Spendenoffenlegung ausgenommen.
- Die zeitnahe Offenlegung von Einzelspenden über 50.000 Euro hat sich als nicht ausreichend erwiesen: Große Spenden werden mitunter in mehreren Tranchen überwiesen, um eine zeitnahe Offenlegung zu umgehen. Der Betrag sollte deshalb auf EUR 10.000 herabgesetzt werden. 2013–2016 haben SPÖ, ÖVP, FPÖ und Grüne keine einzige derartige Spende gemeldet. Laut Gesetz muss dem Rechnungshof nicht das Spendendatum mitgeteilt werden, weshalb er auch nicht überprüfen kann, wann eine Spende erfolgte bzw. wie zeitnah die Spende offengelegt wurde. Dies muss repariert werden.

- Wünschenswert wären nähere Angaben zu jeder offenlegungspflichtigen Spende (bei welcher Organisation sie angefallen ist sowie gegebenenfalls eine Beschreibung der Natur der Spende).
- Bei Inseraten in Parteimedien sollte die Offenlegungsgrenze auf 3.500 Euro pro Inserent und Jahr gesenkt werden (derzeit 3.500 Euro pro Inserat). Weiters sollte angeführt werden müssen, in welchem Medium die Schaltung erfolgte.
- Bei Sponsoring sollte die Offenlegungsgrenze auf 3.500 Euro gesenkt werden (derzeit 12.000 Euro pro Sponsor und Jahr). Im Rechenschaftsbericht sollte auch die Empfängerorganisation sowie eine kurze Beschreibung der Natur des Sponsorings angeführt werden.
- Eine Verfassungsbestimmung im PartG (§ 6 Abs. 10) erlaubt den Ländern ausdrücklich, strengere landesgesetzliche Regelungen für Parteien oder Sponsorings als der Bund zu beschließen (also wohl weitergehende Spendenverbote und niedrigere Schwellenwerte für die Veröffentlichung). Der UPTS erklärte sich allerdings für den Vollzug solcher landesgesetzlichen Bestimmungen unzuständig, weshalb Verstöße unsanktioniert geblieben sind. Dies muss saniert werden.
- Regeln bezüglich anonyme Spenden und Barspenden sollten entsprechend den GRECO-Empfehlungen weiter verschärft und mit 100 Euro begrenzt werden. Es muss klar geregelt werden, ob etwa Spenden von Organisationen und Unternehmen, die in ausländischem Besitz sind, untersagt sind, oder ob das Verbot ausländischer Spenden nur für ausländische Staatsbürger, Firmen und Organisationen gilt. Kredite und Darlehen aus dem Ausland sowie von ausländischen juristischen und natürlichen Personen, Banken etc. sollten untersagt werden, da diese zu einer großen Abhängigkeit führen können.
- Darlehensgeber über 10.000 Euro sowie kommerzielle Kreditgeber über 50.000 Euro sollten unter Angabe des laufenden Kreditvolumens veröffentlicht werden.
- Spenden von Unternehmen und Institutionen, die indirekt von der öffentlichen Hand kontrolliert werden, sollten ebenso verboten werden, wie dies für direkt kontrollierte Unternehmen der Fall ist. Ebenso sollten auch Inserate und Sponsoring durch Behörden, staatlich kontrollierte Institutionen und Unternehmen verboten werden.
- Staatliche Stellen müssen dem Rechnungshof Rechtsgeschäfte mit Parteiunternehmen melden, die der Rechnungshof dann veröffentlicht. Da nur ein Gesamtvolumen des Umsatzes zwischen einer staatlichen Stelle und einem Unternehmen im Parteibesitz veröffentlicht wird, ist nicht immer klar nachvollziehbar, in welche Richtung Gelder flossen: ob Parteifirmen etwa Gelder an eine staatliche Stelle zahlen oder Aufträge und Förderungen von diesen erhalten.
- Beim Parteienverzeichnis besteht Reformbedarf. Dieses Register sollte – etwa dem Schweizer und dem deutschen Modell folgend – nur aktive Parteien beinhalten, nicht mehr existierende „historische“ Parteien sollten in einer gesonderten Liste mit Angaben zur An- und Abmeldung erfasst werden. Derzeit sind über 1.000 Parteien im Parteienverzeichnis gelistet, davon sind vermutlich über 90 Prozent Karteteilen bzw. Spaßparteien, die zwar registriert, aber nie operativ tätig waren. Parteien sollte eine ID, vergleichbar mit der ZVR-Zahl für Vereine, zugeordnet werden, weitergehende Informationen wie Statuten, Registrierungsadresse und Kontaktinformationen einer Partei sollten im Parteienverzeichnis veröffentlicht werden.

- Offenlegungen sollten so weit wie möglich in einem standardisierten, maschinenlesbaren und offenen Dateiformat erfolgen, um Analyse und Weiterverwendung der Daten zu erleichtern.
- Geldströme zwischen parteinahen Organisationen und Parteiorganisationen müssen nachvollziehbar ausgewiesen werden. Ebenso braucht es einheitliche Regeln für die Nachvollziehbarkeit von Geldflüssen zwischen Parteigliederungen – etwa von Zahlungen der Bundespartei an Landesparteien.

Offenlegung und Begrenzung der Wahlwerbungskosten

- Die im PartG vorgesehene Begrenzung von Wahlwerbungskosten ist positiv zu bewerten, da sie bei Bundeswahlen und in den größten Bundesländern für eine gewisse Chancengleichheit sorgt und Parteien gegebenenfalls vor einer zu hohen Verschuldung schützt. Für Landtags- und Gemeinderatswahlen benötigt eine Regelung im PartG nun allerdings eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Absicherung, da die bisherige Regelung in § 4 PartG für Landtags- und Gemeinderatswahlen nach einem Erkenntnis des VfGH vom Dezember 2016 nicht mehr anwendbar ist.
- Eine derartige verfassungsrechtliche Regelung auch für Obergrenzen für Landtags- und Gemeinderatswahlen müsste allerdings die Schwellenwerte für Regional- und Lokalwahlen verringern (sieben Millionen unabhängig davon, ob es sich um eine Nationalrats- oder eine Kommunalwahl handelt, sind eine völlig undifferenzierte Schwelle). Für NR-Wahlen könnte umgekehrt allerdings eine Anpassung nach oben erwogen werden. Der UPTS braucht ein klares Mandat, Verstöße gegen niedrigere Wahlkampfkostenobergrenzen, die einige Bundesländer eingeführt haben, zu sanktionieren.
- Eine Reform des Gesetzes muss jedenfalls sicherstellen, dass Sanktionen für den Fall festgeschrieben werden, dass eine Partei keine Bestätigung der Einhaltung der Wahlwerbungskostenobergrenze an den Rechnungshof übermittelt.
- Anstelle der bislang völlig ignorierten Rechenschaftspflicht auch für bloße „wahlwerbende Parteien“ (kandidierende Bürgerlisten, hinter denen keine politische Partei im Sinne des PartG steht) sollte eine (sanktionsbewehrte) stark vereinfachte Melde- und Veröffentlichungspflicht (gegenüber dem Rechnungshof und auf der jeweils eigenen Webseite) eingeführt werden.
- Ein Hauptproblem ist, dass von etwaigen Überschreitungen der Wahlwerbungskosten die Öffentlichkeit erst lange nach der Wahl erfährt, die Einhaltung derartiger Regeln aber durchaus ein relevantes Motiv für die Wahlentscheidung der BürgerInnen darstellen kann. Daher sollte eine zeitnahe Offenlegung der Wahlkampffinanzierung eingeführt werden, samt Veröffentlichung relevanter Spenden, Einnahmen und Ausgaben bereits eine Woche vor der Wahl. Bei grob fahrlässiger Nichtaufnahme von Informationen kann dies später noch sanktioniert werden.
- Notwendig ist eine genaue Aufschlüsselung der Wahlkampfkosten – nicht nur ein Testat von Wirtschaftsprüfern, dass die Wahlkampfkostenobergrenze eingehalten/überschritten wurde. Auch legen die derzeitigen Regeln nicht eindeutig fest, ob vor dem Stichtag von Parteien getätigte Verträge/Ausgaben in die Wahlkampfkosten eingerechnet werden müssen.

Finanz-Transparenz bei der Wahl des Bundespräsidenten

Mit §24a Bundespräsidentenwahlgesetz (BPräsWG) wurden 2012 Regeln für die Finanzierung und Offenlegung der Wahlkampffinanzierung von BundespräsidentenskandidatInnen eingeführt.⁸ Die neuen Regeln wurden im Präsidentschaftswahlkampf 2016 erstmals einem Praxistest unterzogen.

