

VERFASSUNGSGERICHTSHOF
E 729/2016-18
13. Dezember 2016

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Angela JULCHER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Ute GRABENSBERGER

als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache des TEAM STRONACH FÜR ÖSTERREICH, Reichsratsstraße 3, 1010 Wien, vertreten durch Dr. Michael Krüger Rechtsanwalt GmbH, Seilergasse 4/15, 1010 Wien, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 23. März 2016, Z W120 2109689-1/9E, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 144 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Die Beschwerdeführerin ist durch das angefochtene Erkenntnis weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden.
- II. Die Beschwerde wird abgewiesen und dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung darüber abgetreten, ob die Beschwerdeführerin durch das angefochtene Erkenntnis in einem sonstigen Recht verletzt worden ist.

Entscheidungsgründe

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Die Beschwerdeführerin ist eine politische Partei ("Team Stronach für Österreich", Kurzbezeichnung: "Team Stronach"). Sie beteiligte sich als Wählergruppe an der Wahlwerbung zur Nationalratswahl vom 29. September 2013 ("wahlwerbende Partei" iSd § 2 Z 2 Parteiengesetz 2012, BGBl. I 56/2012 idF BGBl. I 84/2013, im Folgenden: PartG) und erreichte elf Mandate. Nach Ausweis im Rechenschaftsbericht und Nachtragsbericht 2013 betrugen die Wahlwerbungsausgaben für die Wahl zum Nationalrat 2013 € 13.580.165,67. Davon ausgehend wurde der in § 4 PartG festgelegte Höchstbetrag von € 7 Millionen um € 6.580.165,67 überschritten. 1
2. Die Beschwerdeführerin wurde mit Bescheid des Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates vom 18. Juni 2015 wegen der Überschreitung der Wahlwerbungsausgaben bei der Wahl zum Nationalrat 2013 gemäß § 10 Abs. 8 PartG zur Zahlung einer Geldbuße in der Höhe von € 567.000,- verpflichtet. 2
3. Mit Erkenntnis vom 23. März 2016 wies das Bundesverwaltungsgericht den Antrag der Beschwerdeführerin auf ersatzlose Behebung des Bescheides sowie 3

die Eventualanträge auf Abänderung des Bescheides dahingehend, dass die Geldbuße auf einen Betrag von € 10.000,- reduziert oder der Bescheid aufgehoben und an den Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat zurückverwiesen werde, als unbegründet ab. Begründend führt das Bundesverwaltungsgericht aus, die Beschwerdeführerin habe im Wahlkampf zur Nationalratswahl 2013 die Obergrenze von 7 Millionen Euro für Wahlwerbungsausgaben in § 4 Abs. 1 PartG um € 6.580.165,67, somit fast im Ausmaß von 100 Prozent überschritten, was der Rechnungshofbericht eindeutig belege und von der Beschwerdeführerin nicht bestritten worden sei. Die verhängte Geldbuße bewege sich innerhalb des in § 10 Abs. 8 PartG gesetzlich vorgesehenen Rahmens (10 Prozent des Überschreibungsbetrages für eine 25-prozentige Überschreitung von 7 Millionen Euro plus zusätzlich bis zu 20 Prozent des zweiten Überschreibungsbetrages über 25 Prozent von 7 Millionen Euro); sie orientiere sich an der Intensität der Beeinträchtigung, am Gedanken der General- und Spezialprävention, der fehlenden Begründung seitens der Beschwerdeführerin, weshalb es zu einer derart hohen Überschreitung des gesetzlichen Höchstbetrages gekommen sei, sowie an der erheblichen Sorgfaltswidrigkeit der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben über die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben.

4. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten sowie in Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses, in eventu die Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, beantragt wird. Auszugsweise wird in der Beschwerde Folgendes vorgebracht:

4

"[...] Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 7 Abs 1 B-VG:

[...] Die angewendete gesetzliche Bestimmung des § 10 Abs. 8 PartG hängt mit anderen Bestimmungen des Parteiengesetzes in einer Weise zusammen, aus der sich eine unsachliche Differenzierung ergibt, die den Gleichheitsgrundsatz verletzt.

[...]

§ 4 PartG verpflichtet die politischen Parteien zu einer Beschränkung der Ausgaben für Wahlwerbungen. § 5 Abs 3 PartG verpflichtet die Parteien, die Einhaltung dieser Verpflichtung nachzuweisen. § 10 Abs. 8 PartG sieht für den Fall der

Überschreitung des in § 4 PartG normierten Höchstbetrages eine Geldbuße vor. Dagegen ist für die Verletzung der Nachweisverpflichtung gemäß § 5 Abs 3 PartG keine Sanktion vorgesehen.

Das bedeutet im Ergebnis: Eine politische Partei, die die Nachweisverpflichtung nicht erfüllt, kann auch bei einer vermutlichen oder sogar tatsächlich nachweisbaren Überschreitung der Wahlwerbungskostenbeschränkung überhaupt nicht belangt werden. Sie stellt erst mit der Erfüllung ihrer – nicht sanktionierten(!) – Nachweisverpflichtung die Grundlage ihrer eventuellen Bestrafung her.

Das BVwG erkennt im Fehlen einer Sanktionierung der Nachweispflicht durchaus eine mögliche Verfassungswidrigkeit, die jedoch im vorliegenden Fall angeblich nicht präjudiziell sei.

Es handle sich vielmehr um ein 'gänzlich Untätigbleiben des Gesetzgebers', das vom Verfassungsgerichtshof nicht aufgegriffen werden könne. (Dass dies falsch ist, wird sogleich dargelegt werden.)

Aber selbst wenn es sich – so das BVwG – um eine 'bloß partielle Unterlassung des Gesetzgebers' handelte, läge nach Auffassung des BVwG keine Verfassungswidrigkeit vor. Es liege vielmehr im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, darüber zu entscheiden, welche Verpflichtungen politischer Parteien nach dem PartG mit welchen 'Sanktionen' durchgesetzt werden können bzw. welche Verfahrensabschnitte im Zusammenhang mit der verfahrensgegenständlichen Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben überhaupt sanktioniert werden sollen bzw. welche Sanktionen erfolgen sollen.

Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung der politischen Parteien für die demokratische Ordnung der Republik Österreich würden aus Sicht des BVwG durchaus Gründe [dafür sprechen], dass der Gesetzgeber vorausgesetzt habe, keine politische Partei würde ihrer Nachweispflicht nicht nachkommen und sich dadurch jeglicher Überprüfbarkeit durch Wirtschaftsprüfer, den Rechnungshof und schließlich der Allgemeinheit entziehen.

Diese Argumentation des belangten Gerichts, wonach der Gesetzgeber möglicherweise vorausgesetzt habe, dass jede politische Partei auch ohne Sanktionsdrohung ihrer Nachweispflicht nachkommen und sich somit nicht der Überprüfbarkeit entziehen werde, widerspricht freilich jeglicher Erfahrung.

[...]

Eine solche Regelung stellt damit für politische Parteien geradezu eine Einladung dar, die Verhängung einer Geldbuße nach § 10 Abs 8 PartG ganz einfach dadurch abzuwenden, dass sie die Wahlwerbungskosten nicht (vollständig) offenlegt.

Die Sanktionslosigkeit der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der gesetzlichen Nachweispflichten ist insofern kein 'gänzlich Untätigbleiben des Gesetzgebers', das vom Verfassungsgerichtshof nicht aufgegriffen werden könnte.

Die Sanktionslosigkeit der Nachweisverpflichtung auf der einen Seite und die Sanktionierung des Überschreitens der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben auf der anderen Seite hängen vielmehr eng miteinander zusammen und ergeben das einleitend skizzierte rechtliche System.

Erst aus diesem systematischen Zusammenhang ergibt sich die Unsachlichkeit der bestehenden Gesetzeslage. Sie kann vom Verfassungsgerichtshof unschwer durch die Aufhebung des § 10 Abs. 8 PartG behoben werden.

Mit anderen Worten: § 10 Abs. 8 PartG ist nicht einfach eine Norm, die ein gesetzlich verbotenes Verhalten pönalisiert, was für sich gesehen unter dem Gesichtspunkt des Sachlichkeitsgebotes selbstverständlich unproblematisch wäre. Ihre Problematik ergibt sich vielmehr daraus, dass diese Pönalisierung von der Erfüllung eines anderen gesetzlichen Gebotes (§ 5 PartG) durch den Normadressaten abhängig gemacht wird, das seinerseits nicht pönalisiert ist.

[...]

Der Gesetzgeber ist selbstverständlich verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, sämtliche Möglichkeiten zur Verhinderung rechtswidrigen Verhaltens auszuschöpfen, wie das BVwG richtig argumentiert. Hier geht es aber nicht um das unter diesem – praktisch unerreichbaren – Ziel verfassungsrechtlich Gebotene, sondern um eine Regelung, die rechtswidriges Verhalten geradezu begünstigt.

Dass mit einer Aufhebung des § 10 Abs 8 PartG dem Parteiengesetz 'ein weiterer Zahn gezogen wird' und dadurch, wie das BVwG befürchtet, das Ziel des Gesetzgebers, Wahlwerbungsausgaben zu beschränken, noch schwerer erreichbar wäre, ist ein rechtspolitisches Argument und keine Verfassungsfrage.

Zwar ist der Ansicht des Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates im Anfall zuzustimmen, dass es die offensichtliche Intention des Gesetzgebers sei, Verhaltenspflichten der politischen Parteien so zu sanktionieren, dass die Achtung vor den politischen Parteien erhalten und gestärkt werde. Diese Intention rechtfertigt aber gerade nicht eine unsachliche Einschränkung derartiger Sanktionen.

Wenn der Gesetzgeber eine Sanktionierung der Nachweisverpflichtung gemäß § 5 PartG nicht für erforderlich erachtet, ist es nur logisch, dass auch die damit verschränkte Verpflichtung der Ausgabenbeschränkung nicht sanktioniert wird.

Die Argumentation des BVwG, die Nachweisverpflichtung gehöre zu den Grundregeln der demokratischen Ordnung der Republik und sei eben deshalb nicht mit

einer Sanktion versehen, während eine Überschreitung des für die Wahlwerbung zulässigen Höchstbetrages weniger gravierend sei, so dass sich die gesetzlich vorgesehene Sanktion als verfassungsrechtlich unproblematisch erweise, entbehrt jeder Logik.

[...]

[...] § 4 Abs 1 PartG, der mittelbarer Inhalt des § 10 Abs. 8 PartG ist, normiert für sämtliche Wahlen die gleiche Höchstgrenze, was dem Gleichheitsgrundsatz widerspricht, da Landtags-, Gemeinderats- oder Bezirksvertretungswahlen bezogen auf die zulässige Mittelverwendung von Wahlwerbungskosten nicht mit einer Nationalratswahl gleichgesetzt werden können und folglich eine gesetzliche Differenzierung geboten wäre. Es kann ja nicht sein, dass eine Partei, die sich bei einer Nationalratswahl um Wähler aus ganz Österreich bemüht, nicht mehr Mittel aufwenden darf, als eine Partei, die bei Landtags-, Gemeinde- oder Bezirksvertretungswahlen in geographisch wesentlich kleineren Einheiten Wahlwerbung betreibt und mangels Fehlen[s] einer landesgesetzlichen Regelung den gleich hohen Betrag für Wahlwerbung sanktionslos aufwenden dürfte wie eine Partei, die bei Nationalratswahlen antritt[.]

Präjudizialität liegt vor, da die angewendete verfassungswidrige Wortfolge 'zu einem allgemeinen Vertretungskörper' Voraussetzung für eine Pönalisierung einer Wahlkampfkostenüberschreitung auch bei einer Nationalratswahl ist.

[...] Eine weitere unsachliche Ungleichbehandlung ergibt sich daraus, dass schon länger bestehende politische Parteien ('Altparteien') über Vorfeldorganisationen verfügen. Mangels Verpflichtung zur Berücksichtigung von Leistungen nahestehender Organisationen – sofern diese nicht nach den Parteistatuten an der Willensbildung der jeweiligen Partei mitwirken – konnten 'Altparteien' ihre Wahlwerbungsausgaben und damit eine allfällige Geldbuße nach § 10 Abs 8 PartG dadurch reduzieren, dass Kosten für den Wahlkampf augenscheinlich in deren Vorfeldorganisationen ausgelagert wurden.

Der Rechnungshof stellt in seinem Bericht 'Bund 2015/10' [...] fest, dass die SPÖ diese sanktionslose Umgehungs konstruktion gewählt hat, indem sie im Jahr 2012 ihre Statuten in Bezug auf Vorfeldorganisationen so geändert hat, dass diese nicht mehr an der Willensbildung der politischen Partei mitwirken und folglich im Jahr 2013 nach § 2 Z 3 PartG nicht mehr als nahestehende Organisation mit entsprechenden Meldepflichten zu qualifizieren waren.

Wahlwerbungsausgaben von bestehenden Vorfeldorganisationen (Pensionistenverband etc.), die zum Teil auch zahlreiche Unternehmensbeteiligungen umfassen, sind in den offengelegten Wahlkampfausgaben der SPÖ damit nicht enthalten.

Als Grundlage für die Verhängung der Geldbuße gemäß § 4 iVm [§] 10 Abs 8 PartG wurden hinsichtlich der Beschwerdeführerin, die als neu gegründete politische Partei ihren Wahlkampf ohne Vorfeldorganisationen bestreiten musste, sämtliche Ausgaben herangezogen, während etwa bei der SPÖ mit einem aufgrund öffentlicher Wahrnehmung vergleichbaren Wahlwerbenaufwand lediglich ein Teil ihrer tatsächlichen Wahlkampfkosten berücksichtigt und damit nur eine geringe Geldbuße in Höhe von EUR 15.000.- verhängt wurde.

Durch diese unterschiedliche Berücksichtigung der für die Nationalratswahl 2013 jeweils tatsächlich angefallenen Wahlwerbungskosten ist die Beschwerdeführerin, über die eine erhebliche Geldbuße in Höhe von EUR 567.000.- verhängt wurde, in ihrem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichbehandlung verletzt.

[...] Verletzung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung:

§ 4 Abs 1 PartG legt fest, dass jede politische Partei zwischen dem Stichtag und dem Wahltag zu einem allgemeinen Vertretungskörper maximal EUR 7 Millionen für Wahlwerbung aufwenden darf.

Damit wird eine Wahlkampfkostenbeschränkung für alle Wahlen zu einem 'allgemeinen Vertretungskörper', also für Bundeswahlen, Wahlen zu den Landtagen und den Gemeinderäten sowie Wahlen zu den Bezirksvertretungen in Wien normiert.

Soweit die Bundesverfassung nicht explizit etwas anderes erlaubt, schließt die bundesstaatliche Kompetenzverteilung gleichartige Regelungen desselben Sachverhalts unter gleichen Gesichtspunkten durch Bundes- und Landesgesetz aus.

Sind landesgesetzliche Regelungen zur Begrenzung von Wahlwerbungsausgaben zulässig (wie der Verfassungsgerichtshof in B 1302/2013 entschieden hat), so ist es im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ausgeschlossen, dass auch der einfache Bundesgesetzgeber Höchstgrenzen für die Kosten der Wahlwerbung normiert.

