

INHALT

Tabellenverzeichnis	12
Abbildungsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	14
1. EINLEITUNG	19
2. POLITIKFINANZIERUNG ALS GEGENSTAND DER PARTEIENFORSCHUNG	28
2.1 Forschungsstränge und Theorieangebote der Parteienforschung	28
2.1.1 Parteiorganisationsforschung	28
2.1.2 Stellenwert des Rational Choice für die Analyse der Politikfinanzierung	31
2.1.3 Der Kartellparteienansatz	34
2.2 Die Hauptquellen der Politikfinanzierung	37
2.2.1 Nichtstaatliche Finanzquellen von Parteien	37
a) „Grass roots“-Finanzierungen: Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden	37
b) Sonderbeiträge von Mandataren („Parteisteuern“)	39
c) Großspenden	40
d) Kredite	42
2.2.2 Staatliche Parteienfinanzierung	43
2.2.3 Politikerbezüge	46
2.3 Der vergleichende Forschungsstand zur Politikfinanzierung im Überblick	51
2.3.1 Literaturstand und Quellenlage	51
2.3.2 Kostenniveaus der Parteienfinanzierung im Vergleich	53
2.3.3 Professionalisierung, Medialisierung und Kostenexpansion des Parteienwettbewerbs	56
2.3.4 Die Konvergenz der Regelungssysteme der Politikfinanzierung	58
3. POLITISCHE KORRUPTION	67
3.1 Definition politischer Korruption	67
3.2 Empirische Messung von Korruption	70
3.2.1 Möglichkeiten vergleichender Messung von Korruption	70
3.2.2 Beispiele: Korruptionswahrnehmungsindex, globales Korruptionsbarometer	72
3.2.3 Ergebnisse für Österreich	78
3.3 Internationale Regelungen und Monitoring-Verfahren zur Korruptionsbekämpfung	82
3.3.1 Die wichtigsten „Regelungskreise“ zur Bekämpfung politischer Korruption	82
3.3.2 Die Europarats-Konventionen gegen Korruption und GRECO	85
3.3.3 Politikfinanzierung als Gegenstand internationaler Regelungen	89
4. RAHMENBEDINGUNGEN: PARTEISYSTEM, STAATSAUFBAU UND INTERESSENVERMITTLUNG	92
4.1 Grundzüge des Parteiensystems seit 1945	92

4.2	Verflechtungen des Parteien- und Verbandesystems	98
4.3	Einfluss des bundesstaatlichen Staatsaufbaus	100
4.4	Parteien als Strataarchien; ehrenamtliche versus professionelle Parteiarbeit	102
5.	STAATSRECHTLICHE GRUNDLAGEN UND RAHMENBEDINGUNGEN	106
5.1	Rechtsformen: Politische Partei, wahlwerbende Partei, Parlamentsklub; Regelungszuständigkeit	106
5.2	Das Parteiengesetz	109
5.2.1	Der nahezu „voraussetzungslose“ Parteibegriff (Art. I PartG)	109
5.2.2	Die Verpflichtung zur Offenlegung der Parteifinzen: Zulässigkeit und aktuelle Ausgestaltung (§ 4 PartG)	113
5.2.3	Praktische Probleme der nur rudimentären Regelung; Status von Suborganisationen, Unterlaufen von Rechenschaftspflichten.	119
5.3	Steuerrechtliche Fragen	122
5.3.1	Parteispenden und Steuerrecht	122
5.3.2	Gleichbehandlung mit Körperschaften des öffentlichen Rechts	125
5.4	Verfassungsrechtliche Fragen der Ausgestaltung der Parteien- und Klubfinanzierung	126
5.4.1	Zulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung	126
5.4.2	Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die konkrete Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung	127
	a) Parteienfreiheit und demokratisches Grundprinzip	127
	b) Der Grundsatz des freien Wahlrechts	129
	c) Der Gleichheitsgrundsatz	131
	d) Zwischenbilanz: Zulassungsschwelle und Aufteilungsschlüssel	133
6.	MITGLIEDSBEITRÄGE UND KLEINSPENDEN	136
6.1	Die Beitrags- und Kleinspendeneinnahmen der österreichischen Parteien im internationalen Vergleich	136
6.2	Beitrags- und Massenspendeneinnahmen der SPÖ	137
6.3	Beitrags- und Massenspendeneinnahmen der ÖVP	140
6.4	Beitrags- und Massenspendeneinnahmen der Freiheitlichen (FPÖ, BZÖ).	145
6.5	Beitragsinnahmen der Grünen	146
6.6	Beitrags- und Massenspendeneinnahmen der sonstigen Parteien	147
7.	INDIVIDUELLE GROSSSPENDEN (UNTERNEHMERSPENDEN)	149
7.1	Die offizielle Höhe der Einnahmen der Parteien aus Großspenden	149
7.2	Die Problematik von Unternehmerspenden	150
7.3	Wirtschafts- und Verbändestruktur als Determinanten; Verstaatlichung und Privatisierungen.	153
7.4	Indirekte Formen von Unternehmerspenden	155
7.5	Individuelle Großspenden, Direktspenden an Politiker	156
8.	VERBANDSSPENDEN UND FRAKTIONSFINANZIERUNG VON VERBÄNDEN	160

