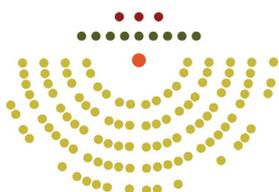


Parteienfinanzierung, Abgeordneteneinkünfte, Medientransparenz, Lobbygesetzgebung, Informationsfreiheit

Eine kritische Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive und Forderungen an den neu gewählten Nationalrat und die künftige Bundesregierung

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

MEINE ABGEORDNETEN



FORUM
INFORMATIONSFREIHEIT

DOSSIER 

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	11
Kontroll- und Sanktionssystem	
Durchsetzung der Rechenschaftspflicht gegenüber allen politischen Parteien	
Ergänzungen der Veröffentlichungspflichten	
Verbesserte Regeln für Spenden, Sponsorings und Inserate	
Verbesserte Regeln für nahestehende Organisationen und „third actors“	
Offenlegung und Begrenzung der Wahlwerbungskosten	
Finanz-Transparenz bei der Wahl des Bundespräsidenten	19
Forderungen	
2. Transparenz der Einkommen, Tätigkeiten und wirtschaftlichen Interessen von Abgeordneten	21
Forderungen	23
Kontroll- und Sanktionssystem	
Effektive und umfassende Offenlegungspflichten	
Verhaltenskodex und Leitfaden	
3. Medientransparenz mit Lücken	28
Forderungen	30
Bagatellgrenze reduzieren	
Nichtperiodische Beilagen erfassen	
Meldepflicht von Gegenleistungen	
Hinweis- wie Kopfverbot und Sanktionen für alle AmtsträgerInnen	
Institutionalisierte Kontrolle des „konkreten Informationsbedürfnisses“	
Hintergrund	31
Dunkelziffer von 30 bis 50 Prozent	
Konkretes Informationsbedürfnis?	

4. Lobbying-Transparenz: Das Lobbygesetz	33
Forderungen	33
Hintergrund	35
5. Informationsfreiheitsgesetz	37
Forderungen	37
Hintergrund	38

Einführung

Um die Integrität und Transparenz der Politik zu erhöhen, wurden im Dezember 2011 und vor allem im Juni 2012 mehrere Gesetze beschlossen oder substanziell ergänzt, die gemeinsam als „Transparenzpaket“ bezeichnet wurden:

- Das Parteiengesetz 2012, mit dem mehr Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung sichergestellt werden sollte, sowie ähnliche Regelungen für Bundespräsidentenwahlen;
- Eine Ergänzung des Unvereinbarkeitsgesetzes – nun umbenannt in Unvereinbarkeits- und Transparenzgesetz –, mit der die Abgeordneten zu etwas erweiterten Offenlegungen über ihre privaten Einkünfte und Funktionen in Unternehmen und Vereinen verpflichtet wurden;
- Ein Lobbygesetz, mit der Lobbyisten und Interessenvertretungen Registrierungsspflichten und bestimmten Regeln für ihre Berufsausbildung unterworfen wurden;
- Bereits Ende 2011 wurden darüber hinaus Regelungen für die Offenlegung von Medienkooperationen und die Inseratenwerbung öffentlicher Institutionen und Unternehmen festgelegt.
- Dass auch eine Anfang 2013 in Kraft getretene Reform des Korruptionsstrafrechts als Teil dieses „Transparenzpaketes“ – so das damalige Framing – dargestellt wurde, zeigt, dass es sich maßgeblich auch um ein Antikorruptionspaket handelte.

Ab Februar 2013 wurde – über den Bereich der Transparenz politischer Akteure hinausgehend und auf Transparenz im gesamten staatlichen Sektor zielend – zeitweise auch intensiv über eine weitgehende Zurückdrängung des Amtsgeheimnisses und ein Transparenzgesetz für den öffentlichen Sektor (Verwaltung und öffentliche Unternehmen) mit stark ausgebauten Auskunftspflichten gegenüber den BürgerInnen diskutiert. Ein derartiges Transparenzgesetz wurde, maßgeblich auf Druck der Initiative Transparenzgesetz.at¹, von der damaligen SPÖ-ÖVP-Regierung ab Februar 2013 und auch noch in der nachfolgenden Gesetzgebungsperiode (2013–2017) mehrfach versprochen; von der ÖVP-FPÖ-Regierung 2017–2019 wurde dieses Vorhaben allerdings nicht mehr weiterverfolgt.

Obwohl die Unzulänglichkeit mancher Regelungen des „Transparenzpakets“ in den Folgejahren offen zutage trat, wurde seither nur das Parteiengesetz Anfang Juli 2019 (nach dem Ende der FPÖ-FPÖ-Koalition im „freien Spiel der Kräfte“ im Nationalrat und vorrangig unter dem Gesichtspunkt der jeweiligen Ausgangsposition der Parteien im beginnenden Nationalratswahlkampf) in Teilbereichen nachgeschärft. Dabei vermieden die Parteien allerdings eine breitere Fachdiskussion und von den politischen Akteuren wurde offen eingeräumt, dass die Neuregelung wichtige Fragen offen ließ. Eine umfassende Evaluierung des Transparenzpakets erfolgte zwischen 2013 und 2019 weder durch die Regierung noch durch das Parlament. Diese Bewertung wird hiermit aus zivilgesellschaftlicher Perspektive nachgeholt. Unsere Analyse wird zeigen, dass das derzeit geltende Regelwerk zahlreiche Schwächen und Schlupflöcher enthält, geltende Regeln können kaum kont-

1 Hubert Sickinger war Co-Initiator der Initiative Transparenzgesetz.at, aus der die Bürgerrechtsorganisation Forum Informationsfreiheit (FOI) hervorging. Mathias Huter ist Generalsekretär des FOI.

rolliert 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 unserer 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 (RH) und die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) befassten sich ausführlich mit den Regelungen, ohne dass deren Kritik und Reformvorschläge von den Regierungen bzw. Mehrheitsparteien im Parlament bisher aufgegriffen wurde.

Eine erste Fassung dieser Evaluierung wurde am 1. September 2017 (kurz vor der Intensivphase des Nationalratswahlkampfes 2017) präsentiert und fand zwar mediale Beachtung, aber keinen Niederschlag in der Politik der nach der Wahl gebildeten Regierung von ÖVP und FPÖ.

Da insbesondere im Nationalratswahlkampf 2019 die Themen Parteienfinanzierung und in der Schlussphase auch wieder die mangelnde Informationsfreiheit eine wichtige Rolle – mit zahlreichen Ankündigungen seitens der Parteien – bildeten, ergreifen wir erneut 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, und legen eine überarbeitete und aktualisierte Fassung als Forderungspaket an den neu gewählten Nationalrat und die künftige Bundesregierung vor.

Dieses Forderungspapier behandelt die folgenden gesetzlichen Regelungen in den jeweiligen Kapiteln:²

1. Transparenz der Parteienfinanzierung und der Finanzierung von Wahlkämpfen der KandidatInnen für das Amt des Bundespräsidenten (**Hubert Sickinger**, Experte für Antikorruption und Parteienfinanzierung sowie stellvertretender Beiratsvorsitzender von Transparency International – Austrian Chapter, und **Mathias Huter**, Generalsekretär des Forum Informationsfreiheit);
2. Transparenz der Einkommen, Tätigkeiten und wirtschaftlichen Interessen von Abgeordneten (**Marion Breitschopf**, Redaktionsleitung 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.

² Die Ausarbeitung dieser Evaluierung erfolgte ohne finanzielle Unterstützung.

1. Reformbedarf bei der Transparenz der Parteienfinanzierung

Mit 1. Juli 2012 trat das völlig neu gefasste Parteiengesetz (PartG) 2012 in Kraft.³ 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.⁴ 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 zeigte darüber hinaus weitere wohl nicht beabsichtigte Lücken.