Der Bundesgesetzgeber hat zudem in dieser Angelegenheit keine Kompetenz zu einer Grundsatzgesetzgebung, die einen Rahmen festlegt, den der Landesgesetzgeber im Sinne einer niedrigeren Kostenbegrenzung ausführen könnte, sodass § 4 Abs 1 PartG, insbesondere die auch für Verfahren betreffend Nationalratswahlen präjudizielle Wortfolge 'einem allgemeinen Vertretungskörper oder', schon aus Gründen der Kompetenzwidrigkeit bundesverfassungswidrig ist.

[...] Verletzung der Verfassungsbestimmung des § 1 Parteiengesetz:

Die Verfassungsbestimmung des § 1 Abs 3 PartG legt nach ihrem klaren Wortlaut fest, dass die Tätigkeit politischer Parteien – sofern bundesverfassungsgesetzlich

nichts anderes bestimmt ist – nicht durch besondere Rechtsvorschriften beschränkt werden darf. Zur Tätigkeit politischer Parteien gehört gemäß § 1 Abs 2 PartG insbesondere die Teilnahme an Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern, wofür die Durchführung von Wahlwerbungsaktivitäten erforderlich ist.

§ 4 Abs 1 PartG zieht für Wahlwerbungsaktivitäten politischer Parteien auf einfachgesetzlicher Ebene eine betragsmäßige Höchstgrenze von EUR 7.000.000.- ein. Damit werden politische Parteien in ihrer Kerntätigkeit, nämlich der Vorbereitung auf Wahlen zu einem allgemeinen Vertretungskörper, massiv beschränkt, sodass die Regelung des § 4 Abs 1 PartG auch wegen Verstoßes gegen § 1 Abs 3 PartG verfassungswidrig ist [Zögernitz/Lenzhofer, Politische Parteien – Recht und Finanzierung, Wien 2013, § 4 RZ 12].

[...]

[...] Verletzung des Legalitätsprinzips nach Art. 18 B-VG:

§ 4 Abs 1 PartG spricht davon, dass jede politische Partei für Wahlwerbung maximal 7 Millionen Euro aufwenden darf. Für den Rechtsunterworfenen ist aus dem PartG nicht nachvollziehbar, welche Kosten als 'Wahlwerbungsaufwand' zu qualifizieren sind.

In § 2 Z 4 PartG wird zwar der Begriff 'Wahlwerbungsausgaben' definiert als 'Ausgaben, die eine politische Partei oder eine wahlwerbende Partei, die keine politische Partei ist, ab dem Stichtag der Wahl bis zum Wahltag zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder zum Europäischen Parlament spezifisch für die Wahlauseinandersetzung aufwendet'.

Damit bleibt jedoch völlig offen, welche Ausgaben als 'spezifisch für die Wahlauseinandersetzung' zu werten und damit dem Bereich der Wahlwerbungsausgaben zuzurechnen sind.

Auch § 4 Abs 2 PartG vermag dieses Problem nicht zu lösen, da in dieser Bestimmung lediglich eine demonstrative Aufzählung möglicher Wahlwerbungsausgaben zu finden ist.

Somit stellte der Präsident des Rechnungshofes, Dr. Josef Moser, im Ö1 Mittagjournal am 28. Oktober 2014 fest, dass im PartG nicht klar geregelt sei, was unter dem Titel Wahlkampfkosten laufen dürfe, sodass insbesondere die erforderliche Vergleichbarkeit hinsichtlich der Wahlwerbungsausgaben der einzelnen Parteien fehle.

Rechnungshofpräsident Moser spricht dabei auch von einem untragbaren Zustand und meinte dazu wörtlich: 'Das ist ein Zustand, der geändert gehört'.

Dieser Meinung schließen sich nach einem Bericht der Salzburger Nachrichten vom 29. Oktober 2014 der ehemalige Präsident des Rechnungshofes, Dr. Franz Fiedler, sowie der auf Parteienfinanzierung spezialisierte Politikwissenschaftler Hubert Sickinger an.

§ 4 Abs 1 PartG ist bezogen auf die Qualifikation des Wahlwerbungsaufwands derart unbestimmt, dass zehn Wirtschaftsprüfer der politischen Parteien vor Aufnahme Ihrer Prüfungstätigkeit eine eigene Arbeitsgruppe in der Kammer der Wirtschaftstreuhande einrichten mussten, die unter dem Vorsitz von Philipp Rath eine 'Gebrauchsanweisung' für die zur Prüfung bestellten Wirtschaftsprüfer erarbeiten sollten.

Wenn nun all diese führenden Experten trotz Heranziehung sämtlicher Interpretationsmethoden bis heute nicht beurteilen können, welche Kosten zum Wahlwerbungsaufwand zählen und welche nicht, so stellt sich zwingend die Frage, wie dies die Beschwerdeführerin als Adressatin dieser Norm schon vor der Nationalratswahl 2013 hätte feststellen können.

Die mangelnde Bestimmbarkeit des 'Wahlwerbungsaufwands', der in § 4 Abs 1 PartG als zentrales Element die Grundlage für die Berechnung der Höchstgrenze sowie der Sanktion nach § 10 Abs 8 PartG bildet, verstößt somit gegen das in Art 18 B-VG verankerte Legalitätsprinzip.

Weiters vertritt der UPTS in seinem Bescheid vom 18. Juni 2015 zu Recht die Auffassung, dass eine Geldbuße nach § 10 Abs 8 PartG nicht mit einer Geldstrafe gleichgesetzt werden darf, sodass die unmittelbare Anwendung des § 19 VStG ausscheidet.

Die Bemessungsgründe für eine Geldbuße nach § 10 Abs 8 PartG sind aber auch aus dem PartG nicht ableitbar. Zwar spricht § 10 Abs 6 und Abs 7 PartG davon, Geldbußen 'je nach Schwere des Vergehens zu verhängen', doch ist diese Bemessungsgrundlage nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut ausschließlich auf die in § 10 Abs 6 und Abs 7 PartG taxativ aufgezählten Verstöße anzuwenden.

Da somit § 10 Abs 8 PartG keinen Bezug auf die Schwere des Vergehens nimmt und sich auch sonst keine Anhaltspunkte für die betragsmäßige Bemessung einer Geldbuße ergeben, liegt ein Verstoß gegen Art. 18 B-VG vor. Dies hat zur Folge, dass über die Beschwerdeführerin mittels angefochtene[n] Erkenntnis[ses] willkürlich eine Geldbuße verhängt wurde.

[...] Verletzung des verfassungsgesetzlich geschützten Rechts auf Unverletzlichkeit des Eigentums gemäß Art. 5 StGG und Art 1 1.ZPEMRK und des Gleichheitsgrundsatzes:

Wenn aber eine verfassungskonforme Auslegung eine Gleichstellung der im PartG vorgesehenen 'Geldbußen' und 'Geldstrafen' nahelegen sollte, dann müsste für die Festsetzung der Geldbuße/Geldstrafe gemäß § 12 Abs 5 PartG die

Bestimmung des § 19 VStG, wonach insbesondere auch die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu berücksichtigen sind, anzuwenden sein.

Nun haben aber im vorliegenden Fall sowohl der UPTS als auch das belangte Gericht keinerlei Erhebungen über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Beschwerdeführerin angestellt. Wäre dies geschehen, so wäre hervorgekommen, dass die Geldbuße unter Bedachtnahme auf die hohe Verschuldung der Beschwerdeführerin vollkommen unangemessen ist. UPTS und belangtes Gericht haben ihren Ermessensspielraum im Ergebnis exzessiv überschritten und damit das verfassungsrechtlich geschützte Grundrecht auf Unverletzlichkeit des Eigentums verletzt. Dieser Punkt wird auch als Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes geltend gemacht.

[...] Verletzung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl:

Durch die Regelungen der §§ 4 Abs 1 und 10 Abs 8 PartG wurde die Wahlwerbung der Beschwerdeführerin sinnwidrig beschränkt und damit die Chancengleichheit der einzelnen Parteien beseitigt, zumal die Beschwerdeführerin sämtliche Ausgaben, die im Zuge der Wahlauseinandersetzung für die Bewerbung der Wahlpartei 'Team Frank Stronach' angefallen sind, offenlegen musste, während politische Mitbewerber die Möglichkeit hatten, ihre Wahlkampfkosten in Vorfelddorganisationen auszulagern und damit die Wahlkampfkostenbeschränkung sanktionslos zu umgehen.

[...] Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung:

Vom Schutzzumfang des Art. 10 Abs 1 EMRK sind neben Meinungskundgaben und Tatsachenäußerungen auch Werbemaßnahmen erfasst. Die Meinungsäußerungsfreiheit steht gemäß Art. 10 Abs 2 EMRK zwar unter einem materiellen Gesetzesvorbehalt, doch sind gesetzliche Einschränkungen nur insoweit verhältnismäßig und zulässig, als diese im öffentlichen Interesse und in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich sind.

Die Beschwerdeführerin hat – im Gegensatz zu den anderen an der Wahl teilnehmenden Parteien – den Nationalratswahlkampf 2013 ohne staatliche[...] Parteienförderung ausschließlich aus eigenen finanziellen Mitteln bestritten und somit kein Steuergeld verwendet, sodass fraglich erscheint, worin das öffentliche Interesse bestehen soll, ihre Wahlwerbungsausgaben gemäß § 4 Abs 1 PartG zu begrenzen.

Selbst wenn der Verfassungsgerichtshof der Meinung sein sollte, dass eine Wahlkampfkostenbeschränkung grundsätzlich au[ch] für neue politische Parteien, die zur Wahlauseinandersetzung keine staatlichen Fördermittel verwenden, gemäß Art. 10 Abs 2 EMRK gerechtfertigt ist, so darf eine gesetzliche Regelung wohl dennoch nicht so weit gehen, dass damit gezielt einzelne politische Parteien in ihrer Meinungsäußerungsfreiheit beschränkt werden.

Die Beschwerdeführerin wurde durch die Regelungen der §§ 4 Abs 1 und 10 Abs 8 PartG in Ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung verletzt, da sie ihre politische Meinung im Zuge der Wahlauseinandersetzung mit einem Werbeaufwand von nur maximal EUR 7.000.000.- transportieren durfte, während es für andere Parteien diese Begrenzung – wie oben bereits ausgeführt – faktisch nicht gibt." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

5. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Gerichts- und Verwaltungsakten vorgelegt, aber – ebenso wie die belangte Behörde – von der Erstattung einer Gegenschrift bzw. Äußerung abgesehen. 5

6. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst erstattete auf Ersuchen des Verfassungsgerichtshofes eine Äußerung zu den in der Beschwerde aufgeworfenen Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der §§ 4 und 10 Abs. 8 PartG und führte aus, dass diese Bedenken nicht zuträfen. Auszugsweise wird in der Äußerung Folgendes vorgebracht: 6

"Zur Frage der Kompetenz des Bundesgesetzgebers:

[...] Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung [...], dass es dem Bundesgesetzgeber durch die Bejahung der Kompetenz des Landesgesetzgebers, eine Höchstgrenze für Wahlwerbungsausgaben zur Anknüpfung für die Förderungswürdigkeit festzulegen (vgl das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs VfSlg. 19.860/2014), verwehrt wäre, seinerseits Höchstgrenzen für die Ausgaben der Wahlwerbung zu normieren. Damit verkennt die Beschwerdeführerin aber, dass sich aus den Überlegungen des Verfassungsgerichtshofes im genannten Erkenntnis gerade nicht ergibt, dass der Bundesgesetzgeber seine Regelungskompetenz zur Festlegung einer Wahlkampfkostenbeschränkung verwirkt hätte: So verweist der VfGH (vgl Rz 10 des Erkenntnisses m.w.N) ausdrücklich auf die kompetenzrechtliche Zulässigkeit, ein und denselben Sachverhalt nach verschiedenen Gesichtspunkten zu regeln. Diesem Verständnis entsprechend hat auch die Stellungnahme der Kärntner Landesregierung in jenem Verfahren ausgeführt, dass der Landesgesetzgeber aus kompetenzrechtlichen Gründen vom Geldbußensystem der bundesrechtlichen Regelung bei Überschreitung der Höchstbetragsgrenze betreffend die Wahlwerbungsausgaben der Bundesparteien Abstand genommen hatte (siehe § 10 Abs. 8 PartG 2012) und stattdessen (lediglich) den Verlust des Antragsrechts auf Gewährung einer Landesförderung als Rechtsfolge vorsah (vgl. VfSlg. 19.860/2014, Rz 4). Die Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin, dass es 'im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ausgeschlossen ist, dass auch der einfache Bundesgesetzgeber Höchstgrenzen für die Kosten der Wahlwerbung normiert', ist daher mit den Feststellungen des VfGH im erwähnten Erkenntnis nicht zu begründen.

Der Bundesgesetzgeber ist daher zuständig[,] die genannte Begrenzung unter einem parteirechtlichen Gesichtspunkt zu regeln.

Zur Frage des Widerspruchs zur 'Betätigungsfreiheit' politischer Parteien:

[...] Die Beschwerdeführerin bringt mit ihren Ausführungen [...] zum Ausdruck, dass mit der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben die Verfassungsbestimmung des § 1 Abs. 3 PartG verletzt worden sei. Die Tätigkeit politischer Parteien dürfe nämlich nicht durch besondere Rechtsvorschriften beschränkt werden. Den diesbezüglichen Überlegungen ist Folgendes entgegenzuhalten:

Nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst richtet sich § 1 Abs. 3 PartG gegen jegliche intentionale, nur politische Parteien betreffende Beschränkung (arg. 'besondere'), die darauf hinausläuft, die Parteien an der Verfolgung ihrer in § 1 Abs. 2 leg. cit. definierten 'Aufgabe' unmittelbar zu hindern. In diesem Sinn sind die im PartG 2012 selbst enthaltenen Beschränkungen der Tätigkeit politischer Parteien schon deshalb nicht unter das Verbot des § 1 Abs. 3 zu subsumieren, da die (im Vergleich zu ihrer Vorgängerregelung erweiterte) Verfassungsbestimmung des § 1 PartG uno actu mit den anderen Bestimmungen des PartG 2012 erlassen wurde. Folgte man konsequent dem Verständnis der Beschwerdeführerin, müssten schon die detaillierten Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht oder insbesondere auch die Regelungen über zulässige und unzulässige Spenden als verfassungswidrig angesehen werden, da sie der politischen Partei ihre Tätigkeit einschränkende Vorgaben machen. Die Auslegung der Beschwerdeführerin führt daher nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst zu einem 'sinnwidrigen Ergebnis' (vgl. *Eisner/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien [2012] Rz 4 zu § 1; sowie *Bußjäger*, Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht, ÖJZ 2013, 643 [647]).