8.1	Parteispenden der Industriellenvereinigung	160
8.1.1	Die Entwicklung der Politikspendenpraxis der Industriellenvereinigung . . .	161
8.1.2	Die Politikspendenpraxis der Industriellenvereinigung seit den 1990er Jahren	164
8.2	Parteienfinanzierung durch die Kammern und den ÖGB	170
8.2.1	Parteienfinanzierung als Fraktionsfinanzierung und Subventionierung von Vorfeldorganisationen	170
8.2.2	Parteienfinanzierung des ÖGB	173
	a) Die Fraktionsfinanzierung des ÖGB	173
	b) Indirekte Zuwendungen und Kostenübernahmen	175
	c) Restitutionsfonds, „Funktionärssteuern“	176
8.2.3	Fraktionsfinanzierung der Kammern	177
8.2.4	Bedeutung der Kammern und des ÖGB für die Politikfinanzierung	181
9.	PARTEIUNTERNEHMEN	183
9.1	Parteieigene versus parteinahe Unternehmen; Funktionen zwischen Erwerbszwecken und Tarnung von Parteispenden	183
9.2	Traditionelle Parteiunternehmen: Parteizeitungen, Verlage und Druckereien	185
9.3	Unternehmen der Werbebranche	187
9.4	Die ehemalige Nationalbank-Beteiligung des Sozialistischen Verlags	189
9.5	Die Unternehmensbeteiligungen der Wiener SPÖ	190
9.6	Exkurs: Typische „Erträge der Parteitätigkeit“ (Erträge von Veranstaltungen, Verkauf von Broschüren etc.)	194
10.	KREDITAUFNAHMEN	195
10.1	Die Problematik einer Verschuldung von Parteien	195
10.2	Kreditaufnahmen/Verschuldung der Bundesparteien	197
11.	POLITIKERBEZÜGE ALS TEIL DER POLITIKFINANZIERUNG	206
11.1	Die Problematik der Politikerbezüge vor der Reform 1997	206
11.2	Die Situation seit den Neuregelungen 1996 und 1997	209
11.2.1	Die Neuregelung der Dienstaussübung von Beamten	210
11.2.2	Die „Bezügepyramide“ und die schrittweise Abschaffung von Pensionsprivilegien von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern	211
11.3	Unvereinbarkeits-, Transparenz- und Strafbestimmungen für Abgeordnete und Regierungsmitglieder	215
11.3.1	Unvereinbarkeitsbestimmungen	216
11.3.2	Die (mangelnde) Transparenz von Abgeordneten-Nebeneinkünften und Direktspenden an Politiker	219
11.3.3	Strafrechliche Bestimmungen gegen politische Korruption	219
11.4	Funktion öffentlicher Mandate zur Bezahlung von Parteifunktionären	223
12.	PARTEISTEUERN UND SONSTIGE MANDATSBEZOGENE AUSGABEN VON POLITIKERN	226
12.1	Vorbemerkungen	226
12.2	Die Höhe der Parteisteuern	227