Nach den Erfahrungen der ersten fünf „Rechenschaftsjahre“ 2013 bis 2017 und der Bundespräsidentenwahl 2016, sowie Enthüllungen über beunruhigende Spendenpraktiken von Mai („Ibiza-Video“) bis September 2019 liegen die Fortschritte, aber auch die Regelungsdefizite des PartG sehr deutlich offen. Auch der Rechnungshof⁵ und die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)⁶ haben detaillierte Analysen der Mängel der derzeitigen Regelungen vorgelegt. Ebenso kamen Empfehlungen für strengere Regeln bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung von einer OSZE/ODIHR-Mission, die die Nationalratswahl 2017 beurteilte.⁷

Anfang Juli 2019 beschloss der Nationalrat mit den Stimmen von SPÖ, FPÖ und Liste Jetzt – als Reaktion auf gravierende Kostenüberschreitungen und Großspenden im Nationalratswahlkampf 2017 und angesichts des bereits angelaufenen Nationalratswahlkampfes 2019 – eine deutliche Verschärfung der Sanktionen bei Überschreitung der zulässigen Wahlwerbungskosten sowie erstmals

3 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl. I 2012/56 in der Fassung I 2013/84, I 2018/25, 2019/31 und I 2019/44, online unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>.

4 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.

5 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

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

7 OSCE ODIHR: Austria, Early Parliamentary Elections, 15 October 2017: Final Report, <https://www.osce.org/odihr/elections/austria/370866>

eine (vergleichsweise niedrige) generelle Obergrenze für Spenden.⁸ Auf eine Verbesserung der Kontrollmechanismen und zeitnahe sowie umfassende Offenlegungen der Parteifinancen konnten sich die Parteien im „freien Spiel der Kräfte“ hingegen zu diesem Zeitpunkt nicht einigen.

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:⁹

- 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 ihr rechtlich „nahestehender“ (d. h. über statutarische Verbindungen, etwa Entsendungsrechte in Parteiorgane wie v. a. Parteitage, definierte) Organisationen aus Spenden und Sponsorings
- „Rechtlich selbstständige“ Teile der Partei (vereinsrechtlich eigenständige Teilorganisationen, v. a. die ÖVP-Bünde) wurden in der ursprünglichen Fassung des PartG hinsichtlich der Transparenzvorschriften wie „nahestehende Organisationen“ behandelt. Ab dem Rechenschaftsjahr 2019 müssen diese nun ebenfalls eine Aufstellung ihrer Einnahmen und Ausgaben analog wie die territorialen Parteiorganisationen als Teil des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei abliefern
- Eine Veröffentlichung der Identität der Spender (Name und Adresse) und des jährlichen Spendenbetrags. In der ursprünglichen Fassung des PartG setzte diese Veröffentlichungspflicht ein, wenn die Gesamtsumme im Rechenschaftsjahr bei 3.501 Euro oder höher lag. Seit Inkrafttreten der jüngsten Novelle des PartG (9. Juli 2019) liegt diese Schwelle – allerdings nicht rückwirkend für die erste Jahreshälfte – bei 2.501 Euro.
- Bei Sponsorings zugunsten von Parteien und nahestehender Organisationen liegt der Veröffentlichungs-Schwellenwert für eine namentliche Nennung bei 12.001 Euro

8 BGBl. I 2019/55, in Kraft seit 9. Juli 2019.

9 In der Stammfassung des PartG war vorgesehen, dass die im Folgenden genannten Schwellwerte ab 2015 zu valorisieren waren, sobald die kumulierte Inflation der Vorjahre 5% überstieg; diese Valorisierung wurde allerdings 2018 (als diese erstmals eingetreten war) zunächst für ein Jahr ausgesetzt und 2019 durch die Inflationsrate des Vorjahres – 2018: 2 Prozent – ersetzt (BGBl. I 2018/25 und I 2019/31). Da die Schwellwerte für Parteispenden im Juli 2019 neu festgesetzt wurden, wurde diese Inflationsanpassung (7.140.000 statt 7 Millionen Euro, 51.000 statt 50.000 Euro, 12.240 statt 12.000 Euro, 3.570 statt 3.500 Euro, 2.550 statt 2.500 Euro, 1.020 statt 1.000 Euro) allerdings nur für den Zeitraum 1. Jänner bis 8. Juli 2019 wirksam und werden daher im Folgenden nicht separat angeführt.

- Einnahmen einer Partei einschließlich etwaiger Teilorganisationen (nicht aber nahestehender Organisationen) aus Inseraten sind dann offenzulegen, falls diese selbst Medieninhaber sind und der einzelne Inseratenauftrag 3.500 Euro übersteigt.
- 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

In der ursprünglichen Fassung des PartG gab es keine allgemeinen Obergrenzen für Parteispenden. Zwischen 1. Juli 2012 und 8. Juli 2019 waren Spenden ab 50.001 Euro nicht erst im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen, sondern unverzüglich dem Rechnungshof mitzuteilen, der diese auf seiner Website veröffentlichte. Mitte August 2019 wurde anhand eines Leaks aus der ÖVP-Bundespartei bekannt, welches Ausmaß die Umgehung dieser unverzüglichen Meldepflicht von Großspenden durch Stückelung in geringere Teilbeträge mittlerweile angenommen hatte – etwa durch eine Milliardärin, die monatlich 49.000 Euro (insgesamt 931.000 Euro) an die Partei überwies, und durch ebenfalls gestückelte Spenden einer Unternehmensgruppe bereits im Wahljahr 2017 im Ausmaß von 428.000 Euro bzw. im Zeitraum von 2017 bis Mitte 2019 von 924.000 Euro. Bereits vor Bekanntwerden dieser systematischen Umgehung der zeitnahen Offenlegung wurde durch die Novellierung 2019 der Betrag, ab dem Spenden unverzüglich dem Rechnungshof zu melden sind, *ab 9. Juli 2019 auf 2.501 Euro abgesenkt, die Annahme von Spenden des- bzw. derselben SpenderIn von mehr als 7.500 Euro pro Jahr ist Parteien seither untersagt* (darüber hinausgehende Spendenbeträge sind an den Rechnungshof zu übermitteln).

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 (neben Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden beispielsweise auch Kammern), Unternehmen in staatlichem Eigentum (ab einer Minderheitsbeteiligung von 25 Prozent) oder gemeinnützigen Vereinen stammen, ist Parteien generell untersagt. Für Spenden von „ausländischen natürlichen oder juristischen Personen“ (Staatsbürgern, Unternehmen, Organisationen) gab es bis 8. Juli 2019 es eine jährliche Obergrenze von 2.500 Euro pro Spender, seither ist die Annahme derartiger Spenden generell untersagt. Die Obergrenzen für die Annahme von Barspenden und für Spenden ohne bekannten Spender oder bekannte Spenderin lagen in der Stammfassung des PartG bei 2.500 bzw. 1.000 Euro, sie wurden nun jeweils auf 500 Euro abgesenkt.

Während diese neu eingeführten Spendenverbote bzw. abgesenkten Spendenobergrenzen im Lichte der bisherigen Erfahrungen zu begrüßen sind, ist eine ebenfalls per 9. Juli 2019 eingeführte *generelle Obergrenze für Spenden* an die jeweilige Partei schwer nachvollziehbar: Parteien dürfen pro Jahr seither nur mehr maximal eine Dreiviertelmillion Euro an Spenden annehmen (etwaige Mehrerträge sind dem Rechnungshof zu überweisen). Für die zweite Jahreshälfte 2019 (ab 9. Juli) gilt zudem nur der halbe Wert (375.000 Euro) als erlaubte Obergrenze. Damit werden allerdings undifferenziert nicht nur Einnahmen aus hohen Spendenbeträgen, sondern generell alle Spenden – mit Ausnahme kleiner Spenden bis 100 Euro im Rahmen „lokalpolitisch üblicher Veranstaltungen“ wie Zeltfesten,

Bällen von Gemeindeorganisationen der Parteien u.ä. – erfasst. Dies läuft dem demokratiepolitischen Ziel zuwider, dass die Parteien breit in der Bevölkerung verankert sein sollen und sich dies auch in zwar kleinen, aber massenhaften Beiträgen von Mitgliedern (zusätzlich zum Mitgliedsbeitrag) und SympathisantInnen ausdrücken sollte.