Die Beschwerdeführerin bringt auch vor, die Regelung in § 4 PartG würde politische Parteien in ihrer Kerntätigkeit, nämlich der Vorbereitung auf Wahlen zu einem allgemeinen Vertretungskörper, massiv beschränken und beruft sich für die Behauptung der Verfassungswidrigkeit ausdrücklich auf *Zögernitz/Lenzhofer*, Politische Parteien. Recht und Finanzierung (2013), Rz 12 zu § 4. Die dort geäußerten Bedenken teilt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst allerdings nicht. Vielmehr ist einer differenzierenden Betrachtungsweise der Vorzug zu geben. Gerade angesichts der 'Definition' einer politischen Partei in § 1 Abs. 2 PartG wird nämlich deutlich, dass der Zweck von politischen Parteien vom Gesetzgeber primär in der kontinuierlichen, 'umfassenden Beeinflussung der staatlichen Willensbildung' gesehen wird, 'insbesondere durch die Teilnahme an Wahlen'. Daraus ist aber nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst zu folgern, dass die Werbung für die eigenen Aktivitäten und Ideen mit der Absicht, kurz vor Wahlen den Wählerwillen zu ihren Gunsten zu beeinflussen, nicht den ausschließlichen und einzigen Tätigkeitsbereich der politischen Parteien, sondern eine diese bloß mittelbar betreffende Aktivität darstellt. Auch aus dieser Überlegung heraus, kann sich das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst der in der Literatur vertretenen Ansicht, es handle sich bei der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben 'zweifelsfrei' um eine 'unmittelbar' die Tätigkeit betreffende Maßnahme (vgl. *Kostelka* in FS Floretta, 48; *Heindl* ZfV 2000, 385; *Wieser* in Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (5. Lfg 2002), § 1

P[ar]teien[...], Rz 73), nicht anschließen. Anders als die Literatur kann das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst auch in den von ihr ins Treffen geführten Materialien (AB 1680 BlgNR, 13. GP und [S]tenProt der 150. Sitzung des NR, 14593) keinen eindeutigen Beleg für deren Sichtweise erkennen.

Nach Auffassung des Bundeskanzleramtes lassen sich auch die Überlegungen des Verfassungsgerichtshofes, dass angesichts der in § 5 Abs. 1 des Kärntner Parteienförderungsgesetzes normierten Bedingungen für den Erhalt einer auf Antrag einer Partei zu gewährenden Landesförderung (zu denen insbesondere die Festlegung der Höhe der Wahlwerbungsausgabengrenze zählt) 'vorliegend jedenfalls von keiner Beschränkung einer politischen Partei in Ausübung ihrer Tätigkeit gesprochen werden kann' (vgl. VfSlg. 19.860/2014, Rz 14), dahingehend deuten, dass Begrenzungen der Möglichkeiten der Wahlwerbung nicht als die Ausübung der Tätigkeit betreffend angesehen werden.

Zum Argument der Verfassungswidrigkeit gleicher Höchstgrenzen:

[...] Die Beschwerdeführerin bringt auch vor, dass § 4 Abs. 1 PartG deswegen verfassungswidrig sei, weil er für sämtliche Wahlen die gleiche Höchstgrenze normiere. Dem ist Folgendes entgegenzuhalten:

Die vom Gesetzgeber im vorliegenden Fall angewandte Regelungstechnik, pauschal von Wahlen 'zu einem allgemeinen Vertretungskörper' zu sprechen und nicht weiter (weder begrifflich noch betragsmäßig) nach Nationalrats-, Landtags- oder Gemeinderatswahlen zu differenzieren, entspricht der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, dass der Gesetzgeber – ohne mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz in Widerspruch zu geraten – bei der Normsetzung eine Durchschnittsbetrachtung anstellen, von Regelfällen ausgehen und pauschalierende Regelungen treffen bzw. typisieren kann (zB VfSlg. 10.455/1985, 13.659/1993). Ebenso ist es dem Gesetzgeber gestattet, einfache und leicht handhabbare Regelungen zu treffen (vgl. VfSlg. 10.455/1985, 11.616/1988). Die Festlegung einer für alle Wahlen gleichermaßen geltenden Höchstgrenze – die jedenfalls [...] für Bundes- und Landeswahlen eine bedeutende Rolle spielen dürfte – liegt im Sinne dieser Überlegungen daher im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Soweit die Beschwerdeführerin sich darüber beschwert, dass es 'ja nicht sein kann, dass eine Partei, die sich bei einer Nationalratswahl um Wähler aus ganz Österreich bemüht, nicht mehr Mittel aufwenden darf', kann das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst andererseits gerade angesichts der Erfahrungen des Wahlkampfes 2013 nicht erkennen, dass es sich um eine per se unverhältnismäßig niedrige Grenze handeln würde. In diesem Sinne hat auch der Verfassungsgerichtshof zur Verfassungskonformität des § 5 Abs. 1 des Kärntner Parteienförderungsgesetzes ausgeführt, dass die dort normierte Festlegung der Höhe der Wahlwerbungsausgabengrenze, die gemessen am Verhältnis der Anzahl der Wahlberechtigten dem in § 4 PartG festgelegten Betrag entspricht, für sich allein betrachtet nicht unsachlich ist (vgl. VfSlg. 19.860/2014, Rz 18 und 22-23).

Zur Verletzung im 'verfassungsgesetzlichen Recht auf Gleichbehandlung':

[...] Die Beschwerdeführerin rügt ferner, dass länger bestehende, 'alte' politische Parteien ihre Wahlwerbungsausgaben und so die Geldbuße dadurch 'reduzieren [konnten], dass Kosten für den Wahlkampf augenscheinlich in deren Vorfeldorganisationen ausgelagert wurden.' Demgegenüber wären bei der Beschwerdeführerin ohne Vorfeldorganisationen sämtliche Ausgaben herangezogen worden.

Das diesbezügliche Vorbringen [...] versucht hierzu, die Feststellungen des Rechnungshofes in seinen Berichten als Beleg dafür darzustellen, dass andere Parteien eine 'sanktionslose Umgehungs konstruktion gewählt' hätten. Dazu ist in faktischer Hinsicht zunächst auf Folgendes hinzuweisen: Die von der Beschwerdeführerin zitierten Feststellungen des Rechnungshofes [...] weisen keinen wie immer gearteten Zusammenhang mit der Thematik der Wahlwerbungsausgaben auf. Für den von der Beschwerdeführerin gezogenen Schluss, es hätte eine bewusste Umgehung der Regelungen zur Deklaration der Wahlwerbungsausgaben stattgefunden, ergeben sich aus den von der Beschwerdeführerin zitierten Textpassagen überhaupt keine Anhaltspunkte. Die Überlegungen des Rechnungshofes bezogen sich ausschließlich auf die Rechenschaftspflicht gemäß § 5 Abs. 4 und 5 PartG. Im entsprechenden, eine einzige politische Partei betreffenden Verfahren hat der Rechnungshof eine 'Auslagerung' von Wahlwerbungsausgaben gar nicht thematisiert und es wurde vom Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) in seinem Bescheid vom 4. November 2015 betreffend SPÖ, GZ 610.006/0005-UPTS/2015 (vgl. Punkt 5.3.3.) nur festgestellt, dass 'ASKÖ, Naturfreunde und Pensionistenverband im Berichtszeitraum 2013 gar keine der SPÖ nahestehenden Organisationen im Sinne von § 2 Z 3 PartG mehr waren'.

Sollten die Ausführungen der Beschwerdeführerin hingegen dahingehend zu verstehen sein, dass es mit den Bestimmungen des § 4 und § 10 PartG in gleichheitswidriger Weise verabsäumt worden wäre, auf die unterschiedlichen Strukturen der verschiedenen politischen Parteien Bedacht [zu] n[e]hmen, so ist auf Folgendes hinzuweisen:

Der Gesetzgeber hat nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst innerhalb des ihm zukommenden Gestaltungsspielraums bewusst darauf verzichtet, die 'innere' Organisation der jeweiligen politischen Partei entsprechend den in den Satzungen festgelegten Strukturen näher zu regeln oder auf verschiedene Organisationsmodelle Bedacht zu nehmen. Vielmehr wurden in Anerkennung der in § 1 Abs. 3 PartG zum Ausdruck gebrachten 'Gründungsfreiheit' nur Mindestbestimmungen über den Inhalt der Satzungen normiert (vgl. § 1 Abs. 4 leg. cit.). Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst kann nicht erkennen, womit sich eine Verpflichtung des Bundesgesetzgebers begründen ließe, auf das Vorhandensein verschiedener Strukturen der inneren Organisation einer politischen Partei oder Art und die Anzahl der einer Partei 'nahestehenden Organisationen' näher einzugehen.

Die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben betrifft jedenfalls alle Parteien gleichermaßen; es wird daher keine Partei spezifisch begünstigt (in diesem Sinne auch VfSlg. 19.860/2014, Rz 17 und 19), es wird aber auch keine 'junge', allenfalls nicht stärker strukturierte Partei spezifisch benachteiligt.

Ledi[g]lich der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass weder SPÖ noch ÖVP die die Nationalratswahl 2013 betreffende Wahlkampfkostenbeschränkung 'sanktionslos umgangen' haben, was die beiden Bescheide des UPTS vom 4. November 2015 betreffend SPÖ, GZ BKA-610.006/0005-UPTS/2015 (vgl. Spruchpunkt 1: Geldbuße in Höhe von EUR 15.000,- verhängt), und betreffend ÖVP, GZ 610.005/0002-UPTS/2015 (vgl. Spruchpunkt 1.1: Geldbuße in Höhe von EUR 300.000,- und Spruchpunkt 1.2: Geldbuße in der Höhe von EUR 100.000,- verhängt), belegen.

Zum 'Grundsatz der Freiheit der Wahl' und zur Meinungsäußerungsfreiheit:

[...] Es bedarf keiner tiefergehenden Erörterung, dass nach der ständigen höchstgerichtlichen Rechtsprechung die Anforderungen des Art. 10 EMRK auch im Bereich der Werbung (und zwar unabhängig davon, ob es sich um kommerzielle oder ideelle Werbung handelt) zu beachten sind. Die Beschwerdeführerin vertritt dazu die Auffassung, weil sie kein Steuergeld verwende, sondern ihre Wahlwerbung 'ausschließlich aus eigenen finanziellen Mitteln' finanziert hätte, sei kein nach Art. 10 Abs. 2 EMRK zu rechtfertigendes öffentliches Interesse an einer Beschränkung der Möglichkeiten der Wahlwerbung zu erkennen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben in § 4 PartG auch unter dem – im Übrigen schon vom UPTS [...] in einem Nebensatz zur Bemessung der Geldbuße erwähnten – Aspekt der 'Waffengleichheit' im Wahlkampf zwischen Parteien mit beträchtlichen finanziellen Möglichkeiten einerseits und Parteien mit bescheideneren Möglichkeiten andererseits zu sehen ist.

Nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst lassen sich dazu die vom Verfassungsgerichtshof (vgl. insbesondere VfSlg 16.911/2003 und schon 13.725/1994) angestellten Überlegungen zum Pluralismus in der Medienlandschaft ohne Weiteres auf die Situation im 'Wettbewerb um den Wähler' übertragen. Nicht unähnlich der Werbebeschränkung finanzstarker Printmedien bewirken nämlich die verfahrensgegenständlichen Bestimmungen des PartG (abgesehen von einem Signal an die Öffentlichkeit, nicht verschwenderisch mit Geldern umzugehen) auch, die 'Werbepresenz' finanzstarker Gruppen zeitlich als auch in ihrer Intensität herabzusetzen, was sich im Wettbewerb zugunsten finanzschwächerer Gruppierungen auswirken kann.

Es sprechen folglich überzeugende Argumente dafür, auch die hier verfahrensgegenständliche 'Werbebeschränkung' als im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegend und in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht als notwendig und geeignet zur Verfolgung von – im Lichte von Art. 10 EMRK vertretbaren – Zielen (Schutz der 'Rechte anderer', nämlich der öffentlichen Meinung vor dem Druck

finanzstarker Gruppen) zu erachten. In ähnlicher Weise hat ja auch der EGMR in seinem Urteil vom 28. Juni 2001 in der Rechtssache VGT – Verein gegen Tierfabriken gegen Schweiz, Application no. 24699/94 festgehalten, dass die Herstellung einer gewissen Chancengleichheit zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften ein von Art. 10 EMRK anerkanntes Schutzziel darstellt und es zutrifft, dass finanzstarke Gruppen Wettbewerbsvorteile im Bereich der Werbung (für ihre Anliegen) erzielen können (vgl. Rz 71 bis 73 des Urteils).

Der Gedanke der Chancengleichheit wird von der Beschwerdeführerin zwar bei der Beurteilung der verfahrensgegenständlichen Regelung ebenfalls angesprochen, allerdings sieht die Beschwerdeführerin gerade in § 4 PartG eine 'sinnwidrige' Beschränkung, die der Chancengleichheit zuwider liefe. Sie hätte sämtliche Ausgaben offenzulegen gehabt, während ihre 'Mitbewerber die Möglichkeit hatten, [...] die Wahlkampfkostenbeschränkung sanktionslos zu umgehen'. Soweit die Beschwerdeführerin dazu mehrfach in ihrem Schriftsatz andeutet, dass andere Parteien 'die Möglichkeiten hatten, ihre Wahlkampfkosten in Vorfeldorganisationen auszulagern', ist in faktischer Hinsicht auf Folgendes hinzuweisen: Weder aus den auf der Website des Rechnungshofes zugänglichen Rechenschaftsberichten oder den Feststellungen des Rechnungshofes dazu [...]. noch aus den bisher ergangenen Entscheidungen des UPTS ergeben sich Anhaltspunkte, dass eine derartige 'Verschleierung' von Wahlwerbungsausgaben Gegenstand der Kritikpunkte des Rechnungshofes in den einzelnen vor dem UPTS geführten Verfahren oder in den zwischen Rechnungshof und politischer Partei geführten Nachfrageverfahren gewesen wären.

Unter der Prämisse, dass die Sicherstellung eines 'fairen Wettbewerbs' beim Versuch, den Wählerwillen gezielt durch Werbemaßnahmen zu beeinflussen, als sachlich gerechtfertigtes Eingriffsziel anzuerkennen ist, kann es auch – anders als die Beschwerdeführerin dies [...] dartut – für die Beschränkung nicht darauf ankommen, ob eine politische Partei staatliche Fördermittel in Anspruch nimmt oder nicht.

Im Sinne der von Art. 10 Abs. 2 EMRK verlangten Verhältnismäßigkeit sieht § 4 Abs. 1 PartG überdies eine zeitliche Eingrenzung der Beschränkung vor (vgl. auch AB 1844 BlgNR, 24. GP zu § 2[:] 'damit sichergestellt ist, dass nur solche Aufwendungen, die vom Stichtag bis zum Wahltag entstanden sind, berücksichtigt werden'), d.h. Werbung einer politischen Partei bis zum relevanten in § 4 Abs. 1 PartG angeführten Stichtag nicht von der Beschränkung erfasst ist. Hinzu tritt, dass sich die Beschränkung nach dem klaren Willen des Gesetzgebers nur auf 'konkret für die 'Wahlauseinandersetzung' aufgewendete Beträge' bezieht und ausdrücklich 'Aufwendungen, die ohnehin im laufenden 'Betrieb' anfallen' nicht erfasst sein sollen. Den Parteien ist es auch sonst ohne Beschränkung möglich, ihre politische Meinung im Rahmen der Teilnahme an einer Wahl in jeder Art und Weise kundzutun (vgl. VfSlg. 19.860/2014, Rz 26).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben alle Parteien gleichermaßen trifft und daher keine Partei spezifisch be-

günstigt wird (in diesem Sinne auch VfSlg. 19.860/2014, Rz 17 und 19). Aus dem zuvor Gesagten ergibt sich ferner, dass die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben auch keine gezielte Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit einzelner politischer Parteien darstellt (wie dies aber die Beschwerdeführerin ohne nähere Begründung darzutun versucht) – umso weniger als [...] am Wahlkampf zur Nationalratswahl 2013 auch zumindest eine weitere 'junge' und eine 'alte' Partei teilnahmen, die – zumindest nach ihren Rechenschaftsberichten zu schließen [...] – über keine Vorfeldorganisationen verfügten und von denen jedenfalls eine einen dem Antreten der Beschwerdeführerin vergleichbaren Wahlerfolg erzielen und die Wahlkampfkostenobergrenze einhalten konnte.