Jede/r KandidatIn für das Amt des Bundespräsidenten (samt der sie/ihn unterstützenden Gruppen) darf nicht mehr als sieben Millionen Euro zwischen Stichtag und Wahltag ausgeben. Diese Wahlkampfkostenobergrenze ist deutlich zu hoch angesetzt, um in der Praxis zum Tragen zu kommen. Auch gibt es keinerlei Sanktionen bei Überschreitung, da es keine direkten öffentlichen Mittel für die Wahlkampffinanzierung gibt.

Nur Einzelspenden von über 50.000 Euro müssen dem Rechnungshof und der Öffentlichkeit vor der Wahl offengelegt werden. Finanzberichte, in denen alle SpenderInnen von mehr als 3.500 Euro offengelegt werden müssen, müssen zwar an den Rechnungshof übermittelt werden – jedoch erst drei Monate nach der Wahl. Der Rechnungshof veröffentlicht diese Listen nach einer formalen Überprüfung dann auf seiner Website.

Forderungen

- Die Wahlkampfkostenobergrenze sollte deutlich reduziert werden, angemessen erscheint ein Betrag von drei Millionen Euro für jeden Wahlgang. Eine solche Absenkung würde zu mehr Fairness im Wahlkampf führen. Eine Überschreitung der Grenze sollte sanktioniert werden.
- WählerInnen sollten sich ein Bild der Wahlkampffinanzierung der KandidatInnen machen können, bevor sie ihre Stimme abgeben. Deshalb sollten alle KandidatInnen (sowie die sie unterstützenden Gruppierungen) verpflichtet werden, dem Rechnungshof eine Woche vor dem Wahltag (sowie vor einer etwaigen Stichwahl) einen Bericht zu den Einnahmen und Wahlkampfausgaben vorzulegen und diesen zu veröffentlichen. 2016 veröffentlichten zwar mehrere KandidatInnen auf freiwilliger Basis zeitnah ihre Spenden, jedoch sorgten nicht alle Bewerber für umfassende Nachvollziehbarkeit der erhaltenen Zuwendungen.
- Angenommene Zuwendungen von mehr als 3.500 Euro sollten dem Rechnungshof innerhalb einer Woche gemeldet und veröffentlicht werden.
- Die Grenzen für erlaubte Bar- und Anonymspenden sowie von Spenden aus dem Ausland sollten reduziert werden (analog zu unseren Forderungen betreffend das Parteiengesetz).
- Wahlkampfausgaben sollten analog zur für politische Parteien geltenden Regelung aufgeschlüsselt werden müssen.

⁸ Bundesgesetz, mit dem das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971 geändert wird, BGBl. I 2012/58, online unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000494>

- Der Rechnungshof sollte die Kompetenz erhalten, die Einnahmen und Wahlkampfausgaben im Detail prüfen zu können. Eine Veröffentlichung sollte zeitnah erfolgen, in der Praxis erfolgte dies 2016 für KandidatInnen, die im ersten Wahlgang ausschieden, mit mehr als sechs Monaten Verzögerung. Für KandidatInnen, die in die Stichwahl kommen, gilt die Abrechnungspflicht überhaupt erst mit dem Tag der Stichwahl (was im Sonderfall der Bundespräsidentenwahl 2016 wegen der Wahlaufhebung zu einer Verzögerung von weit mehr als einem Jahr geführt hat).
- Für die Nichterfüllung der (derzeitigen bzw. etwaigen künftig verschärften) Verpflichtungen zur Offenlegung müssen angemessene Sanktionen eingeführt werden.

2. Transparenz der Einkommen, Tätigkeiten und wirtschaftlichen Interessen von Abgeordneten

Im internationalen Vergleich sind die Offenlegungspflichten für Abgeordnete in Österreich äußerst unambitioniert: In vielen Ländern sind deutlich weiterreichende Melde- und Offenlegungspflichten in Kraft, die auch Vermögen, Schulden und wirtschaftliche Interessen umfassen. Zudem gelten in vielen Staaten derartige Meldepflichten auch für Regierungsmitglieder, leitende Beamte, Richter und Manager von staatseigenen Unternehmen.

Bereits 1998 gab es eine sehr „minimalistische“ Regelung zur Offenlegung von Nebeneinkünften von Abgeordneten: Falls diese einen Betrag von zuletzt 1.142 Euro pro Jahr (14 Prozent eines Abgeordneten-Monatsbruttobezugs) aus unselbstständiger oder selbstständiger Tätigkeit verdienen, mussten sie dies der Parlamentsdirektion melden. Diese Liste von Nebenbeschäftigungen (mit Nennung des Arbeitgebers oder Unternehmens, nicht aber der konkreten Höhe des privaten Verdiensts) war jahrelang nur vor Ort im Parlament selbst einsehbar und erst ab November 2007 auch auf der Parlamentswebsite abrufbar.

Nicht einmal diese minimalistischen Verpflichtungen wurden in der Praxis eingehalten: 2011 ging die privat finanzierte Transparenzplattform MeineAbgeordneten.at online und recherchierte die Angaben der auf den Listen angeführten PolitikerInnen. Es kam zu zahlreichen Nachmeldungen, politische Konsequenzen für die betroffenen PolitikerInnen gab es nicht.

2012 wurden die Melde- und Offenlegungspflicht im Rahmen des Transparenzpaketes gesetzlich neu geregelt. In der ersten Fassung fanden sich jedoch offensichtliche Lücken, die 2013 notdürftig repariert wurden. So mussten in der ursprünglichen Version die führenden Positionen in Unternehmen – etwa im Vorstand oder im Aufsichtsrat – zwar gemeldet, jedoch nicht veröffentlicht werden.⁹

Die aktuellen Regelungen der Offenlegung von privaten Einkünften sind in § 6 Abs. 2 und 4 Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz¹⁰ sowie in § 9 des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG)¹¹ zu finden. Das Unv-Transpa-

9 Parlamentskorrespondenz Nr. 623 vom 28.06.2013, https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0623/index.shtml

10 Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz – Unv-Transparenz-G, BGBl. 1983/612 in der Fassung BGBl. I 2012/59 und I 2013/141, online unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000756>

11 Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG) BGBl. I 1997/64 in der Fassung BGBl. I 2012/59, online unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001474>

renz-G regelt einerseits für Regierungsmitglieder auf Bundes- und Landesebene sowie für Klubobleute im Nationalrat und die Parlamentspräsidentin das Verbot der gleichzeitigen Ausübung eines Berufs mit Erwerbsabsicht, für einfache Abgeordnete legt es zahlreiche Meldepflichten fest.

An den Unvereinbarkeitsausschuss des Parlaments müssen Abgeordnete folgende Tätigkeiten melden:

1. Jede leitende Stellung in einer Aktiengesellschaft (AG), einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), Stiftung oder Sparkasse, insbesondere als Mitglied des Vorstandes, als Geschäftsführer, Mitglied des Aufsichtsrates, Stiftungsvorstand oder Sparkassenrat.
2. Jede sonstige Tätigkeit
 - a) aufgrund eines Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisses unter Angabe des Dienstgebers;
 - b) im selbstständigen oder freiberuflichen Rahmen;
 - c) als in eine politische Funktion gewählter oder bestellter Amtsträger (ausgenommen Tätigkeiten im unmittelbaren Zusammenhang mit ihrem Abgeordnetenmandat);
 - d) als leitender Funktionär in einer gesetzlichen oder freiwilligen Interessenvertretung unter Angabe des Rechtsträgers;
 - e) aus der darüber hinaus Vermögensvorteile erzielt werden, ausgenommen die Verwaltung des eigenen Vermögens.
3. Jede weitere leitende ehrenamtliche Tätigkeit unter Angabe des Rechtsträgers.¹²

Eine derartige aufgenommene Tätigkeit ist innerhalb eines Monats zu melden. Wenn der Politiker bzw. die Politikerin für diese Aktivitäten einen „Vermögensvorteil“ erhält, ist dieser anzugeben.

Für meldepflichtige Tätigkeiten sind bis 30. Juni für das vorangegangene Jahr die durchschnittlichen monatlichen Bruttobezüge einschließlich von Sachbezügen durch Angabe einer der folgenden Kategorien zu nennen:

1. von 1 bis 1.000 Euro (Kategorie 1);
2. von 1.001 bis 3.500 Euro (Kategorie 2);
3. von 3.501 bis 7.000 Euro (Kategorie 3);
4. von 7.001 bis 10.000 Euro (Kategorie 4) und
5. über 10.000 Euro (Kategorie 5).

Diese Meldungen werden von der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Nationalrats – bei BundesrätInnen: dem/der Vorsitzenden des Bundesrats – gemäß § 9 BezBegrBVG in einer öffentlichen Liste erfasst und auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht.¹³ Ehrenamtliche Funktionen werden hingegen bei den auf der Webseite des Parlaments veröffentlichten Lebensläufen der Abgeordneten publiziert. Diese Regelungen gelten sinngemäß auch für die Mitglieder der Landtage, die Form der Veröffentlichung bleibt allerdings dem/r PräsidentIn des jeweiligen Landtages überlassen.