Von den Spendenobergrenzen (für einzelne Spender und die Gesamteinnahmen einer Partei aus Spenden gibt es gewisse Ausnahmen für neu antretende Parteien: Für das erstmalige Antreten bei einer Nationalrats- oder Europawahl wird die generelle Obergrenze an Spendeneinnahmen (750.000 Euro) in diesem Jahr verdoppelt (auf 1,5 Millionen Euro), beim erstmaligen Antreten bei einer Landtagswahl um weitere 200.000 (ist eine Partei bereits früher zu diesen Wahlen erfolglos angetreten, gilt diese Ausnahme allerdings nicht). Und die Obergrenze pro SpenderIn (7.500 Euro) wird in diesen Fällen bei Nationalrats- bzw. Europawahl auf das Fünffache (37.500 Euro), bei einer Landtagswahl auf das Doppelte (15.000 Euro) erhöht, sofern die Spende ausdrücklich für das Antreten bei dieser Wahl geleistet wurde.

Umgehungsmöglichkeiten für die Spendenobergrenzen bieten einerseits die erwähnten Möglichkeiten von Unternehmen, auf Inserate und Sponsorings auszuweichen, für die es keine Obergrenzen gibt (gegenüber dem tatsächlichen Marktwert deutlich überhöhte Honorare wären juristisch allerdings im Ausmaß der Überschreitung eines marktgerechten Preises als Spende zu bewerten). Eine weitere Umgehungsmöglichkeit wird seit Juli 2019 vom Gesetzgeber direkt adressiert, wonach Mitgliedsbeiträge bei Fördermitgliedschaften dann, wenn der Jahresbeitrag 7.500 Euro übersteigt, im Rechenschaftsbericht ausgewiesen werden müssen.

Diese Regeln für Spenden gelten (ebenso wie die Offenlegungsschwelle für Sponsorings) nicht nur für die Parteien selbst einschließlich ihrer Teilorganisationen, WahlwerberInnen und Abgeordnete, sondern auch deren „nahestehenden Organisationen“ (bei letzteren hat offenbar aber keine „Durchrechnung“ mit den Spendeneinnahmen anderer nahestehender Organisationen oder der Partei zu erfolgen).

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 Erkenntnis fest¹⁰, 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. Für Landtagswahlen gibt es nur in einem Teil der Bundesländer landesgesetzlich festgelegte Obergrenzen für Wahlwerbungskosten.

ÖVP, SPÖ und FPÖ veröffentlichen in ihren Rechenschaftsberichten nur, ob bzw. um wieviel die

¹⁰ 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

Wahlkampfkostenobergrenze in einem Wahlkampf überschritten wurde. Auf Basis dieser Angabe lässt sich nicht nachvollziehen, welche Aktivitäten, Posten und Kosten in die Berechnung der Wahlkampfkosten eingeflossen sind. NEOS, Grüne und andere Parteien veröffentlichen anhand von einem Dutzend im Parteiengesetz vorgegebenen Posten Angaben zu den Wahlkampfausgaben Ausgaben im Rechenschaftsbericht.

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 an die Parteien stellen 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. Werden unzulässige Spenden (darunter fallen auch Spendenbeträge jenseits der Obergrenzen pro Spende sowie der jährlichen Gesamtobergrenze an Spendeneinnahmen pro Partei) angenommen, so sind diese unverzüglich ab Kenntnis (spätestmöglicher Zeitpunkt dafür ist die Übersendung des Rechenschaftsberichts) dem Rechnungshof zu übermitteln, ansonsten trifft diese Sanktion auch auf diese zu. 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 wurden bis Juli 2019 mit einer Geldbuße bis zu 10 Prozent bzw. 20 Prozent des Überschreitungs Betrags (für die ersten 25 Prozent bzw. die darüberliegende Überschreitung) bedroht, diese Sanktionen wurden nunmehr stark erhöht (bei Überschreitung bis 15%, 25%, 50% bzw. darüber mit Geldbußen bis zu 15%, 25%, 100% bzw. 150% des jeweiligen Überschreitungs Betrags). 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 fünf 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 Parteimitarbeiter oder Spender zu vernehmen – das PartG räumt ihm nur die Möglichkeit ein, Fragen an die jeweilige Partei (nicht direkt 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, give aways, Produktion und Bewerbung von Content für den Online-Wahlkampf etc. –, durch Unternehmen, (nahestehende) Organisationen 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. Andererseits vermied der UPTS die Verhängung von Geldbußen (vermutlich in Millionenhöhe) 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.¹¹ 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.

Der Rechnungshof nahm in der ersten Überprüfungsrunde (der Rechenschaftsberichte für 2013) seine Kontrollaufgabe zunächst durchaus extensiv wahr und veröffentlichte im Sommer 2015 zugleich mit der Publikation der Rechenschaftsberichte auch einen ausführlichen Bericht über seine Beobachtungen auch zu den Schwachstellen im PartG.¹² Der UPTS verfolgte in seiner ersten Funktionsperiode (2013–2017) hingegen eine ausgesprochen formalistische Spruchpraxis, weshalb die Meldungen des Rechnungshofs sich in den Folgejahren nur mehr auf klar aus den Rechenschaftsberichten hervorgehende Regelverstöße beschränkten. Erst ab dem Rechenschaftsjahr 2016 (d.h. ab 2018) meldet der Rechnungshof wieder aktiver vermutete Verstöße auch in juristischen Zweifelsfragen an den UPTS; ob dieser seine Spruchpraxis modifiziert, wird sich anhand der zahlreichen Meldungen zum Nationalratswahljahr 2017 erst zeigen.

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.

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

¹² 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

- 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. Er muss dafür auch unmittelbare Einsichtsrechte in die finanziellen Unterlagen der Partei erhalten.
- 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. Als Vorbild kann eine entsprechende Regelung aus Deutschland dienen.
- Im PartG muss klar festgelegt werden, dass der Rechnungshof und UPTS auch vermutete Verstöße, die *erst nach Abschluss des jeweiligen Überprüfungsprozess* des Rechenschaftsberichts für das jeweilige Rechnungsjahr bekannt werden (etwa durch Medienberichte oder Ermittlungen der Justiz), aufgreifen und mittels der vorgesehenen Geldbußen sanktionieren können und müssen. Dabei sollten auch klare *Verjährungsfristen* für Verstöße gegen das PartG festgelegt werden.
- Die verwaltungsstrafrechtlichen Regelungen in § 12 PartG gegen individuell verantwortliche Entscheidungsträger der Parteien sind insofern eine juristische Fehlkonstruktion, als derlei Verstöße – sofern sie erst im Zuge der Überprüfung des Rechenschaftsberichts durch den Rechnungshof aufgedeckt werden – meist längst verjährt sein dürften (die verwaltungsstrafrechtliche Verjährungsfrist beträgt ein Jahr). Die Verjährungsfrist dürfte daher erst ab dem Zeitpunkt der (Verpflichtung zur) Übermittlung des Rechenschaftsberichts an den Rechnungshof zu laufen beginnen.

Durchsetzung der Rechenschaftspflicht gegenüber allen politischen Parteien

- Für die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts ist erst 2019 eine Sanktion in das PartG aufgenommen worden, was bis dahin jegliche Transparenz-Verpflichtung ad absurdum geführt hat. Ab dem Rechnungsjahr 2019 ist vorgesehen, dass fällige Auszahlungen der Parteienförderung solange zurückzuhalten sind, bis der Rechenschaftsbericht abgeliefert wurde. Da dies eine einfachgesetzliche Bestimmung ist, kann dies allerdings nur für die Parteienförderung des Bundes nach dem PartFörG gelten; für Parteien, die nur in Landtagen oder in Gemeinderäten oder in überhaupt keinem allgemeinen Vertretungskörpern vertreten sind, bleibt die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts weiterhin sanktionslos. Künftig sollte in diesem Fall jeglicher Anspruch auf öffentliche Parteienförderung verfallen, darüber hinaus sollten 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 geprüfte 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 unver-

hältnismäßige Kosten und Aufwand aufzubürden und so aktive politische Partizipation zu untergraben. Für politische Parteien, die nur in einem Bundesland aktiv und im Landtag vertreten sind sollte die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer ausreichen.