Zu den Bedenken im Hinblick auf Art. 18 B-VG:

[...] Auch die Darlegungen der Beschwerdeführerin, die einen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip nach Art. 18 B-VG annehmen, weil nicht nachvollziehbar sei, welche Kosten als Wahlwerbungsaufwand zu qualifizieren seien, vermögen nicht zu überzeugen:

In diesem Zusammenhang ist kurz die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zur Zulässigkeit unbestimmter Gesetzesbegriffe in Erinnerung zu rufen, derzufolge eine Norm die in Art. 18 B-VG statuierten rechtsstaatlichen Erfordernisse nur dann verletzt, wenn sich nach Heranziehung aller Interpretationsmethoden immer noch nicht beurteilen läßt, was im konkreten Fall rechtens ist (VfSlg. 14.070/1995). Auf diese Judikatur hat sich bereits das BVwG in seinem Erkenntnis vom 23. März 2016 [...] bezogen. Weiters ist ganz allgemein davon auszugehen, dass angesichts der unterschiedlichen Lebensgebiete, Sachverhalte und Rechtsfolgen, die Gegenstand und Inhalt gesetzlicher Regelungen sein können, Art. 18 B-VG einen dem jeweiligen Regelungsgegenstand adäquaten Determinierungsgrad verlangt (z.B. VfSlg 13.785/1994; VfSlg 16.993/2003; VfSlg. 19.771/2013).

Nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst ist die in § 2 Z 4 PartG festgelegte und nachfolgend auch dem Verständnis von § 4 Abs. 1 und 2 PartG zugrunde zulegende Definition im Sinne des Art. 18 B-VG einer konkretisierenden Auslegung hinlänglich zugänglich.

Es erschließt sich dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst nicht, warum das Zusammenwirken aus gesetzlicher Definition, der Negativabgrenzung in den Materialien und dem ausführlichen demonstrativen Katalog in § 4 Abs. 2 PartG derart unbestimmt sein soll, dass den Anforderungen des Art 18 B-VG nicht mehr entsprochen wäre. An dieser Auffassung vermögen – wie bereits das BVwG, auf dessen Argumente zur Vermeidung von Wiederholungen hingewiesen werden darf, [...] ausgeführt hat – auch die Zitate der von der Beschwerdeführerin für ihre Rechtsansicht ins Treffen geführten Persönlichkeiten nichts zu ändern.

Zum Verständnis der gesetzlichen Definition tragen die Gesetzesmaterialien insofern bei, wenn sie zur Auslegung der von der Beschwerdeführer[i]n als unbestimmt gerügten Wortfolge 'spezifisch für die Wahlauseinandersetzung

auf[...]gewendet' negativ formuliert ausführen, dass 'Aufwendungen, die ohnehin im laufenden 'Betrieb' anfallen ('Sowiesokosten')' gerade nicht zu berücksichtigen sind.

In diesem Sinne lässt sich auch aus der Tatsache, dass der Fachsenat für Unternehmensrecht und Revision der Kammer der Wirtschaftstreuhänder eine Stellungnahme zu ausgewählten Fragen bei der Prüfung von Rechenschaftsberichten nach dem Parteiengesetz 2012 [...] erarbeitet hat, um spezifische Fragestellungen zu adressieren und für die Branche einheitlich zu beantworten, kein Argument für einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot gewinnen. Bei diesem Vorgang der Erstellung von Fachgutachten handelt es sich nämlich um nichts Ungewöhnliches, da das Institut österreichischer Wirtschaftsprüfer regelmäßig derartige Arbeitshilfen erstellt [...].

Abschließend gibt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst zu bedenken, dass die Ausführungen der Beschwerdeführerin gar nicht dartun, welche Kosten(arten) konkret zweifelhaft gewesen wären und ihr bei Nichtberücksichtigung eine Unterschreitung der Obergrenze von EUR 7 Mio. gestattet hätten (und dem UPTS gegebenenfalls die Erlassung eines inhaltlich anderen Bescheides [d.h. ohne Verhängung einer Geldbuße] ermöglicht hätten). Da die relevante Obergrenze um beinahe das Doppelte überschritten wurde, dürfte es sich im vorliegenden Fall auch um keinen (betragsmäßigen) Grenzfall handeln. Insofern gerät das Argument der (behaupteten) Unbestimmtheit in Widerspruch zur Tatsache, dass die Beschwerdeführerin (wie die anderen Parteien auch) in der Lage war, die zum Wahlwerbungsaufwand zählenden 'Posten' zu bestimmen.

[...] Auch die Ausführungen der Beschwerdeführerin, dass § 10 Abs. 8 PartG keinen Bezug auf die Schwere des Vergehens nehme und sich auch sonst aus dem Gesetz keine Anhaltspunkte für die betragsmäßige Bemessung einer Geldbuße ergäben, was daher ebenfalls Art. 18 B-VG widerspräche, treffen nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst nicht zu:

Schon der UPTS verweist in seinem Bescheid zutreffender Weise darauf, dass der Gesetzgeber im Wortlaut des § 10 Abs. 8 PartG im Hinblick auf die Höhe der zu verhängenden Geldbuße zweimal die Wortfolge 'bis zu' verwendet hat. Zum Sanktionssystem des § 10 wird in den Materialien zur Festsetzung der Höhe der Geldbuße ausgeführt: 'Um auch verstärkt zur Einhaltung der betragsmäßigen Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben zu motivieren, ist aus general- und spezialpräventiven Überlegungen vorgesehen, dass eine Geldbuße bei Überschreitung der Ausgabengrenze bis zum Dreifachen jenes Betrags möglich ist, um den die tatsächlichen Ausgaben die Grenze nach § 4 zu errechnende Grenze überschreiten.' (AB 1844 BlgNR, 24. GP, 7).

Richtigerweise hat der UPTS auch auf den Zusammenhang der Sanktionsnormen zur Bemessung der Höhe von Geldbußen in § 10 Abs. 6 und 7 hingewiesen, wonach diese Geldbußen 'je nach Schwere des Vergehens bis zu ... zu verhängen'

sind. Der Ansicht, dass dieses Grundmuster durch den Gebrauch der Wortfolge 'bis zu ...' verkürzt, damit aber nicht für andere Bestimmungen ausgeschlossen [wird], ist uneingeschränkt zuzustimmen.

Aus dem eindeutigen inhaltlichen und systematischen Zusammenhang ergibt sich, dass der Gesetzgeber in Abs. 8 am Grundprinzip, dass die Geldbuße 'je nach Schwere des Vergehens' zu verhängen sei, nichts ändern wollte. Anhaltspunkte, dass gerade bei der Bemessung einer Geldbuße nach Abs. 8 die Schwere des Vergehens irrelevant sein sollte, sind den Materialien nicht zu entnehmen. Unter Berücksichtigung der in den Erläuterungen als relevant erkannten 'general- und spezialpräventiven Überlegungen' lassen sich damit nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst unter dem Aspekt der 'Schwere des Vergehens'

- a. die Höhe der Überschreitung
- b. das Ausmaß (die Dauer) der Nachlässigkeit der politischen Partei bei der Einhaltung der Bestimmung (Vorhandensein eines Kontrollsystems? Überwachung dieses Kontrollsystems?)
- c. den Grad der 'Intentionalität' ('systematisches Ignorieren', hoher Organisationsgrad, Duldung/Begünstigung gesetzwidrigen Verhaltens, 'entschuld bare Fehlleistung')
- d. die Ingerenzmöglichkeiten abhängig von der Struktur einer Partei

in die Bemessung ebenso einbeziehen wie 'Milderungsgründe', indem etwa

- a. der Beitrag zur Wahrheitsfindung, Einsichtigkeit
- b. [...] Ausmaß der vor der 'Tat' erfolgten Vorkehrungen zur Verhinderung der Verstöße oder der Anleitung der Mitarbeiter zu rechtstreuem Verhalten
- c. das Ausmaß und 'Qualität' der zur Verhinderung zukünftiger Verstöße unternommenen Maßnahmen
- d. die Ingerenzmöglichkeiten zur Vorgabe gesetzeskonformen Verhaltens und
- e. die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

ein'kalkuliert' werden.

In dem zuvor geschilderten Verständnis der gesetzlichen Regelungen scheint sich der UPTS in dem im Ausgangsverfahren angefochtenen Bescheid ausführlich mit den Anordnungen in § 10 PartG auseinandergesetzt zu haben und hat die Bemessung der zu verhängenden Geldbuße nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst schlüssig und nachvollziehbar dargelegt [...].

[...] Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst teilt auch die vom UPTS vertretene Rechtsauffassung [...], dass eine gemäß § 10 Abs. 8 PartG zu verhängende Geldbuße – die als verwaltungsrechtliche Sanktion zu verstehen ist – ein aliud zu einer Geldstrafe darstellt. Aus diesem Grund kommt eine 'unmittelbare Anwendung' von § 19 VStG nicht in Betracht (vgl. *Eisner/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien [2012] Rz 2-4 zu § 11; sowie *Bußjäger*, Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht, ÖJZ 2013, 643 [648]).

Diese Auffassung bedeutet aber nicht, dass es die vorstehend dargestellten Überlegungen zur Auslegung der Bestimmungen (vgl. die Ausführung betreffend 'bis zu') über die 'Bemessung' der Geldbuße ausschließen, die finanzielle Leistungsfähigkeit der zur Entrichtung der Geldbuße verpflichteten 'Partei' zu berücksichtigen.

Zum Vorbringen der 'Unsachlichkeit' der mangelnde[n] Sanktionierung:

[...] Zum Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass die Pönalisierung der Nich[t]einhaltung der Ausgabengrenze von der Erfüllung eines anderen gesetzlichen Gebots (§ 5 PartG) abhängig gemacht wird, das seinerseits aber nicht pönalisiert sei, ist entgegenzuhalten:

Nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst hat der Gesetzgeber bei Erlassung des Parteiengesetzes 2012 darauf vertraut, dass sich verantwortungsvoll agierende politische Parteien der Rechenschaftspflicht nicht durch Untätigkeit entziehen werden, sondern die Sorge, andernfalls wegen mangelnder Transparenz in der Wählergunst zu sinken, sie dazu verhalten würde, ihrer Berichtspflicht uneingeschränkt nachzukommen. Aus der Tatsache, dass im Jahr 2013 zehn Parteien ihrer Rechenschaftspflicht nachgekommen sind, zeigt sich zumindest, dass die mit nennenswerten Erfolgen bei Wahlen auf Bundes- und Landesebene 'tätigen' Parteien dieser Erwartungshaltung des Gesetzgebers entsprochen haben. Es kann daher keine Rede davon sein, dass diese Annahme – wie es die Beschwerdeführerin formuliert – 'jeglicher Erfahrung widerspricht', mag auch der Rechnungshof über den Grad der Transparenz politischer Parteien geklagt haben. Nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vertraute der Gesetzgeber damit insofern auf das politische 'Kräftespiel' und scheint davon ausgegangen zu sein, dass die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts einen Rechtfertigungsdruck erzeugen würde, sodass dieses Verhalten durch die öffentliche, mediale und politische Kritik im Rahmen der politischen Verantwortung 'sanktioniert' würde.

Wie auch das BVwG anspricht, liegt es nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers [...], darüber zu entscheiden, ob eine bestimmte Verpflichtung mit einer Sanktion (und gegebenenfalls mit welcher konkreten Sanktion) bewehrt werden soll. Anerkennt man diesen Spielraum, so lässt das Fehlen einer Sanktion für die

Vorlage des Rechenschaftsberichts gemäß § 5 PartG jedenfalls die Regelungen des § 4 und des § 10 Abs. 8 nicht verfassungswidrig werden.

Die Beschwerdeführerin versucht ergänzend mit faktischen Argumenten, eine in die Verfassungssphäre reichende Mangelhaftigkeit der Bestimmungen aufzuzeigen. So will sie aus den Feststellungen des Rechnungshofes [...] ableiten, dass die Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht und hierbei die Regelung zur Bekanntgabe der Wahlwerbungsausgaben wiederholt und bewusst verletzt worden wären. Sie verweist bspw. darauf [...], dass von einer Partei Wahlwerbungsausgaben 'von sieben Wahlen' nicht offengelegt worden wären. Dabei übersieht die Beschwerdeführerin, dass diesen Überlegungen des Rechnungshofes 'nur' unterschiedliche Auffassungen über die Art und Weise des zu führenden 'Nachweises' zugrunde liegen. Während nämlich der Rechnungshof davon ausgehen dürfte, dass ein entsprechender 'Nachweis' zwingend eine Gliederung der Wahlwerbungsausgaben anhand der in § 4 Abs. 2 PartG vorzufindenden demonstrativen Liste zu beinhalten hätte [...], vertritt der UPTS die Auffassung, dass [...] eine derartige Verpflichtung nicht aus dem Gesetz abzuleiten sei. Das Gesetz überlässt hier die Beantwortung der Frage, wie eine politische Partei einen geeigneten 'Nachweis hinsichtlich der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben' (§ 5 Abs. 3 PartG) führt, der Vollziehung. Der aus den Auffassungsunterschieden zwischen Rechnungshof und UPTS über den Detaillierungsgrad des 'Nachweises' der Wahlwerbungsausgaben ist jedenfalls – anders als die Beschwerdeführerin dies da[r]zutun versucht – kein Beleg für die Unzulänglichkeit der gesetzlichen Bestimmungen, zumal der Begriff des 'Nachweises' unzweifelhaft (auch im Lichte höchstgerichtlicher Judikatur zu ebendiesem Begriff) einer Auslegung zugänglich ist. Von einer gänzlichen Unterlassung der Bekanntgabe der Wahlwerbungsausgaben kann jedenfalls gar nicht die Rede sein.

[...] Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Bedenken gegen die Verfassungskonformität der Regelungen in § 4 und in § 10 Abs. 8 PartG treffen daher nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst nicht zu." (ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

II. Rechtslage

Die im vorliegenden Fall maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl. I 56/2012 idF BGBl. I 84/2013, lauten – auszugsweise – wie folgt:

7

"1. Abschnitt Politische Parteien und Rechenschaftspflicht Gründung, Satzung, Transparenz

§ 1. (Verfassungsbestimmung) (1) Die Existenz und die Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich (Art. 1 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930).