12.2.1	Klubabgaben	227
12.2.2	Parteiabgaben	228
12.2.3	Die Gesamthöhe der Partei- und Klubabgaben	232
12.3	Problematik der Parteisteuern	233
13.	DIREKTE STAATLICHE PARTEIENFINANZIERUNG: BUND	236
13.1	Direktfinanzierung nach dem Parteiengesetz	236
13.1.1	Die Förderungstitel des PartG	236
	a) Zuwendungen für Öffentlichkeitsarbeit	236
	b) Wahlwerbekostenbeitrag für Nationalratswahlen	239
	c) Wahlwerbekostenbeitrag für Wahlen zum Europäischen Parlament	242
	d) Entwicklung der Subventionshöhe nach dem Parteiengesetz	244
13.1.2	Folgen bei zweckwidriger Verwendung	245
13.1.3	Verfahrensfragen	248
13.2	Die Finanzierung der politischen Akademien	249
13.2.1	Politische Bildung als Parteiaufgabe	249
13.2.2	Die Finanzierungsregeln für die Parteiakademien	250
13.2.3	Rechtsprobleme bei Parteiabspaltungen	254
13.2.4	Interpretation der rechtlichen Vorgaben für „staatsbürgerliche Bildungsarbeit“ und die Praxis der Parteiakademien	256
13.2.5	Kontrollvorschriften und Ergebnisse von Rechnungshofprüfungen	260
14.	KOSTEN DES PARLAMENTARISMUS	266
14.1	Die „parlamentarische Infrastruktur“ auf Bundesebene	266
14.1.1	Vorbemerkungen, Entwicklung der parlamentarischen Infrastruktur	266
14.1.2	Klubfinanzierung auf Bundesebene	270
	a) Die Entwicklung der Förderungen und die Regelung bis Oktober 2008	270
	b) Die Neuregelung im Oktober 2008	275
	c) Verbleibende Probleme der Klubfinanzierung	278
14.1.3	Personalüberlassung durch die Parlamentsdirektion, sonstige Infrastruktur	279
14.1.4	Parlamentarische Mitarbeiter der Nationalräte: das Mitarbeitergesetz	280
14.1.5	Zwischenbilanz: Die Personalstruktur der Klubs	284
14.2	Klubfinanzierung und Personalsubventionen auf Landesebene	286
15.	STAATLICHE POLITIKFINANZIERUNG AUF LANDESEBENE	288
15.1	Überblick	288
15.1.1	Subventionsformen auf Landesebene	288
15.1.2	Parteienfinanzierungsgesetze in den Bundesländern	290
15.2	Parteienfinanzierung in den einzelnen Bundesländern	293
15.2.1	Burgenland	293
	a) Parteienfinanzierung	293
	b) Klubfinanzierung	295
15.2.2	Kärnten	297
	a) Parteienfinanzierung	297

b) Klubfinanzierung	300
15.2.3 Niederösterreich	302
a) Parteienfinanzierung	302
b) Klubfinanzierung	304
15.2.4 Oberösterreich	307
a) Parteienfinanzierung	307
b) Klubfinanzierung	309
15.2.5 Salzburg	312
a) Parteienfinanzierung	312
b) Klubfinanzierung	314
c) Kontrolle und Offenlegung	315
15.2.6 Steiermark	318
a) Landesspezifische Besonderheiten: politische Bildungsarbeit und Pressefinanzierung	318
b) Parteien- und Klubfinanzierung	319
15.2.7 Tirol	323
15.2.8 Vorarlberg	325
a) Parteienfinanzierung	325
b) Klubfinanzierung	326
c) Reformdiskussionen	328
15.2.9 Wien	331
a) Die besonders ausgeprägte Intransparenz der Wiener Parteienfinanzierung	331
b) Parteienfinanzierung	332
c) Unterstützung der Landtagsklubs	334
d) Entwicklung der Förderungen	336
16. STAATLICHE PARTEIENFINANZIERUNG AUF GEMEINDEEBENE	339
17. INDIREKTE FORMEN DER STAATLICHEN PARTEIENFINANZIERUNG	342
17.1 Staatliche Durchführung von Wahlen und Volksbegehren, Bereitstellung von Wählerdaten für Parteien	342
17.2 Die Presseförderung	343
17.3 Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, Mitarbeiterstäbe von Regierungsmitgliedern	344
17.4 Exkurs: Sendezeit im Rundfunk	348
17.5 Subventionen an Vorfeldorganisationen	350
18. HÖHE UND ENTWICKLUNGSTRENDS DER STAATLICHEN POLITIKFINANZIERUNG AUF BUNDES- UND LANDESEBENE	351
18.1 Die Höhe der staatlichen Parteien- und Klubfinanzierung auf Bundes- und Landesebene im Vergleich	351
18.2 Langzeitvergleich mit anderen Indizes: Der überproportionale Anstieg der staatlichen Politikfinanzierung	357