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 und zudem auch Zuwendungen an Parlamentsklubs (mit Ausnahme der staatlichen Klubfinanzierung) 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. Darüber hinaus 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. Eine derartige Überprüfung der Klubfinanzen analog der Rechnungshofprüfung der Parteiakademien sollte jeweils einmal pro Gesetzgebungsperiode zu erfolgen haben und im Klubfinanzierungsgesetz vorgeschrieben werden. Analoge regelmäßige Überprüfungen der Finanzen der Landtagsklubs sollten durch die Landesrechnungshöfe erfolgen.
- 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, mit relevanten Details wie etwa einer Auflistung von Immobilien (samt Adresse und geschätztem Wert) sowie Details zu aufgenommenen Darlehen und Krediten. Die Offenlegung von Einnahmen und Ausgaben sowie einer Liste von Unternehmensbeteiligungen ist für eine Nachvollziehbarkeit der Parteifinanzen nicht ausreichend.
- Parteiorganisationen sollten verpflichtet werden, in ihren Rechenschaftsberichten auch zu beschreiben, *worum es in einzelnen Einnahmeposten geht und woraus die Einnahmen resultieren*. Derzeit müssen „sonstige Einnahmen“ nur dann beschrieben werden, wenn sie mehr als 5 Prozent der Gesamteinnahmen ausmachen, was bei Großparteien substanzielle Einnahmen erlaubt, ohne dass diese erklärt werden müssen. Bei *Erträgen aus wirtschaftlicher Tätigkeit*, die keine Einnahmen aus Unternehmensbeteiligungen sind, müsste im Einzelfall beschrieben werden, um welche wirtschaftliche Tätigkeit es sich tatsächlich handelt. Ebenso sollte etwa nachvollziehbar sein, woraus „Erträge aus sonstigem Vermögen“ stammen.
- Geldströme zwischen „nahestehenden“ 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 oder zwischen Teilorganisationen und territorialen Gliederungen einer Partei.

- 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. 27 Millionen Euro pro Jahr betrug – und des ÖGB sind derzeit ex lege von der Spendenoffenlegung ausgenommen.
- Eine Verfassungsbestimmung im PartG (§ 6 Abs. 10) erlaubt den Ländern ausdrücklich, strengere landesgesetzliche Regelungen für Spenden 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.
- *Darlehensgeber* über 7.500 Euro sowie *kommerzielle Kreditgeber* über 50.000 Euro sollten unter Angabe des laufenden Kreditvolumens veröffentlicht werden. Da Banken ohne ausreichende Besicherung keine Kredite vergeben dürfen (andernfalls liefern deren EntscheidungsträgerInnen Gefahr, bei Kreditausfällen wegen Untreue verfolgt zu werden), wichtige Bundes- und Landesparteiorganisationen aber hohe Schulden aufweisen, müssen auch etwaige *Haftungen Dritter für Kredite* an Parteiorganisationen offengelegt werden.
- Staatliche Stellen müssen zwar dem Rechnungshof Rechtsgeschäfte mit Parteiunternehmen melden, die der Rechnungshof dann veröffentlicht. Da aber nur das Gesamtvolumen des Umsatzes zwischen einer staatlichen Stelle und einem Unternehmen veröffentlicht wird, an dem eine Partei Miteigentümerin (direkt ab fünf, indirekt ab zehn Prozent) ist, kann nicht immer klar vollzogen werden, in welche Richtung Gelder flossen – also ob „Parteiunternehmen“ etwa Gelder an eine staatliche Stelle oder ein staatliches Unternehmen (etwa die Post) zahlen oder Aufträge und Förderungen von diesen erhalten. Hier sollten einzelne Rechtsgeschäfte so beschrieben werden müssen, dass diese wirklich nachvollziehbar sind.
- 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. 2019 sind mehr als 1.100 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 – insbesondere die Inhalte der Rechenschaftsberichte, Meldungen an den Rechnungshof, sowie das Parteienverzeichnis – sollten so weit wie möglich in einem standardisierten, maschinenlesbaren und *offenen Dateiformat* erfolgen, um Analyse und Weiterverwendung der Daten zu erleichtern.

Verbesserte Regeln für Spenden, Sponsorings und Inserate

- Wünschenswert wären nähere Angaben zu jeder offenlegungspflichtigen Spende, insbesondere auf welcher Organisationsebene (Bundes- oder Landespartei, kommunale Parteiorganisation), Teilorganisation oder nahestehenden Organisation sie angefallen ist. Sachspenden sollten entsprechend beschrieben werden.

- 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. (Geringfügige Zuwendungen im Rahmen lokalpolitisch üblicher Veranstaltungen im Wert von bis zu 100 Euro pro Person und Veranstaltung sind seit 9. Juli 2019 nun ohnehin vom Spendenbegriff ausgenommen, weshalb diese erweiterte Durchrechnung keinen unverhältnismäßigen Zusatzaufwand verursachen sollte).
- Ab 2019 sind Mitgliedsbeiträge aus Fördermitgliedschaften offenzulegen, wenn der Jahres-Mitgliedsbeitrag mehr als 7.500 Euro beträgt. Da es sich bei einem freiwillig erhöhtem Mitgliedsbeitrag de facto um eine Spende handelt, sollte die Offenlegungsschwelle an diejenige für Spenden (2.500 Euro pro Jahr) angeglichen werden.
- Die Gesamtobergrenze zur Begrenzung des Einflusses hoher Spenden von 750.000 Euro pro Partei ist demokratiepolitisch in dieser Form wenig sinnvoll, da es den Ziel zuwiderläuft, die Parteien auf eine breite gesellschaftliche Basis zu stellen und nicht nur von staatlichen Förderungen abhängig zu machen. Nur sehr wenige Parteien (ÖVP und SPÖ) verfügen über eine breite Mitgliederbasis, bei der substanzielle Beiträge formell in Form von Mitgliedsbeiträgen eingeworben werden können. Das Problem der Abhängigkeit von wenigen großen Spendern stellt sich mit der Einführung der Spendenobergrenze von 7.500 Euro pro Spender und Jahr nicht mehr vordringlich. Eine Spenden-Gesamtobergrenze sollte daher nur Spenden ab einem Schwellwert von 500 oder 1000 Euro betreffen und nur Spendenbeträge oberhalb dieses Schwellwerts sollten in diesen Gesamtbetrag eingerechnet werden.
- Anonyme Spenden und Barspenden sollten entsprechend den GRECO-Empfehlungen mit 100 Euro begrenzt werden. Es muss klar geregelt werden, ob etwa Spenden von Organisationen und Unternehmen, die in ausländischem Eigentum stehen, 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.
- 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 in Parteimedien und Sponsoring durch Behörden, staatlich kontrollierte Institutionen und Unternehmen verboten werden.

Um eine Umgehung der Spendenoffenlegung zu unterbinden, wurden 2012 auch Inserate und Sponsorings in die Offenlegung eingezogen. Formell handelt es sich bei diesen nicht um Spenden, weil das Unternehmen eine Gegenleistung erhält; der tatsächlich häufig intendierte Spendencharakter war allerdings allseits bekannt. Auch hier sollte nachgebessert werden und es sollten die Schwellwerte zumindest teilweise mit den die neuen Grenzen für Parteispenden harmonisiert werden:

- Die Regelung für die *Offenlegung von Inseraten in Parteimedien* wird in der Praxis dadurch umgangen, dass als Medieninhaber nicht die politische Partei selbst sondern ein von ihr zwischen-

geschaltetes Unternehmen aufscheint: auch von parteieigenen Unternehmen herausgegebene (oder im Auftrag einer Parteiorganisation von einem Dritten herausgegebene) Publikationen müssen der Inserateoffenlegung unterliegen.

- Die Offenlegungsgrenze müsste auf 2.500 Euro pro Inserat in einer spezifischen Publikation (mit Zusammenrechnung mehrerer Inserate in derselben Ausgabe) abgesenkt werden (derzeit 3.500 Euro). Weiters sollte angeführt werden müssen, in welchem Medium die Schaltung erfolgte. Darüber hinaus sollte das gesamte Inseratevolumen pro Inserent und Jahr auszuweisen sein, wenn das Gesamtvolumen für unterschiedliche Publikationen mehr als 7.500 Euro im Rechenschaftsjahr beträgt.
- Auch bei Sponsoring sollte die Offenlegungsgrenze auf 7.500 Euro pro Sponsor und Jahr gesenkt werden (derzeit 12.000 Euro). Im Rechenschaftsbericht sollten auch die Empfängerorganisation sowie eine kurze Beschreibung der Natur des Sponsorings angeführt werden.