(2) Eine politische Partei ist eine dauernd organisierte Verbindung, die durch gemeinsame Tätigkeit auf eine umfassende Beeinflussung der staatlichen Willensbildung, insbesondere durch die Teilnahme an Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern und dem Europäischen Parlament, abzielt und deren Satzung beim Bundesministerium für Inneres hinterlegt ist.

(3) Die Gründung politischer Parteien ist frei, sofern bundesverfassungsgesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Ihre Tätigkeit darf keiner Beschränkung durch besondere Rechtsvorschriften unterworfen werden.

(4) Die politischen Parteien haben Satzungen zu beschließen, die sie beim Bundesministerium für Inneres zu hinterlegen haben. Dieses hat dazu ein öffentlich einsehbares Verzeichnis zu führen, das den Namen der politischen Partei und das Datum der Hinterlegung der Satzung zu enthalten hat. Mit der Hinterlegung der Satzung erlangt die politische Partei Rechtspersönlichkeit. Die Satzungen sind von den politischen Parteien in geeigneter Weise im Internet zu veröffentlichen. Die Satzung hat insbesondere Angaben zu enthalten über die

1. Organe der Partei und deren Vertretungsbefugnis, wobei jedenfalls ein Leitungsorgan, eine Mitgliederversammlung und ein Aufsichtsorgan vorgesehen sein müssen,

2. Rechte und Pflichten der Mitglieder,

3. Gliederung der Partei,

4. Bestimmungen über die freiwillige Auflösung der politischen Partei.

(5) Politische Parteien können dem Bundesministerium für Inneres ihre freiwillige Auflösung bekanntgeben.

(6) Dem Rechnungshof kann durch Bundesgesetz die Aufgabe übertragen werden,

1. Rechenschaftsberichte politischer Parteien sowie wahlwerbender Parteien, die keine politischen Parteien sind, und Prüfungsvermerke dazu entgegen zu nehmen, diese zu kontrollieren und zu veröffentlichen, Wirtschaftsprüfer für die Prüfung von Rechenschaftsberichten zu bestellen sowie die durch Valorisierung geänderten Beträge für Parteienförderung, Wahlwerbungsausgaben und Spenden kundzumachen,

2. seiner Kontrolle unterliegende Rechtsträger aufzufordern, Rechtsgeschäfte mit politischen Parteien oder mit Unternehmen, an der eine politische Partei oder eine nahestehende Organisation oder Gliederungen einer Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, oder eine wahlwerbende Partei, die keine politi-

sche Partei ist, beteiligt sind, bekannt zu geben und diese Informationen auf seiner Website zu veröffentlichen,

3. Spenden, die Parteien oder wahlwerbende Parteien, die keine politische Parteien sind, oder Abgeordnete oder Wahlwerber, die auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben, in unzulässiger Weise erhalten haben, entgegen zu nehmen, zu verwahren, in seinem Tätigkeitsbericht anzuführen sowie an Einrichtungen weiterzuleiten, die mildtätigen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen, und

4. im Falle von vermuteten Verstößen politischer Parteien oder wahlwerbender Parteien, die keine politischen Parteien sind, oder nahestehender Organisationen oder Gliederungen einer Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, oder von vermuteten Verstößen eines Abgeordneten oder Wahlwerbers, der auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert hat, gegen Rechenschaftspflichten oder gegen Annahmeverbote von Spenden oder gegen Beschränkungen der Wahlwerbungskosten, die Unterlagen an die zuständige Behörde zu übermitteln.

Begriffsbestimmungen

§ 2. Im Sinne der folgenden Paragraphen bezeichnet:

1. 'politische Partei': jede Partei im Sinne des § 1,

2. 'wahlwerbende Partei': eine Wählergruppe, die sich unter Führung einer unterscheidenden Parteibezeichnung und Aufstellung einer Parteiliste an der Wahlwerbung zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder dem Europäischen Parlament beteiligt,

3. 'nahestehende Organisation': eine von der politischen Partei (einschließlich ihrer Gliederungen im Sinne des § 5 Abs. 1) getrennte Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, die diese politische Partei unterstützt oder an der Willensbildung dieser politischen Partei insbesondere durch Entsendungen in Organe mitwirkt oder an deren Willensbildung diese politische Partei insbesondere durch Entsendungen in Organe mitwirkt, sofern diese Art der Zusammenarbeit zwischen der politischen Partei und der Organisation entweder in deren Rechtsgrundlagen oder in den Satzungen der Partei festgelegt ist. Parlamentarische Klubs im Sinne des § 1 des Klubfinanzierungsgesetzes 1985, BGBl. Nr. 156, und Rechtsträger im Sinne des § 1 Abs. 2 des Publizistikförderungsgesetzes 1984, BGBl. Nr. 369, sowie Landtagsklubs und je Partei eine vom jeweiligen Bundesland geförderte Bildungseinrichtung dieser Partei, sind keine nahestehenden Organisationen im Sinne dieses Gesetzes,

4. 'Wahlwerbungsausgaben': die Ausgaben, die eine politische Partei oder eine wahlwerbende Partei, die keine politische Partei ist, ab dem Stichtag der Wahl

bis zum Wahltag zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder zum Europäischen Parlament spezifisch für die Wahlauseinandersetzung aufwendet,

5. 'Spende': jede Zahlung, Sachleistung oder lebende Subvention, die natürliche oder juristische Personen

a. einer politischen Partei oder

b. einer wahlwerbenden Partei, die keine politische Partei ist, oder

c. einer Gliederung der politischen Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt oder

d. einer nahestehenden Organisation, mit Ausnahme jener im Sinne des § 4a Abs. 2 Z 3 Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400, sowie jener Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen, oder

e. an Abgeordnete, die auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben, oder

f. an Wahlwerber, die auf einem von einer politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben,

ohne entsprechende Gegenleistung gewähren. Nicht als Spende anzusehen sind Mitgliedsbeiträge, Beiträge der der jeweiligen Partei angehörenden Mandatäre und Funktionäre, Zuwendungen von Berufs- und Wirtschaftsverbänden und anderen Interessenvertretungen mit freiwilliger Mitgliedschaft im Sinne des Artikels II Abs. 1 des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 391/1975 an die in ihren Organen vertretenen Gruppierungen sowie Zuwendungen von gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen an die in ihren Organen vertretenen Gruppierungen,

[...]

2. Abschnitt

Höhe und Aufteilung der Fördermittel, Beschränkung der Wahlwerbungs- ausgaben Parteienförderung

§ 3.(Verfassungsbestimmung) Bund, Länder und Gemeinden können politischen Parteien für ihre Tätigkeit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung in Bund, Ländern und Gemeinden jährlich Fördermittel zuwenden. Dazu dürfen den politischen Parteien, die in einem allgemeinen Vertretungskörper vertreten sind, insgesamt je Wahlberechtigtem zum jeweiligen allgemeinen Vertretungskörper mindestens 3,10 Euro, höchstens jedoch 11 Euro gewährt werden. Die

Länder können ihre Förderungen innerhalb der doppelten Rahmenbeträge regeln, um auch die Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Bezirks- und Gemeindeebene sicherzustellen. Für die Ermittlung der Anzahl der Wahlberechtigten ist jeweils auf die bei der letzten Wahl zum allgemeinen Vertretungskörper Wahlberechtigten abzustellen. Eine darüberhinausgehende Zuwendung an politische Parteien und wahlwerbende Parteien zur Bestreitung von Wahlwerbungskosten bei Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern ist unzulässig. Fördermittel des Bundes für politische Parteien sind durch ein besonderes Bundesgesetz zu regeln.

Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben

§ 4. (1) Jede politische Partei darf für die Wahlwerbung zwischen dem Stichtag der Wahl und dem Wahltag zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder dem Europäischen Parlament maximal 7 Millionen Euro aufwenden. Wird derselbe Wahlvorschlag von zwei oder mehreren politischen Parteien unterstützt, so gilt die Höchstsumme für die zusammengerechneten Ausgaben dieser Parteien. In die Höchstsumme sind auch die Ausgaben einzelner Wahlwerber, die auf einem von der politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben, einzurechnen, wobei Ausgaben eines Wahlwerbers für auf seine Person abgestimmte Wahlwerbung bis zu einem Betrag in der Höhe von 15 000 Euro außer Betracht zu bleiben haben.

(2) Ausgaben für die Wahlwerbung sind insbesondere:

1. Außenwerbung, insbesondere Plakate,
2. Postwurfsendungen und Direktwerbung,
3. Folder,
4. Wahlkampfgeschenke zur Verteilung,
5. Inserate und Werbeeinschaltungen in Print-, Hörfunk- und audiovisuellen Medien,
6. Kinospots,
7. Bruttokosten für parteieigene Medien, soweit sie in höherer Auflage oder höherer Anzahl als in Nichtwahlkampfzeiten verbreitet werden,
8. Kosten des Internet-Werbeauftritts,
9. Kosten der für den Wahlkampf beauftragten Kommunikations-, Media-, Werbe-, Direktwerbe-, Event-, Schalt-, PR- und ähnliche Agenturen und Call-Centers,

10. zusätzliche Personalkosten,

11. Ausgaben der politischen Partei für die Wahlwerber,

12. Ausgaben der politischen Partei für natürliche Personen und Personengruppen zur Unterstützung eines Wahlwerbers.

3. Abschnitt Rechenschaftspflicht Rechenschaftsbericht

§ 5. (1) Jede politische Partei hat über die Art ihrer Einnahmen und Ausgaben jährlich mit einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben. Dieser Bericht hat auch jene Gliederungen der politischen Partei zu erfassen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Der Rechenschaftsbericht unterteilt sich in zwei Berichtsteile, wobei im ersten Teil die Einnahmen und Ausgaben der Bundesorganisation und im zweiten Teil jene ihrer territorialen Gliederungen (Landes-, Bezirks-, Gemeindeorganisationen) auszuweisen sind, und zwar unabhängig davon, ob diese eigene Rechtspersönlichkeit besitzen oder selbst Parteien im Sinne des § 1 sind. Der Berichtsteil über die Bezirks- und Gemeindeorganisationen umfasst abweichend von Abs. 4 und 5 eine Gegenüberstellung der Gesamtsumme der Einnahmen und Ausgaben. Die Erstellung des jeweiligen Berichtsinhaltes obliegt der betreffenden Parteiorganisation. Soweit eine politische Partei nach § 1 als territoriale Gliederung bereits von einem Rechenschaftsbericht nach dem dritten Satz erfasst ist, gilt ihre Rechenschaftspflicht als erfüllt.

(1a) Dem Rechenschaftsbericht ist eine Auflistung der Bezeichnungen jener territorialen Gliederungen (Landes-, Bezirks-, Gemeindeorganisationen) anzuschließen, welche im zweiten Teil des Berichts Berücksichtigung finden.

(2) Dieser Rechenschaftsbericht muss von zwei nicht durch Kanzleigemeinschaft verbundenen Wirtschaftsprüfern (§ 9) überprüft und unterzeichnet werden (§ 8). Die Wirtschaftsprüfer werden vom Rechnungshof für fünf Jahre aus einem Fünfervorschlag der jeweiligen politischen Partei bestellt. Eine unmittelbar darauffolgende Wiederbestellung ist unzulässig.

(3) Der Nachweis hinsichtlich der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben (§ 4 Abs. 1) ist im das Wahljahr betreffenden Rechenschaftsbericht in einem eigenen Abschnitt auszuweisen. Weitergehende landesgesetzlich geregelte Rechenschaftspflichten bleiben unberührt.

(4) Der Rechenschaftsbericht hat zumindest folgende Einnahmen- und Ertragsarten gesondert auszuweisen:

1. Mitgliedsbeiträge,

2. Zahlungen von nahestehenden Organisationen,
3. Fördermittel,
4. Beiträge der der jeweiligen Partei angehörenden Mandatäre und Funktionäre,
5. Erträge aus parteieigener wirtschaftlicher Tätigkeit,
6. Erträge aus Unternehmensbeteiligungen,
7. Einnahmen aus sonstigem Vermögen,
8. Spenden (mit Ausnahme der Z 11 und 12),
9. Erträge aus Veranstaltungen, aus der Herstellung und dem Vertrieb von Druckschriften sowie ähnliche sich unmittelbar aus der Parteitätigkeit ergebende Erträge,
10. Einnahmen aus Sponsoring und Inseraten,
11. Einnahmen in Form kostenlos oder ohne entsprechende Vergütung zur Verfügung gestellten Personals (lebende Subventionen),
12. Sachleistungen,
13. Aufnahme von Krediten,
14. sonstige Erträge und Einnahmen, wobei solche von mehr als 5 vH der jeweiligen Jahreseinnahmen gesondert auszuweisen sind.

(5) Der Rechenschaftsbericht hat zumindest folgende Ausgabenarten gesondert auszuweisen:

1. Personal,
2. Büroaufwand und Anschaffungen, ausgenommen geringwertige Wirtschaftsgüter,
3. Sachaufwand für Öffentlichkeitsarbeit einschließlich Presseerzeugnisse,
4. Veranstaltungen,
5. Fuhrpark,

6. sonstiger Sachaufwand für Administration,
7. Mitgliedsbeiträge und internationale Arbeit,
8. Rechts-, Prüfungs- und Beratungskosten,
9. Kreditkosten und Kreditrückzahlungen,
10. Ausgaben für Reisen und Fahrten,
11. Zahlungen an Unternehmensbeteiligungen,
12. Zahlungen an nahestehende Organisationen,
13. Unterstützung eines Wahlwerbers für die Wahl des Bundespräsidenten,
14. sonstige Aufwandsarten, wobei solche in der Höhe von mehr als 5 vH der jeweiligen Jahresausgaben gesondert auszuweisen sind.

(6) Dem Rechenschaftsbericht ist eine Liste jener Unternehmen anzuschließen, an denen die Partei und/oder eine ihr nahestehende Organisation und/oder eine Gliederung der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, mindestens 5 vH direkte Anteile oder 10 vH indirekte Anteile oder Stimmrechte hält. Nahestehende Organisationen und Gliederungen der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, haben dazu der politischen Partei die erforderlichen vollständigen und korrekten Angaben zu übermitteln. Soweit diese Angaben bereits einer übergeordneten territorialen Gliederung einer politischen Partei übermittelt wurden, gilt die Übermittlungspflicht als erfüllt. Der Rechnungshof hat diese ihm bekannt gegebenen Unternehmen den seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträgern mitzuteilen und diese Rechtsträger aufzufordern, ihm binnen eines Monats den Gesamtbetrag der zwischen den Rechtsträgern und jedem einzelnen der angeführten Unternehmen im Berichtszeitraum des Rechenschaftsberichtes abgeschlossenen Rechtsgeschäfte bekannt zu geben.

(7) Jede politische Partei hat bis zum 30. September des folgenden Jahres den Rechenschaftsbericht samt Spenden-, Sponsoring- und Inseratenlisten und Liste der Beteiligungsunternehmen gemäß Abs. 6 dem Rechnungshof zu übermitteln. Nahestehende Organisationen und Gliederungen der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, sowie Abgeordnete und Wahlwerber, die auf einem von der politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben, haben dazu der politischen Partei die für die Spenden-, Sponsoring- und Inseratenlisten erforderlichen vollständigen und korrekten Angaben zu übermitteln. Die im ersten Satz genannte Frist kann vom Rechnungshof im Falle eines begründeten Ersuchens der politischen Partei um bis 4 Wochen verlängert werden.