¹² § 6 Abs. 2 Unv-Transparenz-G

¹³ <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/ZUSD/BezBegrBVGPar9-NR.pdf>

Darüber hinaus dürfen Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und der Landtage keinen Lobbyingauftrag annehmen. Die Gesetzgeberin versteht darunter „einen entgeltlichen Vertrag, durch den ein Auftraggeber den Auftragnehmer verpflichtet, Lobbyingtätigkeiten auszuüben“.¹⁴ Allerdings ist es in der Praxis durchaus möglich, dass Abgeordnete etwa in einer Kommunikationsabteilung eines Unternehmens oder als Rechtsanwalt tätig sind und dabei Lobbyingtätigkeiten für ihre Auftrag- oder Arbeitgeber übernehmen, wie auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) kritisiert hat (siehe Kapitel zu Lobbying unten).¹⁵

Forderungen

Um parlamentarische Integritätsmechanismen zu stärken und echte Transparenz bei Nebenverdiensten und wirtschaftlichen Interessen von Abgeordneten herzustellen, braucht es substantielle Verbesserungen gegenüber der aktuellen Rechtslage, wie auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) Österreich im Vorjahr empfohlen hat.

Kontroll- und Sanktionssystem

- Das derzeitige Gesetz sieht bei Verstößen gegen Offenlegungspflichten keine Sanktionen vor und ist daher zahnlos. Die Meldung erfolgt durch den/die PolitikerIn und wird nicht überprüft. Eine unabhängige Stelle – infrage kommt in Österreich dafür vor allem der Rechnungshof, sofern keine eigene Behörde für die Transparenz der Politikfinanzierung geschaffen wird – sollte die Kompetenz sowie ausreichende Ressourcen erhalten, die Angaben der PolitikerInnen zu überprüfen und die Einhaltung der Offenlegungspflichten sicherzustellen. Werden Unregelmäßigkeiten entdeckt, würde die betreffende Person aufgefordert, Stellung zu nehmen. Erfolgt im Zuge einer Kontrolle einer Offenlegung keine Rückmeldung bzw. wird böswilliges Verhalten nachgewiesen, wären von dem/r NationalratspräsidentIn angemessene Sanktionen zu verhängen (analog zur Gesetzeslage in Deutschland¹⁶). Entsprechende Entscheidungen müssten veröffentlicht werden.

Effektive und umfassende Offenlegungspflichten

- Das derzeitige Stufenmodell der Nebeneinkünfte von Abgeordneten ist intransparent. Es ist nicht ersichtlich, aus welcher Einkommensquelle welcher finanzielle Vorteil erzielt wird. Die jeweiligen Einkommensquellen sind zeitlich den Einkommenskategorien sehr schwer zuordenbar – offengelegt werden muss derzeit nur das durchschnittliche monatliche Gesamteinkommen aus allen Nebenverdiensten, das je nach Größe in eine Kategorie eingeteilt wird. Das Einkommen aus jeder einzelnen Einkommensquelle sollte zumindest auf Basis einer Bandbreite für die Öffentlichkeit nachvollziehbar werden. Die aktuell höchste Kategorie „über 10.000 Euro“

¹⁴ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

¹⁵ Europarat/Group of States against Corruption (GRECO): Vierte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht Österreich, 21.10.2016, S. 22, 23, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b2>

¹⁶ Deutscher Bundestag: Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, <https://www.bundestag.de/abgeordnetet18/nebentaetigkeit/nebentaetigkeit/213826>

durchschnittlicher monatlicher Nebenverdienst sollte in weitere Kategorien unterteilt werden (etwa: 10.000–15.000 Euro; 15.000–25.000 Euro etc.). In Form einer Zeitachse muss klar nachvollzogen werden können, zu welchem Zeitpunkt welche bezahlten und ehrenamtliche Funktionen ausgeübt wurden.

- Abgeordnete müssen bislang keine Informationen zu Vermögen, Beteiligungen, Schulden und Verbindlichkeiten veröffentlichen – derartige Offenlegungen sind im Hinblick auf Korruptionsbekämpfung in vielen Ländern längst Standard. Da in Österreich auch keine Firmenbeteiligungen offenzulegen sind, ist auf Basis offizieller Angaben nicht nachvollziehbar, ob ein/e AbgeordneteR ein wirtschaftliches Interesse in einer bestimmten Branche oder einem bestimmten Geschäftsbereich hat, welches zu einem Interessenkonflikt mit seinem/ihrer Mandat führen kann. Die Offenlegungspflichten sollten deshalb so angepasst werden, dass Einkommen aus bislang nicht meldepflichtigen Quellen (etwa Vermietung und Verpachtung, Kapitalerträge etc.) sowie Vermögenswerte von Abgeordneten im In- und Ausland ab gewissen Größenordnungen erfasst und offengelegt werden müssen. Darin enthalten sein müssten insbesondere auch Informationen zu Beteiligungen an Rechtsträgern, Schulden, Fonds- und Aktienbesitz sowie Liegenschaftsbesitz, entsprechend den Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) an Österreich. Diskutiert werden sollte auch eine Ausweitung gewisser Meldepflichten auf Ehepartner und Unterhaltsberechtigten von Abgeordneten, wobei diese Informationen zum Teil nicht öffentlich zugänglich gemacht werden müssten.
- Laut Leitfaden des Parlaments sind nur „aktive“ Tätigkeiten offenlegungspflichtig.¹⁷ In Zukunft sollte die Offenlegungspflicht auch einzelne Tätigkeiten und damit verbundene Honorare (etwa für Reden und Consulting) sowie Tätigkeiten, die ein Abgeordneter vorübergehend ausgesetzt hat, umfassen.
- Aufgrund fehlender Vorschriften können Abgeordnete derzeit grundsätzlich jede Form von externer Unterstützung annehmen.¹⁸ Um daraus resultierende Korruptionsrisiken und Interessenkonflikte zu vermeiden, sollten Spenden, Sachleistungen und sogenanntes Sponsoring im Detail offengelegt werden müssen – darunter fallen insbesondere auch zusätzliche Mitarbeiter und Ressourcen, die Abgeordneten etwa von Interessenverbänden zur Verfügung gestellt werden.
- Um auch Klienten zu erfassen, für die Abgeordnete in ihrer Nebenbeschäftigung tätig sind, etwa als Berater, Anwalt oder Notar, sollte ein entsprechendes Regelwerk ausgearbeitet werden. Die Klientenstruktur könnte anonymisiert veröffentlicht werden, wie dies in Deutschland praktiziert wird.¹⁹
- Abgeordnete unterliegen derzeit keiner Beschränkung, direkt oder über ein Unternehmen, an dem sie beteiligt sind, Verträge mit Behörden abzuschließen und Geschäftsbeziehungen mit der öffentlichen Hand zu unterhalten. Solche Geschäftsbeziehungen sollten offengelegt werden müssen. Darüber hinaus sollte eine Einschränkung überlegt werden, um etwaige Interessenkonflikte zu vermeiden. Verhaltensregeln für solche Fälle sollten in einem Verhaltens- und

17 <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/25020/0010/BezBegrBVGPar9Erkl-NR.pdf>

18 Europarat/Group of States against Corruption (GRECO): Vierte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht Österreich, 21.10.2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b2>

19 Siehe § 1 Abs. 5 der Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestags.

Ethikkodex ausgeführt werden (siehe unten).

- Für punktuelle Interessenkonflikte sollte eine Ad-hoc-Veröffentlichung eingeführt werden, wenn persönliche wirtschaftliche Interessen eines/r Abgeordneten oder die von nahestehenden Personen mit der parlamentarischen Arbeit in Konflikt geraten und von einem Verhandlungsgegenstand betroffen sind. Solche Fälle könnten in einem Verhaltenskodex geregelt werden (siehe unten).
- Veröffentlichungspflichten müssen auch für „Kurzzeitabgeordnete“ gelten, die derzeit (falls sie zum Veröffentlichungszeitpunkt bereits wieder aus diesem Amt geschieden sind) nicht dieser Veröffentlichung unterliegen.
- Mit dem Ausscheiden aus dem Bundes- oder Nationalrat sollte eine abschließende Aktualisierung der Offenlegung erfolgen müssen.
- Nicht mehr aktuelle Versionen der Offenlegungen sollten auf der Parlamentswebseite archiviert werden und weiterhin öffentlich zugänglich bleiben.
- Das derzeitige Gesetz gilt zwar in weiten Teilen auch für Landtagsabgeordnete, die Offenlegung obliegt jedoch den LandtagspräsidentInnen. Es gilt daher, eine einheitliche Regelung für Bund und Länder zu schaffen.