Verbesserte Regeln für nahestehende Organisationen und „third actors“

- *Teilorganisationen* sind ab 2019 von der Rechenschaftspflicht vollständig erfasst. Darüber hinaus sollten auch „*nahestehende Organisationen*“ (§ 2 Z. 3 PartG) ebenfalls zu voller Transparenz verpflichtet werden. Derzeit kann die Öffentlichkeit deren Einnahmen und Ausgaben nicht nachvollziehen. Zwar unterliegen Spenden und Sponsorings an nahestehende Organisationen grundsätzlich denselben Regeln wie diejenigen an politische Parteien, aus den Rechenschaftsberichten geht allerdings nicht hervor, bei welchen Organisationen diese tatsächlich angefallen sind (die ÖVP nannte 2013–2017 nicht einmal ihre Teil- und Vorfeldorganisationen im Rechenschaftsbericht).
- Zwar mag es als legitim erscheinen, wenn eine bislang „nahestehende Organisation“ diesen Status aufgibt und sich künftig als parteiunabhängige bzw. überparteiliche Organisation definiert. Bloße Umgehungsstrukturen zur Vermeidung der Regeln über Spenden und Sponsorings sollten allerdings nicht zum Verlust der Einstufung als „nahestehende Organisation“ führen können. So gründeten die Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen (FSG) und der Pensionistenverband im Herbst 2012 als Reaktion auf das PartG eigene Vereine (GewerkschafterInnen in der SPÖ – GewSPÖ, Arbeitsgemeinschaft 60 Plus), um nicht auf die innerparteilichen Nominierungsrechte in Parteiorgane der SPÖ verzichten zu müssen, aber dennoch nicht unter die Transparenzregeln des PartG zu fallen. Der Umgehungscharakter ist allerdings offensichtlich: Mitglieder im Verein GewSPÖ sind ausschließlich die Zweigvereine der FSG, die je vier Delegierte in der Generalversammlung stellen, die Organe sind daher personenident mit Organen der FSG besetzt. In derartigen Fällen einer völligen politischen (in diesem Fall kann sogar argumentiert werden: auch juristischen) Beherrschung muss der Status als „nahestehende Organisation“ weiterhin auf die dahinterstehende Organisation durchgreifen. Auch statutarische Regeln in Vereinen, wonach in Vereinsfunktionen grundsätzlich nur Mitglieder einer bestimmten Partei (oder Personen, die sich zu den Grundsätzen dieser Partei bekennen) gewählt werden sollen, müssen zum Status als „nahestehende Organisation“ führen.
- Die Problematik der Installierung von vordergründig „unabhängigen“ Personenkomitees (also Unterstützungskomitees für KandidatInnen und Parteien) zur Umgehung der Begrenzung von Wahlwerbungskosten sowie der Offenlegung von Wahlkampfspenden wurde vom Gesetzgeber

ab der zweiten Jahreshälfte 2019 dadurch gelöst, dass diese nur aktiv werben dürfen, wenn sie sich zuvor beim UPTS registrieren müssen (was impliziert, dass die Partei der Registrierung beim UPTS zustimmen muss oder gegen diese zumindest wirksam Einspruch erheben kann): in diesem Fall sind deren Spendeneinnahmen von der Partei in den Rechenschaftsbericht aufzunehmen und ihre Unterstützungsleistungen in die Wahlwerbungskosten einzurechnen. Im Falle einer Nichtregistrierung droht eine Verwaltungsstrafe in fünffacher Höhe der Unterstützungsleistung. An dieser Regelung erscheint allerdings systemwidrig, warum diese Registrierung nicht beim Rechnungshof (dem eigentlichen Kontrollorgan), sondern beim UPTS (bisher einem reinen juristischen Spruchsenat für die Verhängung von Sanktionen) zu erfolgen hat und bei der Registrierung keine Einverständniserklärung der begünstigten Partei bzw. KandidatInnen vorzulegen ist.

- Notwendig sind darüber hinaus aber noch weitere *Offenlegungsregeln für Dritte*, etwa Vereine, sofern diese mit Ausgaben jenseits eines Freibetrags (z. B. 7.500 Euro bei bundesweiten Wahlen, bei Gemeinderats- oder Landtagswahlen niedriger) selber Werbemittel oder Wahlkampfveranstaltungen finanzieren, auch ohne direkt für die Wahl einer Partei oder bestimmter KandidatInnen aufzurufen. Derartige „unabhängige“ Akteure könnten durch die nun sehr strengen Limits für Spenden in Wahlkämpfen einen deutlichen Aufschwung erleben; im angloamerikanischen Raum spielen „Political Action Committees/PACS bzw. „third parties“ eine maßgebliche Rolle für themenbezogene Kampagnen und „independent expenditures“. Auch diese sollten daher verpflichtet werden, sich unbürokratisch zu registrieren und ihre Einnahmen und Ausgaben zu deklarieren. Wenn ein derartiger „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).

Offenlegung und Begrenzung der Wahlwerbungskosten

- Die im PartG vorgesehene Begrenzung von Wahlwerbungskosten ist positiv zu bewerten, da sie bei Bundeswahlen 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 (notwendigerweise 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 (moderate) Anpassung nach oben erwogen werden. Der UPTS braucht ein klares Mandat, Verstöße gegen niedrigere Wahlkampfkostenobergrenzen, die einige Bundesländer eingeführt haben, zu sanktionieren.
- Da Parteien oft bereits vor dem Stichtag der Wahl Plakatwellen und Inserate schalten und andere wahlkampfrelevante Aktionen setzen, sollte die Begrenzung der Wahlwerbungskosten den Zeitraum von drei Monaten bis zum Wahltag erfassen.
- Das Problem viel zu niedriger Sanktionen bei Überschreitung der Wahlwerbungskosten wurde durch die Novellierung des PartG Anfang Juli 2019 beseitigt. Verabsäumt wurde mit dieser Neu-

regelung hingegen die Beseitigung einer gravierenden Regelungslücke, wonach für die Nichtaufnahme der Bestätigung der Einhaltung der Wahlwerbungskostenbegrenzung in den Rechenschaftsbericht derzeit keine Sanktion vorgesehen ist.

- 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 der Wahlwerbeausgaben bereits zwei Wochen vor der Wahl. Für eine grob fahrlässige oder vorsätzliche Nichtaufnahme von Informationen in die Deklaration der Wahlwerbekosten vor der Wahl sollten (zusätzlich zur Geldbuße für die Überschreitung der zulässigen Wahlwerbungskosten auf Basis der „endgültigen“ Angaben im Rechenschaftsbericht) angemessene, hinreichend abschreckende Sanktionen festgelegt werden.
- Notwendig ist eine genaue Aufschlüsselung der Wahlkampfkosten – nicht nur wie derzeit ein Testat von Wirtschaftsprüfern, dass die Wahlkampfkostenobergrenze eingehalten/um wie viel sie überschritten wurde. Zur Verbesserung der Transparenz und Ermöglichung einer öffentlichen Nachprüfung (Vergleichbarkeit mit den Angaben von Marktbeobachtungsunternehmen und Offenlegungen von Web-Plattformen wie Facebook und Google/YouTube u.ä.) muss die beispielhafte Auflistung in § 4 Abs. 2 PartG ergänzt (etwa um Wahlkampfveranstaltungen und Werbetouren) und stärker ausdifferenziert werden: So sollten die Ausgaben für Inserate sowie Werbespots im Fernsehen und Radio getrennt und nicht in einer gemeinsamen Position ausgewiesen werden müssen; die Ausgaben für „Kosten des Internet-Werbeauftritts“ sollten zumindest in Kosten für die eigenen Webauftritte/Seiten der Parteien und KandidatInnen, Kosten für Bannerwerbung und für Werbung/Sponsored Posts auf unterschiedlichen Social Media-Plattformen getrennt werden; ebenso sollten Ausgaben für unterschiedliche Typen von Agenturen/Beratungsdienstleistungen oder für begleitende Meinungsforschung separat anzuführen sein. Diese Auflistung müsste auch die verbindliche Gliederung für die zeitnahe Veröffentlichung der Wahlwerbungskosten sein.
- Mit der Novellierung des PartG wurde für Nationalratswahlen und Europawahlen ein begleitendes Monitoring der Wahlwerbungsausgaben eingeführt: Der UPTS hat spätestens eine Woche vor dem Stichtag der Wahl eine Kommission aus drei Sachverständigen (aus dem Bereich der Transparenz- und Kampagnenforschung, aus dem Gebiet des Medienwesens sowie aus dem Kreis von Wirtschaftsprüfern) zu bestellen, die die Wahlkämpfe der Parteien analysieren und jeweils in einem Gutachten die Plausibilität der Einhaltung der Beschränkung der Wahlwerbungskosten beurteilen sollen. Diese Gutachten sind der jeweiligen Partei möglichst fünf Monate nach dem Wahltag zur Stellungnahme zu übermitteln und möglichst sechs Monate nach dem Wahltag auf der Homepage des UPTS zu veröffentlichen. Obwohl diese neu eingeführte Bestimmung (§ 9a PartG) die Überschrift „Transparenz“ trägt, handelt es sich um eine Fehlkonstruktion: Die Parteien selber werden nicht ihrerseits zur Vorlage einer detaillierten Dokumentation und Offenlegung ihrer Wahlkampfkosten (etwa eine vorläufige Offenlegung vor der Wahl sowie eine endgültige spätestens drei Monate nach dem Wahltag) verpflichtet – derartige Angaben könnte