[...]

4. Abschnitt Kontrolle der Rechenschaftspflicht

[...]

Prüfung durch den Rechnungshof und Sanktionen

§ 10. (1) Der von einer politischen Partei zu erstellende Rechenschaftsbericht (§ 5) unterliegt auch der Kontrolle des Rechnungshofes.

(2) Der Rechnungshof hat die ziffernmäßige Richtigkeit des Rechenschaftsberichts und dessen Übereinstimmung mit diesem Bundesgesetz nach Maßgabe der folgenden Absätze zu prüfen.

(3) Wenn der Rechnungshof feststellt, dass der Rechenschaftsbericht den Anforderungen (§ 5) entspricht, ist der Rechenschaftsbericht samt Spenden-, Sponsoring- und Inseratenlisten und der Liste der Beteiligungsunternehmen gemäß Abs. 6 und der Umfang der von diesen Unternehmen im Berichtsjahr abgeschlossenen Rechtsgeschäften mit Einrichtungen, die der Rechnungshofkontrolle unterliegen, gesondert nach einzelnen Parteien und Unternehmen, auf der Website des Rechnungshofes und der Website der politischen Partei zu veröffentlichen.

(4) Sofern dem Rechnungshof konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass im Rechenschaftsbericht einer politischen Partei enthaltene Angaben unrichtig oder unvollständig sind, ist der betroffenen politischen Partei vom Rechnungshof die Möglichkeit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist einzuräumen. Er kann von der politischen Partei die Bestätigung der Richtigkeit ihrer Stellungnahme durch ihren Wirtschaftsprüfer verlangen.

(5) Räumt die nach Abs. 4 verlangte Stellungnahme die dem Rechnungshof vorliegenden konkreten Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten und Unvollständigkeiten im Rechenschaftsbericht nicht aus, hat der Rechnungshof aus einer von der Kammer der Wirtschaftstreuhänder übermittelten Liste mit Wirtschaftsprüfern durch Los einen bislang nicht bestellten Wirtschaftsprüfer mit der Prüfung des Rechenschaftsberichts (§ 5) zu beauftragen. Für den so zu bestellenden Wirtschaftsprüfer findet § 9 mit der Maßgabe Anwendung, dass der bestellte Wirtschaftsprüfer auch kein Amt oder keine Funktion in einer anderen Partei oder für eine andere Partei ausüben oder in den letzten drei Jahren ausgeübt haben darf. Die politische Partei hat dem vom Rechnungshof bestellten Wirtschaftsprüfer Zugang und Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren.

(6) Wurden im Rechenschaftsbericht unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht und konnten diese auch nicht durch die politische Partei oder den durch

den Rechnungshof beauftragten Wirtschaftsprüfer beseitigt werden oder hat die betroffene Partei die Frist gemäß Abs. 4 ungenutzt verstreichen lassen, ist eine Geldbuße je nach Schwere des Vergehens zu verhängen und zwar im Falle eines Verstoßes gegen § 5 Abs. 4 oder Abs. 5 oder § 7 in der Höhe von bis zu 30 000 Euro, bei Verstößen gegen § 5 Abs. 6 in der Höhe von bis zu 100 000 Euro. Resultiert der Verstoß gegen § 5 Abs. 6 oder gegen § 7 aus einer unrichtigen oder unvollständigen Auskunft oder Angabe einer nahestehenden Organisation oder Gliederung der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, so ist diese zur Stellungnahme im Sinne des Abs. 4 aufzufordern. Konnten die unrichtigen oder unvollständigen Angaben nicht durch die nahestehende Organisation oder Gliederung der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, oder den durch den Rechnungshof beauftragten Wirtschaftsprüfer beseitigt werden, oder ist die gemäß Abs. 4 eingeräumte Frist ungenutzt abgelaufen, so ist über die nahestehende Organisation oder die Gliederung der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, eine Geldbuße bis zu 30 000 bzw. 100 000 Euro zu verhängen.

(7) Hat eine politische Partei Spenden unter Verstoß gegen § 6 Abs. 4 nicht ausgewiesen oder entgegen § 6 Abs. 5 nicht gemeldet oder unter Verstoß gegen § 6 Abs. 6 angenommen, ist über sie eine Geldbuße je nach Schwere des Vergehens bis zum Dreifachen des erlangten Betrages, mindestens jedoch in der Höhe des erlangten Betrages, zu verhängen. Resultiert der Verstoß aus einer unrichtigen oder unvollständigen Auskunft oder Angabe einer nahestehenden Organisation oder Gliederung der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, so ist die Geldbuße über die nahestehende Organisation oder die Gliederung der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, zu verhängen.

(8) Für den Fall der Überschreitung des in § 4 geregelten Höchstbetrags um bis zu 25 vH ist eine Geldbuße in der Höhe von bis zu 10 vH des Überschreibungsbetrages zu verhängen. Geht die Überschreitung über die Grenze von 25 vH hinaus, so ist die Geldbuße um bis zu 20 vH dieses zweiten Überschreibungsbetrages zu erhöhen.

Unabhängiger Parteien-Transparenz-Senat

§ 11. (1) (Verfassungsbestimmung) Zur Verhängung von Geldbußen und Geldstrafen nach diesem Bundesgesetz ist der unabhängige Parteien-Transparenz-Senat eingerichtet, der aufgrund der vom Rechnungshof übermittelten Unterlagen zu entscheiden hat. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Senates sind in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden.

[(2)-(7) ...]

(8) Der Senat entscheidet bei Anwesenheit aller Mitglieder mit einfacher Mehrheit. Eine Stimmenthaltung ist unzulässig. Entscheidungen über Geldbußen sind auf der Website des Senates und zusammen mit dem Rechenschaftsbericht der betroffenen Partei auch auf deren Website zu veröffentlichen. Die Entscheidung

gen des Senates unterliegen nicht der Aufhebung oder Abänderung im Verwaltungsweg. Bei Beschwerden gegen Entscheidungen des Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates entscheidet das Bundesverwaltungsgericht durch Senat.

(9)[...]

Sanktionen

§ 12. (1) Der unabhängige Parteien-Transparenz-Senat hat auf Grund einer vom Rechnungshof erstatteten Mitteilung über die politische Partei mit Bescheid die Geldbuße zu verhängen.

(2) Wer vorsätzlich

1. eine Spende entgegen § 6 Abs. 4 nicht ausweist oder
2. eine Spende entgegen § 6 Abs. 5 annimmt und nicht meldet oder
3. eine Spende entgegen § 6 Abs. 7 annimmt und nicht weiterleitet oder
4. eine erhaltene Spende zur Umgehung von § 6 Abs. 4, 5 oder 6 Z 9 in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt,

begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe bis zu 20 000 Euro zu bestrafen.

(3) Hat ein Abgeordneter oder ein Wahlwerber, der auf einem von der politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert hat (§ 6 Abs. 9), eine Spende unter Verstoß gegen § 6 Abs. 4 nicht ausgewiesen oder entgegen § 6 Abs. 5 angenommen und nicht gemeldet oder unter Verstoß gegen § 6 Abs. 7 angenommen und nicht weitergeleitet, so ist zusätzlich auf Verfall eines der Höhe der jeweiligen Spende entsprechenden Geldbetrags zu erkennen.

(4) Wer als für die Übereinstimmung abgegebener Erklärungen mit den Vorschriften über die Rechenschaftspflicht verantwortlicher Beauftragter vorsätzlich unrichtige Angaben für den Rechenschaftsbericht macht, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe bis zu 10 000 Euro zu bestrafen.

(5) § 19 VStG, wonach insbesondere auf das Ausmaß des Verschuldens Bedacht zu nehmen ist und die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu berücksichtigen sind, ist anzuwenden. Auf die Höhe der Spende ist ebenso Bedacht zu nehmen.

5. Abschnitt Anwendung auf andere Rechtsträger Wahlwerbende Parteien

§ 13. Die §§ 4 bis 12 gelten sinngemäß für wahlwerbende Parteien, die keine politischen Parteien sind. Spenden und Inserate an sowie Sponsoring für einzelne Wahlwerber sind im Rechenschaftsbericht der wahlwerbenden Partei auszuweisen.

6. Abschnitt
Schlussbestimmungen
Valorisierungsregel

§ 14. (1) (Verfassungsbestimmung) Ab dem Jahr 2015 vermindern oder erhöhen sich die in § 3 angeführten Beträge in jenem Maß, in dem sich der von der Bundesanstalt 'Statistik Österreich' verlautbarte Verbraucherpreisindex 2010 oder der an seine Stelle tretende Index des Vorjahres verändert.

(2) Ab dem Jahr 2015 vermindern oder erhöhen sich die in § 4 und § 6 Abs. 4 und 5 sowie Abs. 6 Z 6 bis 9 angeführten Beträge in jenem Maß, in dem sich der von der Bundesanstalt 'Statistik Österreich' verlautbarte Verbraucherpreisindex 2010 oder der an seine Stelle tretende Index des Vorjahres verändert, wobei Änderungen solange nicht zu berücksichtigen sind, als sie 5 vH dieser Indexzahl und in der Folge 5 vH der zuletzt für die Valorisierung maßgebenden Indexzahl nicht übersteigen. Bei der Berechnung der neuen Beträge sind Beträge, die 50 Cent nicht übersteigen, auf den nächstniedrigeren ganzen Euro abzurunden und Beträge, die 50 Cent übersteigen, auf den nächsthöheren ganzen Euro aufzurunden. Die neuen Beträge gelten ab dem der Verlautbarung der Indexveränderung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich folgenden übernächsten Monatsersten. Der Rechnungshof hat die durch die Valorisierung geänderten Beträge und den Zeitpunkt, in dem deren Änderung wirksam wird, im Bundesgesetzblatt II kundzumachen."

III. Erwägungen

1. Die – zulässige – Beschwerde ist nicht begründet. 8
2. Bedenken gegen die der angefochtenen Entscheidung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften sind – angesichts des Beschwerdefalles – nicht entstanden: 9
 - 2.1. Die Beschwerdeführerin behauptet die Verletzung in Rechten wegen Anwendung verfassungswidriger Gesetze und führt zunächst aus, dass es nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ausgeschlossen sei, dass neben – zulässigen – landesgesetzlichen Regelungen zur Begrenzung von Wahlwerbungsausgaben auch auf bundesgesetzlicher Ebene Höchstgrenzen für die Kosten der Wahlwerbung normiert würden. Die Wortfolge "einem allgemeinen Vertretungs-

körper oder" sei kompetenzwidrig, weil gleichartige Regelungen desselben Sachverhaltes unter gleichen Gesichtspunkten durch Bundes- und Landesgesetz kompetenzwidrig seien.

Dagegen bringt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst vor, dass der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 19.860/2014 ausdrücklich auf die kompetenzrechtliche Zulässigkeit verwiesen habe, ein und denselben Sachverhalt nach verschiedenen Gesichtspunkten zu regeln. Nach § 5 Abs. 1 Kärntner Parteienförderungsgesetz habe das Überschreiten der Höchstgrenze der Wahlwerbungsausgaben lediglich zum Verlust des Antragsrechtes auf Gewährung einer Landesförderung geführt, es sei jedoch keine Geldbuße vorgesehen gewesen. Der Bundesgesetzgeber sei zuständig, die Begrenzung der Wahlwerbungsausgaben "unter einem parteirechtlichen Gesichtspunkt zu regeln".

11

2.1.1. Die Beschwerdeführerin bringt weiters vor, dass § 10 Abs. 8 iVm § 4 Abs. 1 PartG eine unsachliche Differenzierung enthalte, weil zwar das Überschreiten der Höchstgrenze für Wahlwerbungsausgaben sanktioniert werde, nicht jedoch ein Verstoß gegen die Nachweispflicht an den Rechnungshof (§ 5 PartG). Selbst bei einer tatsächlichen Überschreitung der Wahlwerbungskostenbeschränkung könne eine politische Partei mangels Erfüllung der Nachweispflicht nicht belangt werden. Die Sanktionslosigkeit des Zuwiderhandelns gegen die gesetzlichen Nachweispflichten stelle entgegen der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichtes kein "gänzlich Untätigbleiben des Gesetzgebers" dar, das vom Verfassungsgerichtshof nicht aufgegriffen werden könnte. Zudem sei die einheitliche Höchstgrenze von 7 Millionen Euro unsachlich, weil sie sich auf alle Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern beziehe, obwohl Landtags- und Gemeinderatswahlen sowie Wahlen zur Wiener Bezirksvertretung bezogen auf die zulässige Mittelverwendung von Wahlwerbungsausgaben nicht mit einer Nationalratswahl gleichgesetzt werden könnten. Bei bereits länger bestehenden politischen Parteien könnten Wahlwerbungsausgaben zwecks Vermeidung einer Geldbuße nach § 10 Abs. 8 PartG auf "Vorfeldorganisationen" ausgelagert werden, was zur Nichtberücksichtigung tatsächlich angefallener Wahlwerbungskosten führen würde.

12

Dem Argument der Verfassungswidrigkeit einheitlicher Höchstgrenzen entgegnet das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, dass es im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liege, eine für alle Wahlen gleichermaßen geltende Höchstgrenze im Sinne einer Durchschnittsbetrachtung festzulegen. Die Erfahrungen aus dem

13

Wahlkampf zur Nationalratswahl 2013 ließen nicht erkennen, dass es sich um eine per se unverhältnismäßig niedrige Höchstgrenze handle. Zudem entspreche die bundesrechtliche Regelung gemessen am Verhältnis der Wahlberechtigten dem verfassungskonformen Betrag des § 5 Abs. 1 Kärntner Parteienförderungsgesetz. Hinsichtlich des Vorwurfes der fehlenden Sanktionierung der Einhaltung der Rechenschaftspflicht weist das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst darauf hin, dass es im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liege, darüber zu entscheiden, ob eine bestimmte Verpflichtung mit einer Sanktion bewehrt werden solle; im Übrigen gebe es einen öffentlichen Rechtfertigungsdruck für politische Parteien, den Nachweispflichten des PartG nachzukommen. Der Rechnungshofbericht enthalte keine Anhaltspunkte für eine bewusste Umgehung der Regelungen des PartG durch die politischen Parteien. Dem Vorwurf, dass andere Parteien Wahlwerbungskosten auf "Vorfeldorganisationen auslagern" können und es daher bei den Wahlwerbungskosten zu einer Ungleichbehandlung der politischen Parteien komme, entgegnet das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, dass der Gesetzgeber innerhalb seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes angesichts der Gründungsfreiheit politischer Parteien bewusst darauf verzichtet habe, die innere Organisation der jeweiligen politischen Partei näher zu regeln oder auf verschiedene Organisationsmodelle Bedacht zu nehmen. Die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben betreffe alle politischen Parteien gleichermaßen, auch über andere politische Parteien seien Geldbußen verhängt worden.