Verhaltenskodex und Leitfaden

- Das Parlament sollte einen Ethik- und Verhaltenskodex für Abgeordnete erarbeiten und diesen veröffentlichen. Darin sollten etwa klare Regeln zur Annahme und einer etwaigen Meldung von Bewirtung, Geschenken und anderen Vorteilen (Karrieremöglichkeiten, bevorzugte Behandlung etc.) ebenso enthalten sein wie der Umgang mit möglichen punktuellen Interessenkonflikten.
- Des Weiteren sollten Mechanismen (weiter-)entwickelt werden, um die Standards eines solchen Kodex auch durchsetzen zu können (etwa durch den Unvereinbarkeitsausschuss).

INTERNATIONALES BEST-PRACTICE-BEISPIEL: GROSSBRITANNIEN

Ein Vorreiter in Sachen Transparenz von Abgeordneten ist das britische Parlament. Das „Register of Members' Financial Interests“²⁰ beinhaltet zahlreiche Kategorien finanzieller Interessen, die offengelegt werden müssen. Veränderungen müssen von Abgeordneten (MPs) binnen vier Wochen bekanntgegeben werden, das Register wird anschließend elektronisch überarbeitet und mit Datumsangabe online publiziert.²¹ Frühere Versionen des Registers sind weiterhin abrufbar.²²

- Einkommen: MPs müssen hier exakt angeben, welchen Betrag sie für welche Arbeit bekommen

20 UK Parliament: Introduction to the Registers for the 2015 Parliament, <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cm-regmem/introduction.pdf>

21 <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmllparty/170502/register-170502.pdf>

22 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/registers-of-interests/register-of-all-party-parliamentary-groups>

haben, was sie geleistet haben, wie viele Stunden sie gearbeitet haben und Namen, Adresse sowie Branche der Firma anführen. Die Untergrenze liegt bei 100 Pfund bei Einmalzahlungen bzw. 300 Pfund, wenn mehrmalige Zahlungen von derselben Quelle pro Kalenderjahr eingehen.

- Sach- und Geldspenden, Kredite: MPs müssen angeben, von wem sie Sach- bzw. Geldspenden erhalten haben (Untergrenze: 1.500 Pfund bei Einmalzahlung bzw. 500 Pfund, wenn mehrmalige Zahlungen von derselben Quelle pro Kalenderjahr eingehen) und welche Kredite und Darlehen sie erhalten haben.
- Geschenke: MPs müssen offenlegen, wenn sie Vorteilsnahmen (Geschenke, Reisen, ...) von Organisationen/Personen in Großbritannien oder von außerhalb des Landes erhalten haben. Gemeldet werden müssen die Organisation/Person mit Adresse, Art und Summe der Vorteilsnahme.
- Reisen: MPs müssen angeben, wer ihnen Reisen außerhalb Großbritanniens gezahlt hat. Gemeldet werden müssen die Organisation/Person mit Adresse, Art der Reise und die Summen.
- Liegenschaften: MPs müssen offenlegen, ob sie über Grundbesitz verfügen, der entweder 1) einen Wert von 100.000 Pfund übersteigt oder durch den 2) Einkünfte über 10.000 Pfund pro Kalenderjahr erzielt werden.
- Beteiligungen: Verpflichtend ist die Angabe von gehaltenen Anteilen an Unternehmen, wenn mehr als 15 Prozent gehalten werden oder einen Wert als 70.000 Pfund darstellen.
- Vorteilsannahme: Abgeordnete müssen offenlegen, wenn sie Vorteile erhalten, bei denen jemand annehmen müsste, dass sie dazu geeignet sind, ihre politischen Aktivitäten zu beeinflussen, etwa Rabattkarten.²³
- Lobbyierende Familienmitglieder: MPs müssen offenlegen, wenn Familienmitglieder im Bereich Lobbying tätig sind – für diese Offenlegungspflicht gibt es keine finanzielle Untergrenze.

²³ Vgl.: Offenlegung von Theresa May, 25.01.2016, https://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/160125/may_theresa.htm

3. Medientransparenz mit Lücken

Am 1. Juli 2012 traten das Bundesverfassungsgesetz zur Medientransparenz sowie das Medientransparenzgesetz (MedKF-TG)²⁴ in Kraft. Seither müssen alle öffentlichen Rechtsträger (5.830, Stand: 1.1.2017), die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, ihre Ausgaben für Werbung, Medienkooperationen (§ 2 MedKF-TG) und Förderungen an Medieninhaber (§ 4 MedKF-TG) durch Angabe des Empfängers und der Gesamthöhe des geleisteten Entgelts quartalsweise der Kommunikationsbehörde Komm Austria melden.

Neben der Pflicht zur Bekanntgabe der Ausgaben schreibt das Gesetz vor, dass Veröffentlichungen „ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit“²⁵ dienen müssen („Sachlichkeitsgebot“ bzw. „Vermarktungsverbot“). Rechtsträgern wird untersagt, „auf oberste Organe im Sinne von Art. 19 B-VG hinzuweisen“²⁶ („Hinweis- und Kopfverbot“). Verwaltungsstrafen von bis zu 60.000 Euro sind allerdings nur bei Verstößen gegen die Bekanntgabepflicht vorgesehen. Mit der Vollziehung des Gesetzes ist der Bundeskanzler betraut.

Als Ziel des Gesetzes wurde die „Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und der Vergabe von Förderungen an Medieninhaber (...)“ festgelegt.²⁷ Somit sollte die Vergabe von öffentlichen Werbebudgets nachvollziehbar gemacht und sichergestellt werden, dass Steuergelder wirtschaftlich, sparsam und effizient verwendet werden.

Die Einführung des Medientransparenzgesetzes stellt einen Fortschritt zur transparenteren Verwendung von öffentlichen Mitteln dar. Seit Inkrafttreten der Meldepflicht Mitte 2012 wurden entgeltliche Veröffentlichungen im Wert von knapp 863 Millionen Euro gemeldet (Stand: 1.1.2017). Dazu kamen in viereinhalb Jahren 14,6 Millionen Euro direkte Förderungen von öffentlichen Rechtsträgern an Medien dazu.

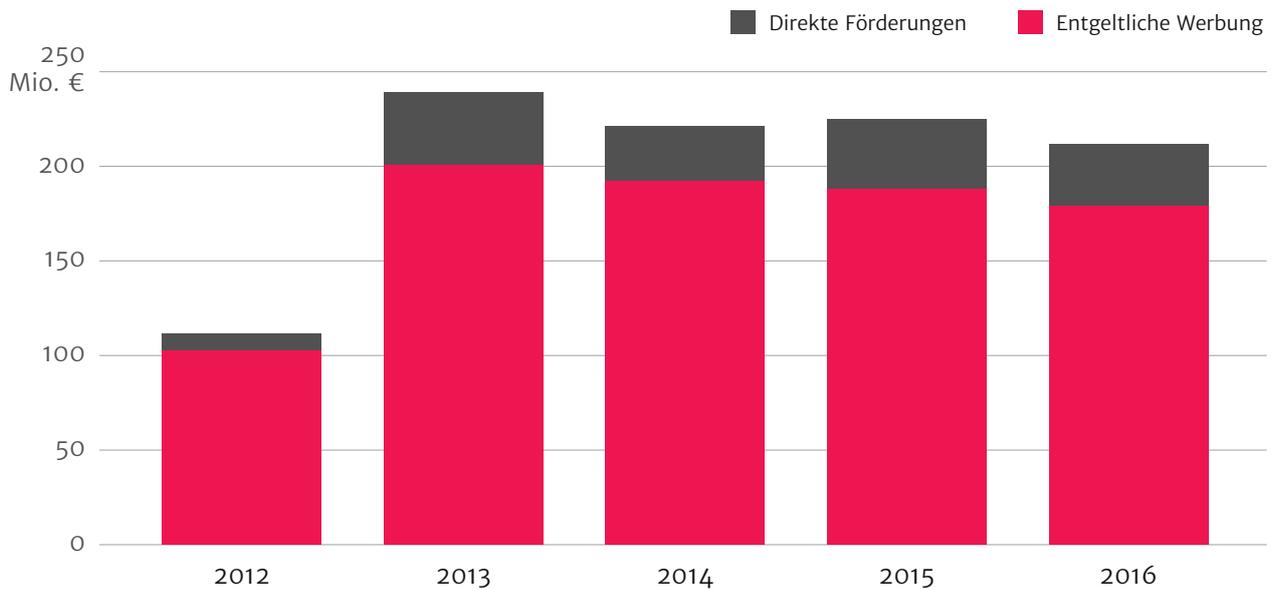
24 Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz, MedKF-TG), BGBl. I 2011/125 (Art. 2).