eine derartige Kommission dann auf Plausibilität überprüfen. Vorgesehen ist die Abgabe dreier (separater, also offenbar nicht arbeitsteilig gemeinsam verfasster) Gutachten – welche Aufgabe in diesem Kontext der vorgeschriebene Wirtschaftsprüfer ohne direkten Einblick in die Finanzen der Parteien haben könnte, ist nicht nachvollziehbar. Es ist systemwidrig, dass diese Gutachten an den UPTS – also nicht an das Kontroll- sondern das Sanktionsorgan – zu übermitteln sind. Dass der UPTS zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der PartG-Novelle bereits eine Woche zuvor die Kommission zu bestellen gehabt hätte unterstreicht den Eindruck einer juristischen Fehlkonstruktion mit Placebocharakter.

Finanz-Transparenz bei der Wahl des Bundespräsidenten

Mit § 24a Bundespräsidentenwahlgesetz (BPräsWG) wurden 2012 Regeln für die Finanzierung und Offenlegung der Wahlkampffinanzierung von BundespräsidentenskandidatInnen eingeführt.¹³ Die neuen Regeln wurden im Präsidentschaftswahlkampf 2016 erstmals einem Praxistest unterzogen. Anders als im PartG wurden 2019 die Spendenregeln im BPräsWG nicht geändert.

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. Es gibt keine öffentlichen Mittel für die Wahlkampffinanzierung, weshalb WahlwerberInnen, die nicht von einer der etablierten Parteien unterstützt werden, ihre Wahlkämpfe ausschließlich aus privaten Zuwendungen (oder eigenem Vermögen) finanzieren müssen.

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. Ein Kandidat – Richard Lugner – gab keinen Finanzbericht ab.

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 zwei Wochen vor dem Wahltag (sowie eine Woche 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

¹³ 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>

umfassende Nachvollziehbarkeit der erhaltenen Zuwendungen.

- Angenommene Zuwendungen von mehr als 2.500 Euro sollten analog zur Neuregelung im PartG dem Rechnungshof unverzüglich gemeldet und veröffentlicht werden müssen (statt der bisherigen Regelung: Meldung von Spenden ab 50.001 Euro bis spätestens eine Woche vor dem Wahltag). Die Obergrenzen für Barspenden und anonyme Spenden sollten an diejenigen im PartG angepasst (somit reduziert) und die Annahme von Spenden ausländischer natürlicher und juristischer Personen verboten werden.
- Wahlkampfausgaben sollten analog zur für politische Parteien vorgeschlagenen Regelung aufgeschlüsselt werden müssen.
- 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. Sie beinhalten nicht nur die Meldung und Offenlegung von aktiv erwirtschaftetem Einkommen, sondern beispielsweise auch eine Aufstellung des Vermögens, der Schulden und der wirtschaftlichen Interessen. 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-Monatsbruttobezuges) aus unselbständiger oder selbständiger Tätigkeit verdienten, mussten sie dies der Parlamentsdirektion melden. Diese Liste von Nebenbeschäftigungen (mit Nennung des Arbeitgebers oder Unternehmens, nicht aber der konkreten Höhe des privaten Verdienstes) 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 www.meineabgeordneten.at online und recherchierte die Angaben der laut Gesetz zur Offenlegung verpflichteten PolitikerInnen. Es kam zu zahlreichen Nachmeldungen, politische Konsequenzen gab es für die betroffenen PolitikerInnen keine.

2012 wurde 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.¹⁴

Die aktuellen Regelungen der Offenlegung von privaten Einkünften sind in § 6 Abs. 2 und 4 Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz¹⁵ sowie in § 9 des Bundesverfassungsgesetzes über die

¹⁴ Parlamentskorrespondenz Nr. 623 vom 28.06.2013, https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0623/index.shtml

¹⁵ 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>

Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG)¹⁶ zu finden. Das Unv-Transparenz-G regelt einerseits für Regierungsmitglieder auf Bundes- und Landesebene sowie für Klubobleute im Nationalrat und den Nationalratspräsidenten bzw. die Nationalratspräsidentin 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. auf Grund eines Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisses unter Angabe des Dienstgebers;
 - b. im selbständigen 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.¹⁷

Eine derartige aufgenommene Tätigkeit ist innerhalb eines Monats zu melden. Sofern 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).

¹⁶ 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>

¹⁷ § 6 Abs. 2 Unv-Transparenz-G

Diese Meldungen werden von dem/der PräsidentIn des Nationalrats – bei BundesrätInnen: dem/der Vorsitzenden des Bundesrats – gemäß § 9 BezBegrBVG in einer öffentlichen Liste erfasst und auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht.¹⁸ 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/der PräsidentIn des jeweiligen Landtages überlassen. Diese Praxis hat zur Folge, dass die Offenlegungslisten nicht einheitlich gestaltet sind.

EIN BEISPIEL AUS DER PRAXIS: DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN LANDTAG

Wird eine Tätigkeit beendet, wird sie aufgrund der Meldung des/der Abgeordneten aus der Liste gelöscht. Die gelöschte und damit nicht mehr öffentlich einsehbare Tätigkeit kann aber dennoch Grundlage für die öffentlich angegebene Einkommenskategorie sein. Die Abgeordneten haben jene Einkommenskategorien zu melden, in welche ihr durchschnittlich monatlicher Bruttobezug des **Vorjahres** fällt. So ist es möglich, dass die in der Offenlegungsliste angeführte Tätigkeit nichts mit der angeführten Einkommenskategorie zu tun hat.

Darüber hinaus dürfen Mitglieder des Nationalrats, des Bundesrats und der Landtage keinen Lobbying-Auftrag annehmen. Die Gesetzgeberin versteht darunter „einen entgeltlichen Vertrag, durch den ein Auftraggeber den Auftragnehmer verpflichtet, Lobbying-Tätigkeiten auszuüben“.¹⁹

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 empfohlen hat. In dem im Dezember 2018 angenommenen GRECO-Bericht „Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten – Umsetzungsbericht Österreich“ kommt GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlungen „**teilweise bzw. nicht umgesetzt wurden**“.²⁰

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 – in Frage kommt in Österreich dafür vor allem der Rechnungshof, sofern

¹⁸ <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/ZUSD/BezBegrBVGPar9-NR.pdf>

¹⁹ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

²⁰ GRECO: Vierte Evaluierungsrunde. Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten – Umsetzungsbericht Österreich, 07.12.2018 S. 6 <https://rm.coe.int/vierte-evaluierungsrunde-korruptionspravention-bei-abgeordneten-richte/1680966743>