2.1.2. Zudem bringt die Beschwerdeführerin vor, dass § 4 Abs. 1 PartG entgegen der Verfassungsbestimmung des § 1 Abs. 3 PartG eine massive Beschränkung der Tätigkeit politischer Parteien enthalte, zu der gemäß § 1 Abs. 2 PartG insbesondere die Teilnahme an Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern gehöre. Diese Beschränkung von politischen Parteien in ihrer Kerntätigkeit, nämlich der Vorbereitung auf solche Wahlen, verstoße gegen § 1 Abs. 3 PartG und sei daher verfassungswidrig.

14

Dagegen bringt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst vor, dass sich § 1 Abs. 3 PartG gegen die intentionale, lediglich politische Parteien betreffende, unmittelbare Beschränkung bei der Verfolgung der in § 1 Abs. 2 PartG definierten Aufgabe richte. Im PartG selbst enthaltene Tätigkeitsbeschränkungen fielen hingegen nicht unter das Verbot des § 1 Abs. 3 PartG, weil ansonsten auch die

15

"uno actu" erlassenen Bestimmungen zu der Rechenschaftspflicht und der Zulässigkeit von Spenden verfassungswidrig wären, was nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst zu einem sinnwidrigen Ergebnis führen würde. Aus der Definition der politischen Partei in § 1 Abs. 2 PartG ergebe sich zudem, dass deren Zweck die kontinuierliche, umfassende Beeinflussung der staatlichen Willensbildung, insbesondere durch die Teilnahme an Wahlen, sei. Die Werbung für die eigenen Aktivitäten kurz vor Wahlen stelle nicht den ausschließlichen und einzigen Tätigkeitsbereich dar, weshalb es sich bei der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben um keine unmittelbar die Tätigkeit politischer Parteien betreffende Maßnahme handle; dies lasse sich auch aus VfSlg. 19.860/2014 erschließen.

3. Das PartG enthält verfassungsrechtliche Garantien für die Gründungs, Bestands- und Betätigungsfreiheit politischer Parteien iSd § 1 Abs. 2 PartG. Nach der Verfassungsbestimmung des § 1 PartG sind die Existenz und die Vielfalt politischer Parteien wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich. Gemäß § 1 Abs. 3 PartG ist die Gründung politischer Parteien "frei, sofern bundesverfassungsgesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Ihre Tätigkeit darf keiner Beschränkung durch besondere Rechtsvorschriften unterworfen werden". 16

3.1. § 4 Abs. 1 PartG sieht für alle Wahlen zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder zum Europäischen Parlament eine einfachgesetzlich festgelegte, einheitliche Höchstgrenze für Wahlwerbungsausgaben vor, die gemäß § 14 Abs. 2 PartG ab 2015 jährlich valorisiert wird. Die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben gilt für alle politischen Parteien iSd § 1 Abs. 2 PartG und gemäß § 13 PartG "sinngemäß für wahlwerbende Parteien, die keine politischen Parteien sind". Wird derselbe Wahlvorschlag von zwei oder mehreren politischen Parteien unterstützt, so gilt die Höchstsumme für die zusammengerechneten Ausgaben dieser Parteien. In die Höchstsumme sind auch die Ausgaben einzelner Wahlwerber, die auf einem von der politischen Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben, einzurechnen, wobei Ausgaben eines Wahlwerbers für auf seine Person abgestimmte Wahlwerbung bis zu einem Betrag in der Höhe von 15.000,- Euro außer Betracht zu bleiben haben. 17

Gemäß § 5 Abs. 1 PartG hat jede politische Partei über die Art ihrer Einnahmen und Ausgaben jährlich mit einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben; die §§ 4 bis 12 PartG gelten sinngemäß auch für wahlwerbende Parteien. 18

en. Dieser Bericht hat auch jene Gliederungen der politischen Partei zu erfassen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Der Nachweis hinsichtlich der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben (§ 4 Abs. 1 PartG) ist in dem das Wahljahr betreffenden Rechenschaftsbericht in einem eigenen Abschnitt auszuweisen. Weitergehende landesgesetzlich geregelte Rechenschaftspflichten bleiben unberührt (§ 5 Abs. 3 PartG). Der Rechenschaftsbericht ist bis zum 30. September des folgenden Jahres dem Rechnungshof zu übermitteln (§ 5 Abs. 7 leg.cit.), der die darin enthaltenen Angaben überprüft und bei konkreten Anhaltspunkten für unrichtige oder unvollständige Angaben der politischen Partei die Möglichkeit einer Stellungnahme gewährt (§ 10 Abs. 4 PartG). Erst wenn dadurch die Mängel im Bericht nicht beseitigt werden konnten, kann – gemäß dem im Verfassungsrang stehenden § 11 Abs. 1 PartG – vom Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat auf Grund der vom Rechnungshof übermittelten Unterlagen eine Geldbuße verhängt werden (§ 10 Abs. 6 PartG – jedoch nur bei Verstößen gegen § 5 Abs. 4, 5, 6 oder § 7 PartG).

Für den Fall der Überschreitung des in § 4 Abs. 1 PartG geregelten Höchstbetrags um bis zu 25 Prozent ist eine Geldbuße in der Höhe von bis zu 10 Prozent des Überschreibungsbetrages zu verhängen; geht die Überschreitung über die Grenze von 25 Prozent hinaus, ist die Geldbuße um bis zu 20 Prozent dieses zweiten Überschreibungsbetrages zu erhöhen (§ 10 Abs. 8 PartG). Gegen die Entscheidung des Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates steht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht in Senatsbesetzung offen (§ 11 Abs. 8 PartG).

19

3.2. Die Betätigungsfreiheit politischer Parteien gilt nach herrschender Meinung trotz der verfassungsgesetzlichen Garantie des § 1 Abs. 3 PartG nicht uneingeschränkt, sondern verbietet nur jene "Beschränkungen, die sich ausschließlich und unmittelbar an politische Parteien richten" (*Zögernitz/Lenzhofer*, Politische Parteien – Recht und Finanzierung, 2013, 30, 78; *Bußjäger*, Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht, ÖJZ 2013, 643 [647]; *Heindl*, Parteispenden: Transparenz versus Parteienfreiheit, ZfV 2000, 370 [381 ff.]; *Berka*, Das allgemeine Gesetz als Schranke der grundrechtlichen Freiheit, FS Kojas, 1998, 221 [226 ff.]; *Thienel*, Die Finanzierung politischer Parteien in Österreich, in: Manssen [Hrsg.], Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa, 2008, 54; vgl. *Lenzhofer*, Die Parteienfinanzierung in Österreich, 2010, 58 f., 151 f. mwN; aA *Kostelka*, Politische Parteien in der österreichischen Rechtsordnung, FS Floretta, 1983, 48 f.; *Berchtold*, Das

20

Parteiengesetz – ein Überblick, ÖVA 1976, 36). Die (verfassungsgesetzliche) Ermächtigung zur gesetzlichen Beschränkung von Wahlwerbungskosten politischer Parteien war in Bezug auf die Nationalratswahl 1975 bereits in Art. III § 5 PartG 1975 enthalten. Bundesgesetzliche Ausführungsbestimmungen waren in Art. IV §§ 6 ff. PartG 1975 vorgesehen. Die Bestimmungen über die Beschränkung der Wahlwerbungskosten wurden jeweils durch Bundesgesetz für die Nationalratswahlen 1979, 1983 und 1986 für anwendbar erklärt (zuletzt mit BGBl. 553/1986; siehe auch *Zögernitz/Lenzhofer*, aaO, 73; *Eisner/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien, 2012, 53 f.).

Durch eine Beschränkung der Wahlwerbungskosten wird das wesentliche Ziel politischer Parteien, "ihre[...] politischen Vorstellungen im Wege der Ausübung staatlicher Funktionen durch ihre Beauftragten und Vertrauensträger in den verschiedenen Gremien der Gesetzgebung und staatlichen Verwaltung" zu verwirklichen, "ganz besonders in den allgemeinen Vertretungskörpern" (vgl. VfSlg. 14.803/1997) nicht unterbunden; vielmehr dient die Beschränkung der Wahlwerbungskosten – so wie die Parteienförderung – der Chancengleichheit der politischen Parteien, die sich an den Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern beteiligen. Gerade durch das Zusammenwirken von Parteienförderung und Wahlwerbungskostenbeschränkung soll für die politischen Parteien im Hinblick auf ihre zweckbestimmte Tätigkeit ein Umfeld geschaffen werden, das ihnen eine möglichst gleichberechtigte Teilnahme und Mitwirkung an der öffentlichen Meinungs- bzw. Willensbildung ermöglicht und somit der Vielfalt politischer Parteien (§ 1 PartG) dient (in diesem Sinne sind auch die Materialien zum PartG 1975 zu verstehen: IA 158/A BlgNR 13. GP, 5 f.; AB 1680 BlgNR 13. GP, 1 f.; vgl. auch *Bachmann*, Öffentliche Finanzierung politischer Parteien – "conditio sine qua non" für die Demokratie? JRP 1996, 105 [107, 109]; *Winkler*, Parteienförderung mit Sanktionen? JRP 1996, 89 [103 f.]). Auch in Anbetracht des Umstandes, dass Wahlwerbungskostenbeschränkungen – jeweils bezogen auf bestimmte Wahlen zum Nationalrat – seit dem Bestehen des PartG 1975 in diesem enthalten waren, kann davon ausgegangen werden, dass der Verfassungsgesetzgeber im Zeitpunkt der Beschlussfassung, insbesondere angesichts des zeitgleich vorgelegten einfachgesetzlichen § 4 Abs. 1 PartG, von diesen Vorstellungen ausgegangen ist (vgl. auch VfSlg. 19.684/2012) und eine im Hinblick auf die Verfassungsbestimmung des § 1 Abs. 3 PartG – bezüglich der Höchstsumme der Wahlwerbungsausgaben – zulässige "Ausgestaltung" der Betätigungsfreiheit politischer Parteien vornehmen wollte. § 4 Abs. 1 PartG widerspricht demnach § 1 Abs. 3 PartG nicht (vgl. zB *Eisner/Kogler/Ulrich*, aaO,

21

23 f.; *Bußjäger*, aaO, 647; vgl. zur Betätigungsfreiheit nach dem identen Art. I § 1 Abs. 3 PartG 1975 insb: *Wieser*, § 1 PartG, in: Korinek/Holoubek et. al. [Hrsg.], Österreichisches Bundesverfassungsrecht², 5. Lfg., 2002, Rz 35, 71-74; *Berka*, aaO, 221 [226 ff.]; *Heindl*, aaO, 381 ff.; *Thienel*, aaO, 54).

3.3. § 4 Abs. 1 PartG legt fest, dass jede politische Partei zwischen dem Stichtag und dem Wahltag zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder dem Europäischen Parlament maximal 7 Millionen Euro für Wahlwerbung aufwenden darf. Für die Bundespräsidentenwahl enthält § 24a Bundespräsidentenwahlgesetz 1971 eine vergleichbare Bestimmung, zu deren Einhaltung der jeweilige Wahlwerber verpflichtet ist. Die Regelung in § 4 PartG soll nach den Ausführungen in den Materialien nicht nur für die – diesem Verfahren zugrunde liegende – Nationalratswahl, sondern auch für die Wahlen zu Landtagen, Gemeinderäten und die Bezirksvertretungswahlen in Wien gelten (vgl. AB 1844 BlgNR 24. GP, 4). Der Bericht des Verfassungsausschusses führt einleitend dazu aus, dass die Vorschriften (zur Transparenz, den Rechenschaftspflichten, der Begrenzung der Wahlwerbungskosten, der Einbeziehung wahlwerbender Parteien sowie zur Schaffung eines wirksamen Sanktionsmechanismus) "einheitlich für Bund und Länder gelten" sollen (AB 1844 BlgNR 24. GP, 1).

22

3.3.1. Den Materialien zum mit BGBl. I 56/2012 beschlossenen PartG zufolge stützt sich die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Erlassung des PartG auf Art. 10 Z 1 (Bundesverfassung) sowie Z 7 (Vereinswesen) B-VG. Dem Bund kommt jedenfalls die Gesetzgebungskompetenz für die Gründung und den Bestand politischer Parteien zu; die Kompetenz zur Regelung der Tätigkeit politischer Parteien reicht jedoch nicht so weit, dass auch die Wahlwerbungsausgaben bei Landtags- oder Gemeinderatswahlen sowie bei Wahlen zu den Wiener Bezirksvertretungen (vgl. zum Begriff der allgemeinen Vertretungskörper in §§ 3 und 4 PartG: Erläut. zur RV 1782 BlgNR 24. GP, 5; AB 1844 BlgNR 24. GP, 4) durch einfaches Bundesgesetz beschränkt werden können:

23

3.3.1.1. Die Möglichkeit zur Beschränkung der Wahlwerbungskosten politischer Parteien war bereits im PartG 1975 vorgesehen. Art. III § 5 PartG 1975 enthielt eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung dahingehend, dass durch Bundesgesetz bestimmt werden konnte, dass "die Wahlwerbungskosten politischer Parteien bei der Nationalratswahl 1975 hinsichtlich ihrer Höhe einer Begrenzung

24

unterliegen, die Einhaltung dieser Begrenzung überwacht und das Ergebnis der Überwachung veröffentlicht wird". Auf Grund der verfassungsgesetzlichen Ermächtigung sah Art. IV § 6 PartG 1975 eine derartige Begrenzung, Überwachung und Veröffentlichung der Wahlwerbungskosten jener politischen Parteien, die bei der Nationalratswahl 1971 Mandate erzielt hatten, für die dem Wahltag der Nationalratswahl 1975 vorangehenden fünf Wochen vor. Hintergrund des gesamten Gesetzesvorhabens war neben der ausdrücklichen Verankerung der politischen Parteien in der österreichischen Verfassung auch die Regelung der staatlichen Parteienfinanzierung durch Förderung der politischen Parteien sowie jener wahlwerbenden Parteien, die bei Nationalratswahlen einen Mindestprozentsatz der Wählerstimmen auf sich vereinten (vgl. Art. II § 2 PartG 1975; IA 158/A BlgNR 13. GP, 5; AB 1680 BlgNR 13. GP, 2; vgl. zB *Wieser*, aaO, Rz 10; *Thienel*, aaO, 50; *Eisner/Kogler/Ulrich*, aaO, 4). Untrennbar verbunden mit dieser finanziellen Zuwendung aus Mitteln der öffentlichen Hand für die "Öffentlichkeitsarbeit" war für den Gesetzgeber jedoch auch der Gedanke der Rechtfertigung dieser Ausgaben mit einer Begrenzung der Wahlkampfkosten. In den Materialien zum PartG 1975 wird mehrfach die Bedeutung der Wahlwerbungskostenbeschränkung als Rechtfertigung für Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln an die politischen Parteien hervorgehoben sowie auf den "Gedanke[n] der bindenden Selbstbeschränkung der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien" verwiesen (vgl. IA 158/A BlgNR 13. GP, 5; AB 1680 BlgNR 13. GP, 1 f.; vgl. auch § 3 PartG sowie VfSlg. 19.860/2014). Die Überschreitung der von den Parteien selbst bestimmten, geplanten Wahlwerbungskosten führte – ähnlich wie im System des PartG 2012 – nach Feststellung einer eigens eingesetzten "Kommission zur Überwachung und Veröffentlichung der Wahlwerbungskosten" (Art. IV § 9 PartG 1975) zur Veröffentlichung der Überziehungsbeträge und zur Kürzung der staatlichen Parteienfinanzierung zur Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Art. IV § 10 f. PartG 1975; vgl. dazu *Schäffer*, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats? VVDStRL 44, 1986, 46 [50 ff.]). Die Inkraftsetzung der Wahlkampfkostenbeschränkung der Art. III und IV PartG 1975 erfolgte für die jeweilige weitere Nationalratswahl zudem mit den Bundesgesetzen BGBl. 94/1979, 141/1983 und 553/1986. Folglich lässt sich aus dem PartG 1975 außer für jeweils eine konkrete Nationalratswahl keine über die Möglichkeit der Festsetzung von Höchstgrenzen für Bundeswahlen hinausgehende Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers ableiten, insbesondere nicht für Wahlen auf Landes- oder Gemeindeebene. Die Länder konnten im Rahmen ihrer nach Art. 15 B-VG zukommenden Gesetzgebungskompetenz entsprechende Regelungen erlassen. § 4 PartG, als einfachgesetzliche Nachfolgebestimmung von

Art. III § 5 und Art. IV § 6 PartG 1975, konnte in kompetenzrechtlicher Sicht die Möglichkeit der Festsetzung von Höchstgrenzen für Wahlwerbungsausgaben für den Bund nicht erweitern, sodass vom Bundesgesetzgeber nur eine Regelung für die Nationalratswahlen oder andere bundesgesetzlich zu regelnde Wahlen getroffen werden kann (vgl. die Verfassungsbestimmung zur Parteienförderung in § 3 PartG, wonach das Recht der Länder zur Parteienförderung betragsmäßig beschränkt ist).