25 §3a Abs. 1 und 3 MedKF-TG

26 §3a Abs. 4 MedKF-TG

27 §1 MedKF-TG

ENTGELTLICHE WERBUNG UND DIREKTE FÖRDERUNGEN



Die Dimension der Geldflüsse von öffentlichen Stellen an Medien ist sichtbar geworden. Das intendierte Ziel, mehr Transparenz zu schaffen, wird jedoch

„durch Probleme bei der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen, durch Verstöße gegen die Verpflichtung, entgeltliche Werbeeinschaltungen als solche zu kennzeichnen, durch Verstöße gegen das Sachlichkeitsgebot sowie gegen das sogenannte Hinweis- und Kopfverbot nicht erreicht werden“;

wie es in einem Bericht des Rechnungshofs heißt.²⁸ Auch sei die angestrebte Transparenz laut Rechnungshof „keineswegs umfassend“ gegeben, weil etwa Aufträge, die weniger als 5.000 Euro pro Quartal und Medium ausmachen, nicht gemeldet werden müssen („Bagatellgrenze“). Dadurch entsteht eine zusätzliche Dunkelziffer von 30 bis 50 Prozent der gemeldeten Geldflüsse (etwa 60 bis 100 Millionen Euro im Jahr). Neben der Kritik des Rechnungshofes existieren weitere Lücken in den Gesetzen, die bisher wenig beachtet wurden:

1. Das sogenannte Kopfverbot, also das Abbilden von Politikerinnen und Politikern auf Werbesujets, umfasst nur die Mitglieder der Bundes- und Landesregierungen. Jedoch nützen auch BezirkspolitikerInnen und BürgermeisterInnen öffentliche Budgets für Eigenwerbung, insbesondere in Wahlkampfzeiten.
2. Aus den veröffentlichten Daten geht nicht hervor, welche Leistung erbracht wurde. So zeigt die Datenbank zwar, welche Summe ein öffentlicher Rechtsträger in einem Quartal an ein Medium bezahlt hat, unklar bleibt jedoch, ob der Rechtsträger dafür ein, zehn oder einhundert Inserate erhalten hat. Somit ist das zentrale Kriterium für die Beurteilung der Angemessenheit des bezahlten Preises nicht berücksichtigt: das Preis-Leistungs-Verhältnis.

²⁸ Bericht des Rechnungshofs: Sonderaufgaben des RH nach den Medientransparenzgesetzen (Reihe Bund 2015/10), <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/sonderaufgaben-des-rh-nach-den-medientransparenzgesetzen.html>

3. Es müssen Zahlungen an periodische Medien, also jene, die mindestens viermal im Jahr unter demselben Namen mit fortlaufenden Nummern erscheinen, gemeldet werden. Werbung in Beilagen mit abweichenden Impressen, die etwa nur dreimal im Jahr erscheinen, muss nicht gemeldet werden.
4. Das Medientransparenzgesetz sieht in der heute gültigen Fassung einzig Verwaltungsstrafen bei Verstößen gegen die Bekanntgabepflicht und bei unrichtigen wie unvollständigen Meldungen vor (§5 MedKF-TG). Werden andere wesentliche Punkte des Gesetzes nicht erfüllt und etwa trotz Kopfverbots Fotos von Landesräten inseriert, sieht das Gesetz keine Konsequenzen vor.

Forderungen

Aus der Kritik des Rechnungshofes, der Evaluierung der Gesetze und deren Umsetzung in der Praxis ergeben sich Punkte, deren Umsetzung zu deutlich mehr Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel für Inserate und Medienkooperationen und direkte Förderungen öffentlicher Rechtsträger an Medien führen würde.

Bagatellgrenze reduzieren

Bisher sind Aufträge, deren Wert unter 5.000 Euro im Quartal liegt, von der Offenlegungspflicht ausgenommen. Diese sogenannte Bagatellgrenze schafft einen Freibetrag von 20.000 Euro pro Jahr und Medium und hat sich als eine der größten Lücken des Gesetzes erwiesen. Um das ursprünglich intendierte Ziel, nämlich die Verteilung von Werbegeldern der öffentlichen Verwaltung transparent zu machen, tatsächlich zu erreichen, muss eine Meldepflicht bereits ab 1.000 Euro pro Quartal und Medium bestehen.

Nichtperiodische Beilagen erfassen

Druckwerke, die seltener als viermal im Jahr erscheinen, gelten laut § 1 Z 5 des Mediengesetzes nicht als periodisches Druckwerk. Das Medientransparenzgesetz verpflichtet öffentliche Rechtsträger nur zur Bekanntgabe der entgeltlichen Werbung in periodischen Druckwerken. Medienunternehmer nutzen diese Lücke im Gesetz und geben Beilagen heraus, die nur bis zu dreimal im Jahr erscheinen. Um hier Transparenz zu schaffen, müssen Sonderausgaben und Beilagen jenem Medium zugeordnet werden, durch welches sie verbreitet werden. Ist dieses Trägermedium ein periodisches Medium, müssen die entgeltlichen Einschaltungen öffentlicher Rechtsträger meldepflichtig werden.

Meldepflicht von Gegenleistungen

Öffentliche Rechtsträger müssen nur die bezahlte Summe melden. Welche Leistung dem Entgelt gegenübersteht, wird nicht erfasst. Wurde die gemeldete Summe für ein Inserat oder eine ganze Werbekampagne ausgegeben? Wurden branchenübliche Rabatte verhandelt? Etwas Gegenleistungen müssen ebenfalls meldepflichtig werden. Nur so kann überprüft werden, ob die Budgetgrundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit eingehalten werden.

Hinweis- wie Kopfverbot und Sanktionen für alle AmtsträgerInnen

Budgets für Öffentlichkeitsarbeit stehen nicht nur den Organen der obersten Verwaltung zur Verfügung. Auch andere Verwaltungseinheiten geben öffentliche Gelder für Werbung, für Medienkooperationen und für Förderungen aus. Wie aus Berichten des Rechnungshofes hervorgeht, verstießen 50 Prozent der geprüften Rechtsträger gegen das Hinweis- und Kopfverbot.

Um zu verhindern, dass diese Mittel missbräuchlich für persönliche Imagepflege oder parteipolitische Zwecke verwendet werden, muss das in § 3a Absatz 4 Medientransparenzgesetz verankerte Hinweis- und Kopfverbot auf alle betroffenen öffentlichen Rechtsträger ausgeweitet werden. Zusätzlich empfiehlt es sich, bei Missachtung des Hinweis- und Kopfverbotes konkrete Sanktionen, etwa Verwaltungsstrafen, vorzusehen.

Institutionalisierte Kontrolle des „konkreten Informationsbedürfnisses“

In seiner aktuell gültigen Fassung legt das Medientransparenzgesetz in § 3a fest, dass entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich „der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit zu dienen“ haben. Bund und Länder haben zur näheren Bestimmung der inhaltlichen Gestaltung von Werbung Richtlinien erlassen. Die einzelnen Richtlinien orientieren sich an jenen des Bundes und sind im Großen und Ganzen deckungsgleich.

Dennoch schalten öffentliche Rechtsträger nach wie vor Werbung, deren Informationsgehalt für den oder die durchschnittliche RezipientIn höchst fraglich ist; etwa dass eine Stadt durch „mehr als 120 Linien mit mehr als 4.300 Haltestellen“ erschlossen wird und „über eine gut funktionierende Müllabfuhr und eine verlässliche Energieversorgung verfügt“.²⁹

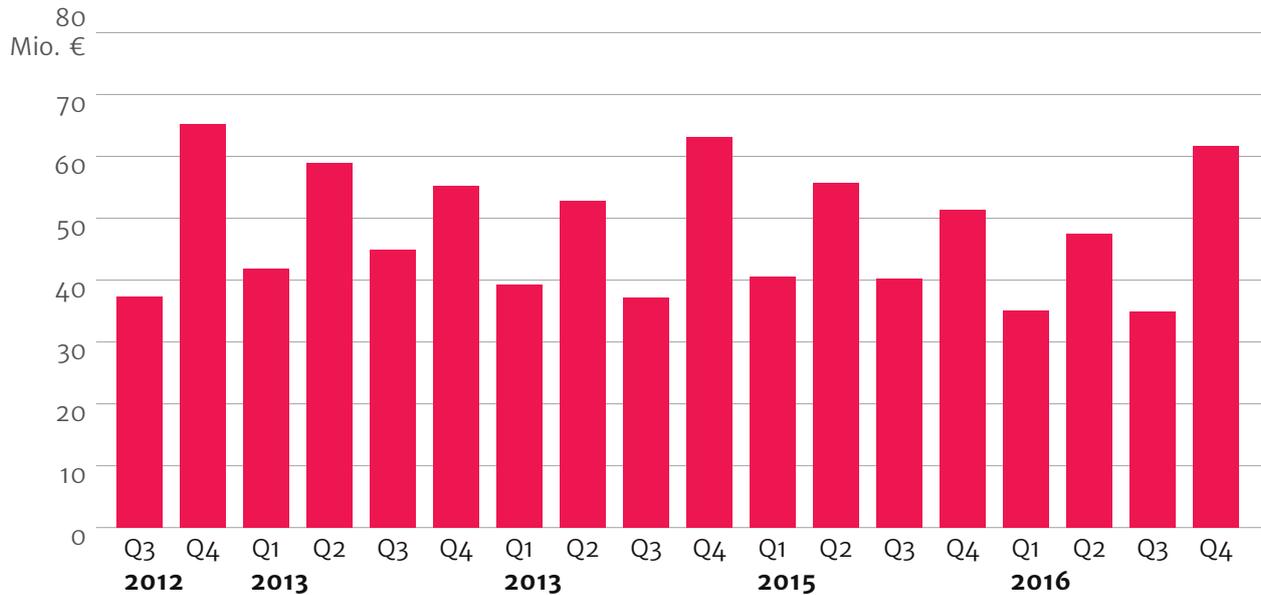
Zur besseren Abgrenzung, was ein „konkretes Informationsbedürfnis“ darstellt bzw. ob dieses in Werbungen öffentlicher Rechtsträger erfüllt ist und zur Klärung von strittigen Werbeschaltungen empfiehlt es sich, institutionalisierte Kontrolle einzuführen. Dazu kann ein neues Kontrollorgan geschaffen oder sich einer bestehenden Institution (etwa dem Werberat) bedient werden. Zudem sollte es konkrete Sanktionen bei (wiederholter) Missachtung geben.