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/der NationalratspräsidentIn angemessene Sanktionen zu verhängen (analog zur Gesetzeslage in Deutschland²¹). 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, sofern Einkünfte aus unterschiedlichen Tätigkeiten erzielt werden. Die jeweiligen Einkommensquellen sind zeitlich den Einkommens-Kategorien sehr schwer zuordenbar – offengelegt werden muss derzeit nur das durchschnittliche monatliche Gesamteinkommen aus allen Nebenverdiensten, das je nach Größe in eine Kategorie eingeteilt wird. Daher sollte das Einkommen aus jeder einzelnen Einkommensquelle zumindest auf Basis einer Bandbreite für die Öffentlichkeit nachvollziehbar werden. Die aktuell höchste Kategorie „über 10.000 Euro“ 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 nachvollziehbar gemacht werden, zu welchem Zeitpunkt welche bezahlten und ehrenamtlichen Funktionen ausgeübt wurden.
- Von den Parteien bzw. parteinahen Organisationen zur Verfügung gestellte Spesenkonten/pauschalen sind in das zu meldende Einkommen der Abgeordneten einzurechnen oder gesondert anzuführen
- 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 Unternehmensbeteiligungen 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, das zu einem Interessenskonflikt mit seinem/ihrem 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 müssen insbesondere auch Informationen zu Beteiligungen an Rechtsträgern, Schulden, Fonds- und Aktienbesitz sowie Liegenschaftsbesitz, entsprechend der Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) an Österreich. Diskutiert werden sollte auch eine Ausweitung gewisser Meldepflichten auf Ehepartner und Unterhaltsberechtigte von Abgeordneten, wobei diese Informationen allerdings zum Teil nicht öffentlich zugänglich gemacht werden sollten.

21 Deutscher Bundestag: Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, <https://www.bundestag.de/abgeordnete18/nebentaetigkeit/nebentaetigkeit/213826>

- Laut Leitfaden des Parlaments sind nur „aktive“ Tätigkeiten offenkundigspflichtig.²² 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 (sofern damit nicht gegen die Regeln des Korruptionsstrafrechts verstoßen wird).²³ Um daraus resultierende Korruptionsrisiken und Interessenskonflikte zu vermeiden, sollten Spenden, Sachleistungen und sogenanntes Sponsoring im Detail offengelegt werden müssen – darunter fallen insbesondere auch zusätzliche Mitarbeiter, Ressourcen oder Spesen, die Abgeordneten etwa von Interessensverbänden zur Verfügung gestellt werden. Nach den Regeln des PartG müssen derartige Spenden an Abgeordnete in den Rechenschaftsberichten der Parteien nur in einem Sammelposten ausgewiesen werden, nicht aber unter Nennung einzelner EmpfängerInnen und der Höhe für konkrete MandatarInnen.
- 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.²⁴
- 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 Interessenskonflikte zu vermeiden. Verhaltensregeln für solche Fälle sollten in einem Verhaltens- und Ethikodex ausgeführt werden (siehe unten).
- Für punktuelle Interessenskonflikte sollte eine Ad-hoc-Meldepflicht eingeführt werden, wenn persönliche wirtschaftliche Interessen eines/einer Abgeordneten (oder diesen nahestehender Personen) mit der parlamentarischen Arbeit in Konflikt geraten können und von einem Verhandlungsgegenstand betroffen sind. Solche Fälle sollten 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 National- oder Bundesrat muss eine abschließende Aktualisierung der Offenlegung erfolgen. Sie beinhaltet den gesamten Zeitraum der Ausübung des Mandates und bleibt weiter für die Öffentlichkeit zugänglich.
- Nicht mehr aktuelle Versionen der Offenlegungen sollten auf der Parlamentswebseite archiviert

²² <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/25020/0010/BezBegrBVGPar9Erkl-NR.pdf>

²³ uoparat/Group of States against Corruption (GRECO): Vierte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht Österreich, 21.10.2016, <https://www.justiz.gv.at/web2013/home/ministerium/korruptionsbekampfung/greco-berichte/4-evaluierungsrunde~2c94848b582a715a015a2326d21437c2.de.html>

²⁴ Siehe § 1 Abs. 5 der Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestags.

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 etwaiger Meldung von Bewirtung, Geschenken und anderen Vorteilen (Karrieremöglichkeiten, bevorzugte Behandlung, etc.) ebenso enthalten sein wie der Umgang mit möglichen punktuellen Interessenskonflikten.
- Weiters 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“ 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. Frühere Versionen des Registers sind weiterhin abrufbar.

- **Einkommen:** MPs müssen hier exakt angeben, welchen Betrag sie für welche Arbeit bekommen haben, was sie geleistet haben, wie viele Stunden sie gearbeitet haben und Namen, Adresse sowie Branche der Firma. 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 und 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% gehalten werden oder einen Wert von mehr als 70.000 Pfund darstellen.

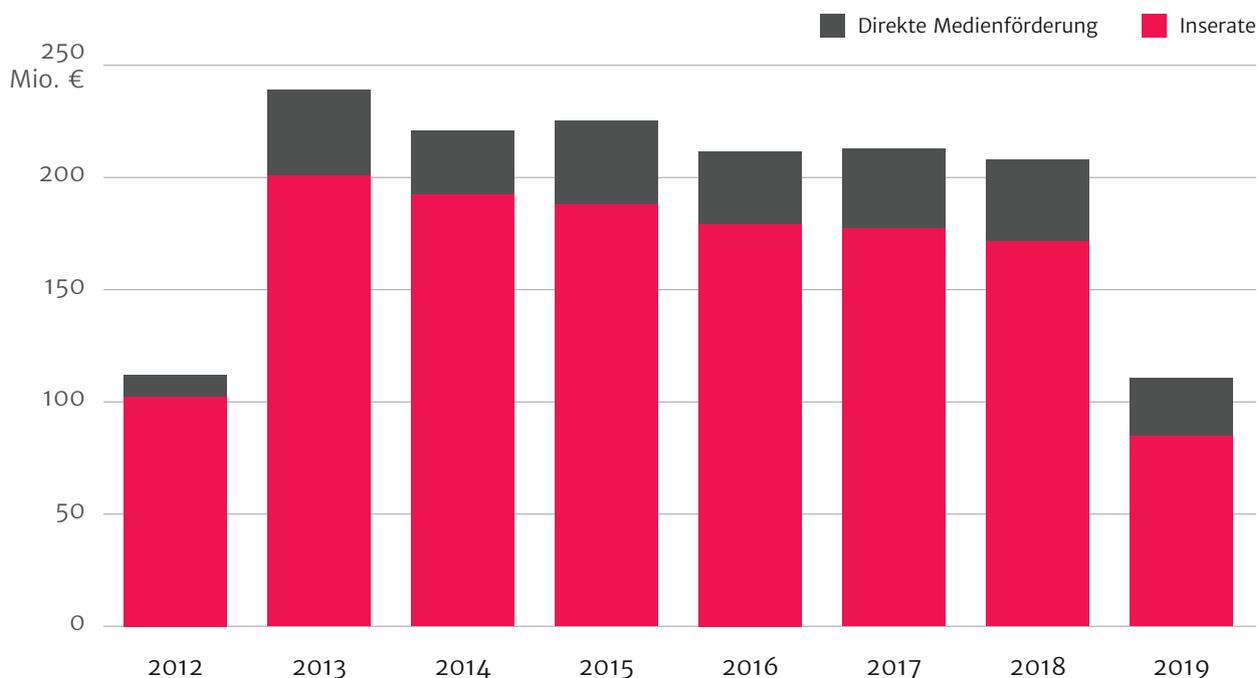
- **Vorteilsannahme:** Abgeordnete müssen offenlegen, wenn sie Vorteile erhalten, bei denen jemand annehmen müsste, dass sie dazu geeignet sind, ihre politischen Aktivitäten beeinflussen, etwa Rabatt-Karten.
 - **Lobbyierende Familienmitglieder:** MPs müssen offenlegen, wenn Familienmitglieder im Bereich Lobbying tätig sind – für diese Offenlegungspflicht gibt es keine finanzielle Untergrenze.
-

3. Medientransparenz mit Lücken

Am 1. Juli 2012 traten das Bundesverfassungsgesetz zur Medientransparenz sowie das Medientransparenzgesetz (MedKF-TG)²⁵ in Kraft. Seither müssen alle öffentlichen Rechtsträger (5.666, Stand: 23.09.2019), 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 KommAustria melden.