18.3	Gründe für die Entwicklung der staatlichen Parteizuwendungen auf Bundes- und Landesebene	361
18.3.1	Das Primat der Parteiinteressen	361
18.3.2	Veränderungen in den Parteiorganisationen	362
18.3.3	Interessen der Parteien bei der Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung auf Bundesebene	364
18.3.4	Muster des Anstiegs der staatlichen Parteienfinanzierung	368
18.3.5	Mögliche Erklärungsfaktoren für die unterschiedliche Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung in den einzelnen Bundesländern	370
19.	DIE FINANZPROFILE DER ÖSTERREICHISCHEN PARTEIEN	375
19.1	Rechenschaftsberichte und tatsächliche Einnahmestruktur	375
19.2	Die wichtigsten Ausgaben: Personal- und Sachaufwendungen, Öffentlichkeitsarbeit/ Wahlkampfkosten	377
19.3	Grundmuster des Parteiaufbaus und der Einnahmestrukturen	379
19.4	Spezifika der SPÖ	383
19.5	Spezifika der ÖVP	387
19.6	Spezifika der FPÖ	391
19.7	Spezifika der Grünen	393
19.8	Bündnis Zukunft Österreich	396
19.9	Sonstige Parteien	397
19.9.1	Das Liberale Forum	397
19.9.2	Die KPÖ	398
19.9.3	Die Partei Hans-Peter Martins	399
19.9.4	Die Partei Fritz Dinkhauser – Bürgerforum Tirol	401
19.10	Gegenüberstellung der Gesamteinnahmen der Parteien für 2009	401
20.	WAHLKAMPFKOSTEN: ZWISCHEN KOSTENEXPANSION UND VERSUCHEN DER BEGRENZUNG	406
20.1	Die Wahlkampfkosten der Parteien	406
20.1.1	Abgrenzung von Wahlwerbungskosten	406
20.1.2	Die wichtigsten Wahlwerbemittel	408
20.1.3	Wahlwerbungskosten auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems	410
20.1.4	Personalisierung der Wahlordnungen und Vorwahlen als kostentreibende Faktoren	411
20.1.5	Wahlkampfausgaben für Nationalratswahlen zwischen 1959 und 1990	414
20.1.6	Fallstudie 1: Die Nationalratswahl 1994	415
20.1.7	Fallstudie 2: Die Nationalratswahl 2006	417
20.1.8	Der Stellenwert von Wahlkampfausgaben in den Parteibudgets	419
20.2	Versuche einer Begrenzung von Wahlwerbungskosten	421
20.2.1	Diskussionen über die Begrenzung von Wahlkampfausgaben	421
20.2.2	Die Praxis der Wahlkampfkostenbeschränkung auf Bundesebene 1975–1986 (Art. III und IV PartG)	422
20.2.3	Diskussionen um ein „Fairnessübereinkommen“ vor der Nationalratswahl 2006	425

21.	EXKURS: POLITIKFINANZIERUNG AUF EU-EBENE	430
21.1	Vorbemerkung: Politikfinanzierung und Korruption im europäischen Mehrebenensystem	430
21.2	Die Finanzierung der Mitglieder des Europäischen Parlaments	432
21.2.1	Abgeordnetenbezahlung und „Spesenregelungen“; das Abgeordnetenstatut	432
21.2.2	Sekretariatszuschuss (parlamentarische Mitarbeiter)	436
21.3	Fraktionsfinanzierung auf EU-Ebene	437
21.4	Parteien- und Wahlkampffinanzierung	439
21.4.1	Wahlkampffinanzierung	439
21.4.2	Das Parteistatut und die direkte Finanzierung europäischer Parteien	440
21.5	Zusammenfassung der Daten, Stellenwert für die nationalstaatliche Politikfinanzierung	444
22.	AUSWIRKUNGEN DER STAATLICHEN PARTEIENFINANZIERUNG	448
22.1	Internationaler Diskussionsstand und komparative Befunde	448
22.2	Auswirkungen der staatlichen Parteienfinanzierung in Österreich	455
22.2.1	Korruptionsmindernde Effekte der staatlichen Parteienfinanzierung?	455
22.2.2	„Professionalisierung der Parteitätigkeit“ und die Auswirkungen auf die Personalstände der Parteien	457
22.2.3	Erhöhung der finanziellen Autonomie der Parteispitzen	460
22.2.4	Die Ebene der Parteienkonkurrenz: Verfestigung des Parteiensystems?	461
22.3	Keine Ablösung der Mitglieder- und Apparatparteien	465
23.	ANFORDERUNGEN AN EINE REFORM DES ÖSTERREICHISCHEN POLITIKFINANZIERUNGSSYSTEMS	471
23.1	Die bisher geringe Bedeutung von Fachdiskussionen und Medienberichterstattung	471
23.2	Die Notwendigkeit eines umfassenden Regulierungsansatzes und unabhängiger Kontrollmechanismen	475
23.3	Notwendige Inhalte eines künftigen Parteiorganisationsrechts	478
23.4	Änderungen der Regelungen für die staatliche Parteienfinanzierung	482
23.4.1	Systemimmanente Reformvorschläge	482
23.4.2	Einbau von Steuerungsanreizen	487
23.4.3	Verbindliche Regeln für „Regierungswerbung“ und die Fraktionsfinanzierung der Kammern	490
23.5	Regelungen für Politikspenden	491
23.6	Regeln für Parteiunternehmen	494
23.7	Begrenzung von Wahlwerbekosten	495
23.8	Unabhängige externe Kontrollinstanzen	496
24.	NACHWORT	499
	Literaturverzeichnis	501
	Biografie	527