Hintergrund

Im Vorfeld der Gesetzgebung wurden vonseiten der Medienbranche wirtschaftliche Einbußen befürchtet; das Gesetz wurde gar als „Umsatzminderungsgesetz“ bezeichnet. Tatsächlich aber blieben die öffentlichen Werbebudgets seit Inkrafttreten des Gesetzes auf hohem Niveau. Die Ausgaben für Werbung waren im vierten Quartal 2016 mit 61,7 Millionen Euro die dritthöchsten seit Beginn der Aufzeichnungen.

²⁹ Michael R. Kogler, Neue Sachlichkeit. Inhaltliche Ge- und Verbote in § 3a MedKF-TG, jusportal.at (2012)

ENTGELTLICHE WERBUNG ÖFFENTLICHER RECHTSTRÄGER



Dunkelziffer von 30 bis 50 Prozent

Die Bagatellgrenze fand Eingang in alle acht bisher erschienenen Rechnungshofberichte zu den Medientransparenzdaten. Neben zahlreichen inhaltlichen wie formalen Falschmeldungen kritisiert der Rechnungshof vor allem den „hohen Anteil der nicht meldepflichtigen Bagatellbeträge gemessen an den Gesamtausgaben“ – und hält fest: „Aufgrund der Bagatellgrenze sind ein Drittel bis die Hälfte der Werbeaufträge nicht in den von der Komm Austria veröffentlichten Listen enthalten.“³⁰

Konkretes Informationsbedürfnis?

Der Frage nach dem Informationsgehalt und dem Zweck öffentlicher Werbung ist Michael Kogler, stellvertretender Leiter der Abteilung für Medienangelegenheiten im Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts, nachgegangen. Für den Fachartikel „Werbebeschränkungen für öffentliche Einrichtungen“ überprüfte er Inserate der öffentlichen Hand. Am Beispiel einer Schaltung der MA 48, der städtischen Müllabfuhr und Straßenreinigung, führt Kogler aus: „Selbst bei wohlwollender Betrachtung ist nicht ersichtlich, was der Durchschnittskonsument vom Wissen über den ‚Wirbelschichtofen 4 in Simmering‘ profitieren könnte.“ Und auch, dass die Mülltonnen „pünktlich und bei Bedarf auch mehrmals die Woche entleert werden“, ist – nicht zuletzt, weil man Gebühren dafür bezahlt – selbstverständlich, und deswegen keine für den Konsumenten nützliche Sachinformation.

³⁰ Bericht des Rechnungshofs: Sonderaufgaben des RH nach den Medientransparenzgesetzen (Reihe Bund 2015/10)

ÖFFENTLICHE WERBUNG IM WAHLKAMPF

Ein ebenso pikantes wie fragwürdiges Beispiel für das Fehlen nützlicher Sachinformation fand sich im Wahlkampf zur Wiener Landtagswahl 2015: Der um seine Wiederwahl bemühte Bezirksvorsteher der Donaustadt Ernst Nevriy (SPÖ) schaltete zwei fast idente Inserate – einmal bezahlt aus dem Budget der Partei, einmal aus dem Budget des Bezirks.

Mehrfache Anfragen beim zuständigen Presse- und Informationsdienst (PID), der das Inserat des Bezirksvorstehers bezahlt haben soll, blieben unbeantwortet.

Vier von acht vom Rechnungshof geprüften Rechtsträgern (Stadt Graz, Land Kärnten, Bundesimmobiliengesellschaft und AUVA) verstießen bei Werbeeinschaltungen gegen das Verbot.

Parteiwerbung



Donaustädter Bezirkszeitung, 25. August 2015, Seite 4

Öffentliche Werbung



Donaustädter Bezirkszeitung, 25. August 2015, Seite 15

4. Lobbying-Transparenz: Das Lobbygesetz

Das Anfang 2013 in Kraft getretene Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenzgesetz (LobbyG)³¹ verpflichtet Lobbyisten, ihre Tätigkeit in einem zentralen Register offenzulegen, wenn auf „bestimmte Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände unmittelbar Einfluss genommen werden soll“.³²

Die Praxis zeigt jedoch: Das Lobbyregister³³ bringt nur einen geringen Mehrwert für die Öffentlichkeit. Für Bürgerinnen und Bürger ist weiterhin nicht nachvollziehbar, welche Unternehmen und Organisationen bei welchen EntscheidungsträgerInnen zu welchen Themen lobbyieren und wie viel dafür ausgegeben wird.

Lobbying-Unternehmen, die im Auftrag Dritter Lobbying und Public Affairs betreiben, müssen zwar an das Register melden, für welche Auftraggeber sie tätig sind und welche Aufgabenbereiche mit den Auftraggebern vereinbart wurden. Diese Informationen werden jedoch per Gesetz nur EntscheidungsträgerInnen, bei denen konkret lobbyiert wurde, zugänglich gemacht, nicht der Öffentlichkeit. Personen oder Organen ist nach Anhörung des Lobbying-Unternehmens und des Auftraggebers nur dann Einsicht zu gewähren, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Einsicht geltend gemacht werden kann. Laut Auskunft des Justizministeriums, das das Lobbyistenregister verwaltet, gab es in den Jahren 2014, 2015 und 2016 nur einen einzigen Fall, in dem Einsicht in das nichtöffentliche Register mit den Auftraggebern beantragt wurde – dieser Zugang wurde nicht gewährt. Somit wurde der nichtöffentliche Teil des Registers in diesen drei Jahren kein einziges Mal eingesehen.³⁴

Forderungen

- Die Auftraggeber von Lobbying-Unternehmen sowie die Themen, zu denen sie lobbyieren, sollten für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gemacht werden. Detaillierte Angaben zu den dafür aufgewendeten Ressourcen sollten offengelegt werden müssen.
- Die Möglichkeit einer freiwilligen Eintragung in das Register für Akteure, die nicht vom Gesetz erfasst werden – etwa zivilgesellschaftliche Initiativen ohne angestellte Lobbyisten –, sollte

31 Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenzgesetz – LobbyG), BGBl. I 2012/64, online unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

32 <https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a013bae974daa1146.de.o/faqs.1.pdf>

33 <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>

34 Beantwortung eines Auskunftsbegehrens durch das Bundesministerium für Justiz, <https://fragdenstaat.at/anfrage/lobbyregister-sanktionen-anfragen-und-zugriffe>

ermöglicht werden, wie es etwa beim Transparenzregister der EU möglich ist.³⁵ Eintragungsgebühren sollten dafür keine Hürde darstellen.