Neben der Pflicht zur Bekanntgabe der Ausgaben schreibt das Gesetz vor, dass Veröffentlichungen „ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit“²⁶ dienen müssen („Sachlichkeitsgebot“ bzw. „Vermarktungsverbot“). Rechtsträgern wird untersagt, „auf oberste Organe im Sinne von Art. 19 B-VG hinzuweisen“²⁷ („Hinweis- und Kopfverbot“ für Regierungsmitglieder auf Bundes- und Landesebene). 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.²⁸ Somit sollte die Vergabe von öffentlichen Werbebudgets nachvollziehbar gemacht und sichergestellt werden, dass Steuergelder wirtschaftlich, sparsam und effizient verwendet werden.



25 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).

26 §3a Abs. 1 und 3 MedKF-TG

27 §3a Abs. 4 MedKF-TG

28 §1 MedKF-TG

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 1,3 Milliarden Euro gemeldet (Stand: 30.06.2019). Dazu kamen in sieben Jahren 245 Millionen Euro direkte Förderungen von öffentlichen Rechtsträgern an Medien dazu.

Im Vorfeld der Gesetzgebung wurden wirtschaftlichen Einbuße von Seiten der Medienbranche befürchtet (und das Gesetz gar als „Umsatzminderungsgesetz“ bezeichnet). Tatsächlich sind die öffentlichen Werbebudgets seit Inkrafttreten des Gesetzes leicht rückläufig, aber nach wie vor auf hohem Niveau. 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“,

wie es in einem Bericht des Rechnungshofs heißt.²⁹ 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 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 100 Inse-
rate erhalten hat. Somit ist das zentrale Kriterium für die Beurteilung der Angemessenheit des bezahlten Preises nicht berücksichtigt: das Preis-Leistungs-Verhältnis.
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.

²⁹ 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>

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. Medienunternehmen 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 meldungspflichtig 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? Etwaige 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 Bundes- und Landesverwaltung zur Verfügung. Auch andere Verwaltungseinheiten geben öffentliche Gelder für Werbung, Medienkooperationen und Förderungen aus. 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“.³⁰

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 Kontrollen einzuführen. Dazu kann ein neues Kontrollorgan geschaffen oder eine bestehende Institution (etwa der Werberat) dafür gesetzlich zuständig erklärt werden. Zudem sollte es konkrete Sanktionen bei (wiederholter) Missachtung geben.

Hintergrund

Dunkelziffer von 30 bis 50 Prozent

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 KommAustria veröffentlichten Listen enthalten.“³¹

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

31 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 Nevrivy (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.

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)³² 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“.³³

Die Praxis zeigt jedoch: Das Lobbyregister³⁴ 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. Diese Möglichkeit wird in der Praxis kaum bis gar nicht genutzt: So gab es in den Jahren 2014 bis 2016 nur einen einzigen Fall, in dem Einsicht in das nichtöffentliche Register mit den Auftraggebern beantragt wurde – dieser Zugang wurde nicht gewährt.³⁵

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 ermöglicht werden, wie es etwa beim Transparenzregister der EU der Fall ist.³⁶ Eintragunggebühren 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.

32 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>

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

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

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

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

- 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 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.³⁷
- 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.³⁸ 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.³⁹
- 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 Regierungsentwurf zuständigen Beamten und Politikern sowie in weiterer Folge im parlamentarischen Prozess zu dokumentieren.

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

38 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>;

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

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 Studie⁴⁰ 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 2016 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.⁴¹ 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.⁴²

18 Kammern waren im Oktober 2019 in der Kategorie C des Registers eingetragen. Die mit Abstand meisten gemeldeten Lobbyisten beschäftigt die Wirtschaftskammer mit 1.633 MitarbeiterInnen, die gemeldeten Lobbying-Ausgaben betragen insgesamt fast 35 Millionen Euro (2018)⁴³, gefolgt von

⁴⁰ 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>

⁴¹ Mathias Huter, Stefan Kasberger: Wie transparent ist Einflussnahme auf Entscheidungsträger in Österreich, <https://okfn.at/2016/04/29/oesterreichisches-lobbyingregister/>

⁴² Ibid.

⁴³ <https://www.wko.at/service/oe/LobbyGGesamtlisteWKO.pdf>, abgerufen am 13. Oktober 2019

der Arbeiterkammer, die 68 mit Lobbying beschäftigte Personen und Ausgaben von 5,8 Millionen Euro meldete.⁴⁴ 64 NGOs und Interessenverbände mit freiwilliger Mitgliedschaft waren im Oktober 2019 in der Kategorie D des Registers eingetragen.⁴⁵ 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.

44 [https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/upl/R009X4564_CV001U0001/\\$file/Meldung2018.pdf](https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/upl/R009X4564_CV001U0001/$file/Meldung2018.pdf), abgerufen am 13. Oktober 2019

45 <https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=r&RestrictToCategory=D>, abgerufen am 13. Oktober 2019

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.⁴⁶ 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 Dokumenten von staatlichen Stellen zu verlangen. Mit IFG-Anfragen könnten etwa JournalistInnen und BürgerInnen Angaben aus dem Lobbyregister, den Medientransparenzdaten oder den Finanzofflegungen der Parteien verifizieren und weitere Zusammenhänge in Erfahrung bringen.

Österreich ist der letzte Mitgliedstaat der Europäischen Union ohne Recht auf Zugang zu Dokumenten und gilt als letzte Demokratie Europas mit einem in der Verfassung verankerten Amtsgeheimnis. Im Right to Information Rating, das die gesetzliche Lage zum Bürgerrecht auf Zugang zu staatlicher Information in aktuell 128 Ländern bewertet, liegt Österreich seit Jahren an letzter Stelle.⁴⁷ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ <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 bedeutete 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.⁴⁸ Erst im November

⁴⁸ Begutachtung der Änderung des Bundesverfassungsgesetzes (395.d.B.), https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00395/index.shtml#tab-VorparlamentarischesVerfahren; Stellungnahme des Forums Informationsfreiheit: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_00959/index.shtml

2015 gab es eine Ausschussbegutachtung für ein Informationsfreiheitsgesetz – auch dieses wies in zentralen Aspekten massive Schwächen auf.⁴⁹

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.⁵⁰

Die im Dezember 2017 gebildete ÖVP-FPÖ-Koalition (Dezember 2017 bis Mai 2019) griff die Forderung nach einem Informationsfreiheitsgesetz weder in ihrer Koalitionsvereinbarung noch in irgendeiner regierungsoffiziellen Stellungnahme mehr auf (was umso bemerkenswerter erscheint, als Bundeskanzler Sebastian Kurz im Jahr 2013 – damals noch als Staatssekretär – sich als besonders exponierter Befürworter einer Abschaffung des Amtsgeheimnisses präsentiert hatte).

Nach dem Ende der ÖVP-FPÖ-Koalition wurden im freien Spiel der Kräfte im Parlament Fristsetzungsanträge für ein Informationsfreiheitsgesetz eingebracht: Die SPÖ brachte einen Antrag ein, der jedoch weitestgehend dem ungenügenden Entwurf aus dem November 2015 entsprach. Einen deutlich ambitionierten Entwurf der Liste Jetzt, der auch von NEOS unterstützt wurde, unterstützte die SPÖ jedoch nicht.⁵¹

Erst in der Schlussphase des Nationalratswahlkampfes im September 2019 bekundeten die SpitzenkandidatInnen aller Parteien mit Ausnahme der FPÖ⁵² ihre Absicht, dieses Vorhaben in der neuen Gesetzgebungsperiode erneut aufzugreifen.

49 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/>.

50 https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170626_OTSo231/aus-fuer-amtsgeheimnis-verhandlungen-sind-vorerst-gescheitert

51 <https://www.informationsfreiheit.at/2019/06/13/was-die-spo-e-heute-eingebracht-hat-ist-keine-amtsgeheimnis-abschaffung/>

52 Diskussion der SpitzenkandidatInnen von ÖVP, SPÖ, FPÖ, NEOS, Grüne und Jetzt auf Puls 4, ATV und Servus TV, 22. September 2019 („Privat-TV-Elefantenrunde“).