- Transparenzbestimmungen sollten für alle Lobbyisten gelten, egal für wen sie tätig sind – bislang geltende Ausnahmeregeln für bestimmte Akteure sollten gestrichen werden.
- Für Ministerien und Behörden braucht es klare und einheitliche Regeln, die sicherstellen, dass Kontakte und Kommunikation mit Lobbyisten und Interessenvertretern dokumentiert und zumindest auf Anfrage – idealerweise aber automatisch – veröffentlicht werden. Das würde es der Öffentlichkeit ermöglichen nachzuvollziehen, welche Konsultationen es im Vorfeld bestimmter Entscheidungen gab – etwa vor der Ausschreibung eines großen Auftrages oder um einen bestimmten Gesetzesentwurf vorzubereiten.
- Ein effektiver Kontrollmechanismus sollte geschaffen werden, um die Einhaltung der Transparenzregeln sicherzustellen. Dem Justizministerium war in den Jahren 2014 bis inklusive 2016 kein Fall bekannt, in dem Sanktionen wegen Verstößen gegen das Lobbygesetz verhängt wurden. Zugleich ist zu beobachten, dass etwa Anwaltskanzleien oder frühere Regierungsmitglieder, die laut Medienberichten Public Affairs und Lobbying betreiben, nicht im Lobbyistenregister zu finden sind.
- Derzeit können Abgeordnete in der Praxis als Lobbyisten tätig sein, ohne dies offenlegen zu müssen, etwa wenn sie in einer Kommunikationsabteilung angestellt oder als Rechtsanwalt für Klienten tätig sind. Entsprechend den Empfehlungen der Staatengemeinschaft gegen Korruption (GRECO) des Europarats an Österreich sollten hier klare Regeln geschaffen werden.³⁶
- Die Einführung eines sogenannten legislativen Fußabdrucks („Legislative Footprint“) würde den Entstehungsprozess von Gesetzen für die Bürgerinnen und Bürger transparent machen und den Einfluss von InteressenvertreterInnen und LobbyistInnen nachvollziehbar machen. Österreich könnte damit zu einem Vorreiter in Europa werden.³⁷ Unter einem Legislative Footprint versteht man eine detaillierte Dokumentation des Entstehungsprozesses eines Gesetzesentwurfes, aus der hervorgeht, wer Autor einzelner Formulierungen ist und auf wessen Vorschlag, Anregung oder Antrag eine bestimmte Formulierung oder ein Aspekt in den Entwurf übernommen wurde.³⁸
- In der Praxis sind Kontakte von LobbyistInnen und InteressenvertreterInnen mit BeamtInnen und PolitikerInnen, die einen bestimmten Gesetzesentwurf betreffen, für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar. In vielen Ministerien werden solche Kontakte nicht ausreichend dokumentiert, wie Reaktionen auf entsprechende Auskunftsbegehren zeigen. Aufbauend auf den Stellungnahmen aus Begutachtungsprozessen, die auf der Parlamentswebseite veröffentlicht werden, wäre es wünschenswert, Kontakte, Treffen und Kommunikation zwischen den für einen

35 <http://ec.europa.eu/transparencyregister>

36 Europarat/Group of States against Corruption (GRECO): Vierte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht Österreich, 21.10.2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b2>

37 Vgl.: Transparency International (2015): EU Legislative Footprint – What’s the real influence of lobbying?, <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Transparency-05-small-text-web-1.pdf>;

38 Transparency International (2013): What are international experiences with the introduction of a „legislative footprint“?, https://www.transparency.org/whatwedo/answer/legislative_footprint

Regierungsentwurf zuständigen Beamten und Politikern sowie in weiterer Folge im parlamentarischen Prozess zu dokumentieren.

Hintergrund

Von den Transparenzbestimmungen ausgenommen sind politische Parteien (und deren Vorfeldorganisationen), anerkannte Kirchen und Religionsgemeinschaften, Gemeinde- und Städtebund, Sozialversicherungsträger sowie Interessenverbände, die keine Dienstnehmer als Interessenvertreter beschäftigen. Reduzierte Offenlegungspflichten gelten für die Sozialpartner.

Ausgenommen vom Gesetz sind die „Tätigkeiten eines Funktionsträgers in Ausübung seines Aufgabenbereichs“ und die Vertretung durch Rechtsanwälte, weshalb diese Berufsgruppe keinerlei Offenlegungen an das Register übermittelt, obwohl in der Praxis auch Anwaltskanzleien im Auftrag von Klienten lobbyieren. Weder Unternehmenslobbyisten noch Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände haben zu melden, zu welchen Gesetzen bzw. Themen sie lobbyieren.

Transparency International Österreich hat 2014 in einer Studie³⁹ kritisiert, dass es keine Cooling-off-Phase für Politiker gibt – also keine Einschränkungen, nach Niederlegen eines politischen Mandats als Lobbyist tätig zu werden. Schlupflöcher erlauben, dass Politiker und Beschäftigte im öffentlichen Dienst Nebentätigkeiten in PR- oder Lobbyingabteilungen nachgehen können.

Eine freiwillige Eintragung von Institutionen – etwa für Vereine und zivilgesellschaftliche Initiativen, die ihr ehrenamtliches Engagement nachvollziehbar machen möchten, aber nicht dem Anwendungsbereich des LobbyG unterliegen – ist derzeit nicht vorgesehen.

Insgesamt 75 Unternehmen, die im Auftrag Dritter Lobbying und Public Affairs betreiben, waren im Vorjahr im Register eingetragen (Kategorie A1), darunter fand sich nur eine einzige Anwaltskanzlei. Offengelegt werden müssen der Umsatz aus Lobbying-Aktivitäten und die Anzahl der Aufträge sowie ein Verweis, an welchen Verhaltenskodex sich das Unternehmen bei seinem Lobbying hält. Demnach führten diese Unternehmen 192 Aufträge mit einem Gesamtvolumen von 5,4 Millionen Euro aus.⁴⁰ Nicht erfasst wird jedoch, auf welches Geschäftsjahr sich die Angaben beziehen. Dadurch können die Angaben verschiedener Unternehmen kaum miteinander verglichen werden.

2016 waren insgesamt 116 Unternehmen mit 433 firmeneigenen Lobbyisten im Register in der Kategorie B des Registers eingetragen, ein substanzieller Teil davon waren staatliche und staatsnahe Unternehmen. Firmen müssen neben den Namen ihrer Lobbyisten nur angeben, ob die Jahresausgaben für Lobbying über oder unter 100.000 Euro lagen. Einige Unternehmen machten dazu gar keine Angabe.⁴¹

39 Transparency International – Austrian Chapter, Lobbying in Österreich. Wer vertritt wessen Interessen? Was dürfen wir darüber wissen? Wien, Dezember 2014, <https://www.ti-austria.at/wp-content/uploads/2016/01/Lobbying-in-%C3%96sterreich.pdf>

40 Mathias Huter, Stefan Kasberger: Wie transparent ist Einflussnahme auf Entscheidungsträger in Österreich, <https://okfn.at/2016/04/29/oesterreichisches-lobbyingregister/>

41 Ibid.

18 Kammern sind aktuell in der Kategorie C des Registers eingetragen. Die mit Abstand meisten gemeldeten Lobbyisten beschäftigt die Wirtschaftskammer mit 1.416 MitarbeiterInnen, die gemeldeten Lobbying-Ausgaben betragen insgesamt knapp 28,9 Millionen Euro (2015)⁴², gefolgt von der Arbeiterkammer, die 67 mit Lobbying beschäftigte Personen und Ausgaben von 5,6 Millionen Euro meldete.⁴³ 63 NGOs und Interessenverbände mit freiwilliger Mitgliedschaft waren im Juni 2016 in der Kategorie D des Registers eingetragen.⁴⁴ Diese Organisationen haben, anders als Unternehmen, die genauen Kosten für ihr Lobbying anzuführen. Da jedoch nicht nachvollziehbar ist, welche Ausgaben in die Berechnung der Interessenvertretung einfließen und welche konkreten Lobbyingziele verfolgt werden, haben diese Angaben eine sehr beschränkte Aussagekraft.

42 <https://www.wko.at/service/oe/LobbyG.html>

43 <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=r&RestrictToCategory=C#1497961765608>

44 <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=r&RestrictToCategory=D>

5. Informationsfreiheitsgesetz

Ziel der Gesetze des Transparenzpakets 2012 war es, punktuell in demokratiepolitisch zentralen Bereichen – die überwiegend das Agieren und die Finanzierung politischer Akteure betreffen – durch aktive Veröffentlichungen mehr Transparenz zu schaffen und bestimmte Formen des Fehlverhaltens auch sanktionierbar zu machen.⁴⁵ Ergänzt werden müssen diese Regeln aber durch ein Grundrecht auf Zugang zu staatlichen Informationen, um auch staatliches Handeln als solches für die BürgerInnen und Medien besser kontrollierbar zu machen.

Ein starkes, internationalen Standards entsprechendes Informationsfreiheitsgesetz (IFG) würde es allen Bürgerinnen und Bürgern erlauben, ohne Angabe von Gründen Auskünfte, Daten und Dokumente von staatlichen Stellen zu verlangen. Mit IFG-Anfragen könnten etwa Journalisten und Bürger Angaben aus dem Lobbyregister, den Medientransparenzdaten oder den Finanzoffenlegungen der Parteien verifizieren und weitere Zusammenhänge in Erfahrung bringen.

Österreich hat als letzte Demokratie Europas ein in der Verfassung verankertes Amtsgeheimnis. Im Right to Information Rating, das die gesetzliche Lage zum Bürgerrecht auf Zugang zu staatlicher Information in aktuell 111 Ländern bewertet, liegt Österreich seit Jahren an letzter Stelle.⁴⁶ Die Auskunftspflichtgesetze des Bundes und der Länder entsprechen nicht den Standards moderner Informationsfreiheitsgesetze.

Forderungen

- Grundrecht auf Informationszugang: Alle Bürgerinnen und Bürger sollten das Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen haben. Das Amtsgeheimnis ist aus dem Bundesverfassungsgesetz zu streichen.
- Anwendung: Die Informationspflicht sollte für alle Behörden sowie alle staatlichen Stellen und Unternehmen gelten, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen.
- Bürgerfreundliches Gesetz: Das IFG muss BürgerInnen Zugang zu Auskünften, Daten, Dokumenten und Informationen einräumen, egal in welchem Format diese vorliegen. Den Anfragenden dürfen keine Kosten aufgebürdet werden. Es muss eine zeitnahe Auskunftserteilung sichergestellt werden. Im Hinblick darauf, dass mehrere europäische Länder Antwortfristen von einer Woche haben, sollte Österreich zumindest dem Vorbild der EU-Institutionen folgen und eine Frist von 15 Arbeitstagen festschreiben, die nötigenfalls um weitere 15 Arbeitstage verlängert werden kann.

⁴⁵ Siehe das ebenfalls im Rahmen des Transparenzpakets beschlossene verschärfte Korruptionsstrafrecht (das nun etwa Abgeordnete nicht mehr privilegiert und dessen Regelungen nun auch auf Einfluss Spenden im politischen Bereich besser anwendbar sind), aber auch die Geldbußen für „verschwiegene“ Großspenden nach dem PartG.

⁴⁶ <http://www.rti-rating.org/country-data>

- **Ausnahmen:** Eine Verweigerung der gesuchten Information darf nur möglich sein, wenn durch die Herausgabe im konkreten Fall ein nachweisbarer Schaden gemäß eng definierter Ausnahmegründe eintreten würde (etwa eine Verletzung von Privatsphäre und Datenschutz, Gefahr für die nationale Sicherheit oder ein Schaden für die Republik) und es zugleich kein überwiegendes öffentliches Interesse am Informationszugang gibt.
- **Kompetenz- und Kontrollstelle für Transparenz:** Ein politisch unabhängiger Informationsbeauftragter soll Bürgerinnen und Bürger dabei unterstützen, unbürokratisch und zeitnah zu den gewünschten Informationen zu kommen. Im Streitfall wiegt die Stelle das öffentliche Interesse am Informationszugang und schützenswerte Geheimhaltungsgründe ab, empfiehlt eine weitere Vorgehensweise und steht allen Behörden als Kompetenz-Center bei der Auslegung des Gesetzes und der Umsetzung von Transparenzmaßnahmen beratend zur Seite. Auch beobachtet die Stelle die Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes.
- **Durchsetzung:** Im Falle einer Auskunftsverweigerung muss ein Rechtsschutz sichergestellt werden, der für Bürger keine abschreckenden Kostenrisiken bedeutet. Der IFG-Entwurf von 2015 sah eine Durchsetzung der Informationspflicht gegenüber staatlichen Unternehmen nur über den Zivilrechtsweg vor, was aufgrund der damit verbundenen Gerichts- und Anwaltskosten (die von der unterlegenen Seite zu tragen sind) ein mitunter existenzbedrohendes Risiko für die Anfrager bedeutet hätte.
- **Aktive Transparenz:** Eine klare Verpflichtung für die öffentliche Hand, Informationen und Dokumente rund um Aspekte von großem öffentlichem Interesse – insbesondere etwa zu Vergaben, Beschaffungen, Privatisierungen, Förderungen und Haftungsübernahmen über gewissen Schwellenwerten – verpflichtend online zu stellen.

Hintergrund

Im Jänner 2013 startete die Initiative Transparenzgesetz.at, initiiert von Josef Barth und Hubert Sickinger und getragen von der Bürgerrechtsorganisation Forum Informationsfreiheit, mit der Forderung nach einem Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild. Mehr als 13.000 Bürgerinnen und Bürger sowie zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützten diese Forderung.

Regierungsvertreter von SPÖ und ÖVP versprachen daraufhin bereits im Februar 2013 die Abschaffung des Amtsgeheimnisses und den Beschluss eines Informationsfreiheitsgesetzes noch in der damaligen Gesetzgebungsperiode, also noch vor der Nationalratswahl 2013, lösten dieses Versprechen dann allerdings nicht ein. Allerdings wurde die Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes dann im Regierungsprogramm der SPÖ-ÖVP-Koalition 2013 verankert. Im Frühling 2014 ging ein Entwurf für eine entsprechende Verfassungsänderung in Begutachtung, der von zahlreichen Experten, darunter auch einem OSZE-Gutachten, als unzureichend kritisiert wurde.⁴⁷ Erst im November 2015 gab es eine Ausschussbegutachtung für ein Informationsfreiheitsgesetz – auch dieses wies in zentralen Aspekten massive Schwächen auf.⁴⁸

⁴⁷ Begutachtung der Änderung des Bundesverfassungsgesetzes (395.d.B.), https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX-V/II_00395/index.shtml#tab-VorparlamentarischesVerfahren; Stellungnahme des Forums Informationsfreiheit: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_00959/index.shtml

⁴⁸ Ausschussbegutachtung des Informationsfreiheitsgesetzes: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00001/index.shtml; Stellungnahme des Forums Informationsfreiheit: <https://www.informationsfreiheit.at/2015/12/16/ifg-stellungnahme/>

Die Verhandlungen für die notwendige Zweidrittelmehrheit und Nachbesserungen in den Entwürfen kamen von Beginn an nicht voran, jenseits politischer Ankündigungen gab es keine messbaren Fortschritte. Am 27. Juni 2017 erklärten SPÖ und ÖVP schließlich die Verhandlungen über die Abschaffung des Amtsgeheimnisses und den Beschluss eines Informationsfreiheitsgesetzes im Parlament für gescheitert.⁴⁹

⁴⁹ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170626_OTSo231/aus-fuer-amtsgeheimnis-verhandlungen-sind-vor-erst-gescheitert

Über die AutorInnen

Marion Breitschopf, „Meine Abgeordneten“

Mag. Marion Breitschopf ist Projektleiterin der Transparenzplattform „Meine Abgeordneten“, einer Initiative von Act.Now und Respekt.net. Unter www.meineabgeordneten.at sind über 400 Dossiers über die wichtigsten politischen RepräsentantInnen Österreichs abrufbar. Diese beinhalten die beruflichen Aktivitäten der PolitikerInnen ebenso, wie Bildungslebensläufe, Parteifunktionen oder Engagement in Vereinen. Damit die auf „Meine Abgeordneten“ Informationen transparent und nachvollziehbar sind, ist jeder gelisteten Information eine einsehbare Quelle zugeordnet. „Meine Abgeordneten“ wird ausschließlich zivilgesellschaftlich finanziert und existiert seit 2011.



Mathias Huter, Forum Informationsfreiheit

Mathias Huter ist Generalsekretär des [Forum Informationsfreiheit](http://ForumInformationsfreiheit.org) (FOI), und engagiert sich für ein Bürgerrecht auf Zugang zu staatlicher Information, ein Ende des Amtsgeheimnisses und für mehr Transparenz in Politik und Verwaltung. Er ist verantwortlich für die FOI-Initiative Parteispenden.at, die verfügbare Informationen zu den Finanzen der Parteien recherchiert und bürgerfreundlich aufbereitet. Als Consultant hat er an Transparenz-Projekten in der Ukraine und Ost-Timor mitgewirkt. In Tiflis war er von 2009 bis 2014 für die Watchdog-Organisation Transparency International Georgia tätig.



Hubert Sickinger, Politologe

Hubert Sickinger ist Politikwissenschaftler und Experte für Parteienfinanzierung und Korruption. Der Autor zahlreicher Bücher (zuletzt „Politisches Geld. Parteienfinanzierung und öffentliche Kontrolle in Österreich“) lehrt an der Universität Wien. Er ist Beiratsvorsitzender des [Forum Informationsfreiheit](http://ForumInformationsfreiheit.org) und Vizepräsident des Beirats von [Transparency International – Austrian Chapter](http://Transparency International - Austrian Chapter). Website: www.hubertsickinger.at

Florian Skrabal, DOSSIER

Florian Skrabal ist Mitbegründer und Obmann von [DOSSIER – Verein für investigativen und Datenjournalismus](http://DOSSIER-Verein.org). Der nicht auf Gewinn gerichtete Verein bezweckt, investigativen und Datenjournalismus in Österreich zu fördern. Als Chefredakteur leitet Skrabal die journalistischen Agenden von DOSSIER. Er unterrichtet an den Fachhochschulen Wien und Burgenland und ist Vorstandsmitglied des Presseclubs Concordia.