3.3.1.2. Aus der im PartG 1975 gewählten Ausgestaltung der Wahlwerbungskostenbeschränkung als verfassungsgesetzliche Ermächtigung, die sich jeweils auf bestimmte Wahlen zum Nationalrat bezogen hat, sowie den Materialien dazu ergibt sich vielmehr eine Verknüpfung mit dem Kompetenztatbestand "Wahlrecht". Auch die Definition der Wahlwerbungsausgaben in § 2 Z 4 PartG und die in § 13 PartG enthaltene Anordnung, dass die Bestimmungen sinngemäß für wahlwerbende Parteien gelten, die keine politischen Parteien sind, weisen ausschließlich einen Konnex zum Wahlrecht auf. Im Übrigen bezieht sich der Zeitraum, in dem eine Beschränkung stattfindet, auf die Zeit zwischen dem Stichtag und dem Wahltag, es geht somit um spezifisch für die Wahlauseinandersetzung aufgewendete Ausgaben. Für die Zuordnung zum Kompetenztatbestand "Wahlrecht" spricht auch die spezifisch auf die Bundespräsidentenwahl zugeschnittene Sonderbestimmung zur Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben in § 24a Bundespräsidentenwahlgesetz 1971.

25

3.4. Eine Regelung zur Begrenzung der Wahlwerbungsausgaben kommt daher jenem Gesetzgeber zu, in dessen Kompetenz die Regelung des Wahlrechtes fällt, sodass der Bund Wahlwerbungsausgabenbeschränkungen nur hinsichtlich der Nationalratswahl, der Wahlen zum Europäischen Parlament und der Wahl des Bundespräsidenten vorsehen kann, während die Normierung solcher Beschränkungen betreffend die Landtags- und Gemeinderatswahlen sowie der Wiener Bezirksvertretungswahlen in die Kompetenz der Länder fällt (Art. 15, 95 und 117 B-VG; VfSlg. 7959/1976; vgl. *Zögernitz*, Allgemeine Wahlen – Kosten und Grenzen der Wahlwerbung [rechtliche Betrachtung], in: Jahrbuch Öffentliches Recht 2016, 85 [107 f.]; vgl. auch *Bußjäger*, aaO, 646; *Lenzhofer*, aaO, 54 f.; *Zögernitz/Lenzhofer*, aaO, 76 f.). Dieses Ergebnis wird auch durch die Erstreckung der Geltung des § 4 PartG auf wahlwerbende Parteien gemäß § 13 PartG bestä-

26

tigt (vgl. VfSlg. 19.860/2014, Punkt III.2.1.2., mit Verweis auf VfSlg. 14.803/1997).

3.4.1. Die Regelung in § 4 PartG soll nach den Ausführungen in den Materialien "einheitlich für Bund und Länder gelten" und somit auch für die Wahlen zu Landtagen, Gemeinderäten und die Bezirksvertretungswahlen in Wien anwendbar sein (vgl. AB 1844 BlgNR 24. GP, 1, 4). Diese – offensichtliche – Absicht des Gesetzgebers, eine einheitliche Obergrenze für Wahlwerbungsausgaben für alle Bundes-, Landes- und Gemeinderatswahlen sowie die Wahlen zu den Wiener Bezirksvertretungen vorzusehen, hat jedoch nicht in einer – eine verfassungskonforme Interpretation ausschließenden – Weise Niederschlag im Wortlaut des Gesetzes gefunden, verwendet er doch nur den Begriff des "allgemeinen Vertretungskörpers" zur Konkretisierung der erfassten Wahlen. Ist aber eine verfassungskonforme Auslegung möglich, dann ist diese vorzunehmen, selbst dann, wenn in den Materialien der Gesetzwerdung entgegenstehende Aussagen enthalten sind (vgl. VfSlg. 15.199/1998 mwN). Das Verbot des § 4 Abs. 1 PartG ist zwar überschießend formuliert, soweit es auch Landtags- und Gemeinderatswahlen sowie die Wahlen zu den Wiener Bezirksvertretungen erfasst, ist es jedoch einer verfassungskonformen Interpretation zugänglich (zur verfassungskonformen Interpretation vgl. zB VfSlg. 10.066/1984, 11.576/1987, 18.910/2009, 19.583/2011).

27

3.4.2. Da für die Auslegung des § 13 PartG die für § 4 PartG angestellten verfassungsrechtlichen Überlegungen in gleicher Weise zutreffen, widerspricht diesem Ergebnis auch nicht die Anordnung der sinngemäßen Anwendbarkeit der §§ 4 bis 12 PartG auch auf "wahlwerbende Parteien, die keine politischen Parteien sind" (s. AB 1844 BlgNR 24. GP, 1; vgl. auch *Bußjäger*, aaO, 646 f.). Nach verfassungskonformer Interpretation des § 4 PartG sind nur jene Wählergruppen erfasst, die bei bundesgesetzlich zu regelnden Wahlen einen Wahlvorschlag eingebracht haben. Für die nähere Ausgestaltung der Anforderungen an wahlwerbende Parteien, hinter denen keine politischen Parteien stehen, ist der jeweilige Wahlrechtsgesetzgeber zuständig, für die Nationalratswahl kommt diese Kompetenz nach Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG dem Bund zu (bzw. Z 1a für die Wahl zum Europäischen Parlament; vgl. auch *Lenzhofer*, aaO, 54 f.; *Sickinger*, Politisches Geld, 2013, 30 f.).

28

3.4.3. Nach verfassungskonformer Auslegung ist die Regelung lediglich auf die Nationalratswahl und die Wahl zum Europäischen Parlament anwendbar. Das

29

Argument der Unsachlichkeit einer einheitlichen Höchstgrenze für bundes-, landes- und gemeindeweite Wahlen ist demnach hinfällig, wenn man § 4 PartG so interpretiert, dass die Begrenzung – neben der explizit genannten Wahl zum Europäischen Parlament – nur für die Nationalratswahl gilt (vgl. auch die vergleichbare einfachgesetzliche Regelung der Höchstgrenze für Wahlwerbungsausgaben in § 24a Abs. 1 Bundespräsidentenwahlgesetz 1971). Der Verfassungsgerichtshof vermag angesichts dieses Ergebnisses nicht zu erkennen, dass die in § 4 Abs. 1 PartG festgesetzte Höhe von 7 Millionen Euro (an sich) unsachlich wäre, zumal die Höhe an die Angaben der Parteien zur Nationalratswahl 2006 anknüpft und einen geeigneten Wahlkampf auf Bundesebene jedenfalls ermöglicht (vgl. schon die Ausführungen in VfSlg. 19.860/2014).

Insbesondere gilt diese Grenze und die damit verbundene Rechenschafts- und Offenlegungspflicht für alle politischen Parteien, die sich an einer Wahl beteiligen, in gleicher Weise. Die konkrete Ausgestaltung (des persönlichen Anwendungsbereiches) der Regelung liegt im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und das Abstellen auf politische Parteien ist angesichts der Korrelation von Fördermitteln und dem Antreten (sowie dem Erreichen einer gewissen Wählerunterstützung) von politischen Parteien bei einer Nationalratswahl sachlich gerechtfertigt (vgl. § 1 Abs. 3 Parteien-Förderungsgesetz 2012; vgl. auch VfSlg. 9731/1983, 11.944/1989; VfGH 13.10.2016, E 1406/2016). Angesichts der Gründungsfreiheit politischer Parteien (§ 1 Abs. 3 PartG) wurde selbst durch die bewusste Nichtberücksichtigung der inneren Organisation politischer Parteien oder der Tätigkeit von Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die auch nicht unter den Begriff der nahestehenden Organisation iSd § 2 Z 3 PartG fallen, der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht überschritten.

30

4. Soweit in der Beschwerde die Verfassungswidrigkeit des § 10 Abs. 6 iVm § 5 Abs. 3 PartG wegen unsachlicher Differenzierung bei der Sanktionierung behauptet wird, ist darauf nicht weiter einzugehen. § 10 Abs. 6 PartG, der die Sanktionen wegen unrichtiger oder unvollständiger Angaben im Rechenschaftsbericht enthält, ist nicht präjudiziell (vgl. VfSlg. 12.700/1991, 15.473/1999), da nicht die Einhaltung und Sanktionierung der Nachweispflichten an sich, sondern ausschließlich die Überschreitung der in § 4 PartG normierten Höchstgrenze für Wahlwerbungsausgaben und die Höhe der zu verhängenden Geldbuße nach § 10 Abs. 8 PartG Gegenstand des Verfahrens war. Daher kann die Frage, ob das

31

Unterlassen der Bekanntgabe der Wahlwerbungsausgaben im Rechenschaftsbericht von § 10 Abs. 6 PartG erfasst ist, dahingestellt bleiben.

5. Gegen die maßgeblichen Bestimmungen des PartG bestehen auch keine Bedenken unter dem Gesichtspunkt des Art. 18 Abs. 1 B-VG: 32

5.1. Die Beschwerdeführerin hegt Bedenken ob der Verletzung des Legalitätsprinzips nach Art. 18 B-VG. Einerseits sei nicht nachvollziehbar, welche Kosten als Wahlwerbungsaufwand zu qualifizieren seien. Trotz der Definition in § 2 Z 4 PartG und der demonstrativen Aufzählung in § 4 Abs. 2 PartG bleibe der Begriff des "Wahlwerbungsaufwands" als zentrales Element für die Berechnung der Höchstgrenze des § 4 Abs. 1 PartG unbestimmt und ermögliche keinen Vergleich der Ausgaben einzelner Parteien, was dem in Art. 18 B-VG verankerten Legalitätsprinzip zuwiderlaufe. Andererseits scheide die unmittelbare Anwendung des § 19 VStG für die Bemessung einer Geldbuße nach § 10 Abs. 8 PartG aus, weshalb keine Anhaltspunkte für die Bemessung der Geldbuße aus dem PartG ableitbar seien, weil Abs. 6 und 7 leg.cit. (Bezugnahme auf "Schwere des Vergehens") ausschließlich auf die dort genannten Verstöße anzuwenden sei. 33

Dagegen bringt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst vor, dass die in § 2 Z 4 PartG festgelegte Definition, die dem Verständnis von § 4 PartG zugrunde liege, einer konkretisierenden Auslegung hinreichend zugänglich sei (Negativabgrenzung in den Materialien und demonstrative Aufzählung im Gesetz). Zum Sanktionssystem des § 10 PartG werde in den Materialien zur Festsetzung der Höhe der Geldbuße auf general- und spezialpräventive Überlegungen verwiesen. Zur Bemessung sei auch die Schwere des Vergehens, wie in § 10 Abs. 6 und 7 PartG vorgesehen, zu berücksichtigen; das "Grundmuster" dieser Absätze sei verkürzt auch in Abs. 8 leg.cit. enthalten. Zudem nennt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst eine Reihe von Kriterien, die unter dem Aspekt der Schwere des Vergehens zu verstehen seien (u.a. die Höhe der Überschreitung, das Ausmaß und die Dauer der Nachlässigkeit der politischen Partei bei der Einhaltung der Bestimmung, den Grad der "Intentionalität", die Ingerenzmöglichkeiten abhängig von der Struktur einer Partei, der Beitrag zur Wahrheitsfindung, das Ausmaß der erfolgten Vorkehrungen zur Verhinderung der Verstöße oder der Anleitung der Mitarbeiter zu rechtstreuem Verhalten, die Ingerenzmöglichkeiten zur Vorgabe gesetzeskonformen Verhaltens und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit). Die Geldbuße als verwaltungsrechtliche Sanktion stelle ein "aliud" zur Geldstrafe dar, daher komme eine unmittelbare Anwendung von § 19 VStG nicht 34

in Betracht; die Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit werde dadurch jedoch nicht ausgeschlossen.

5.1.1. Das in Art. 18 Abs. 1 B-VG verankerte Rechtsstaatsprinzip gebietet, dass Gesetze einen Inhalt haben müssen, durch den das Verhalten der Behörde vorherbestimmt ist. Es ist jedoch verfassungsgesetzlich zulässig, wenn der einfache Gesetzgeber einer Verwaltungsbehörde ein Auswahlermessen einräumt und die Auswahlentscheidung an – die Behörde bindende – Kriterien knüpft (vgl. zB VfSlg. 5810/1968, 12.399/1990, 12.497/1990, 16.625/2002). Dass der Gesetzgeber bei der Beschreibung und Formulierung dieser Kriterien unbestimmte Gesetzesbegriffe verwendet, dadurch zwangsläufig Unschärfen in Kauf nimmt und von einer exakten Determinierung des Behördenhandelns Abstand nimmt, kann im Hinblick auf den Regelungsgegenstand erforderlich sein, steht aber grundsätzlich in Einklang mit Art. 18 Abs. 1 B-VG (vgl. die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zum "differenzierten Legalitätsprinzip", VfSlg. 13.785/1994 mwN).

5.1.2. § 4 PartG ist unter Heranziehung sämtlicher Interpretationsmethoden einer Auslegung zugänglich, auf deren Grundlage die von der Höchstgrenze erfassten Ausgabenarten bestimmt werden können (vgl. VfSlg. 18.405/2008, 19.939/2014, 19.964/2015). Der Begriff "Wahlwerbungsausgaben" ist in § 2 Z 4 PartG definiert als die Ausgaben, die eine politische Partei oder eine wahlwerbende Partei, die keine politische Partei ist, ab dem Stichtag der Wahl bis zum Wahltag spezifisch für die Wahlauseinandersetzung aufwendet; zudem enthält § 4 Abs. 2 PartG eine hinreichend genaue, demonstrative Aufzählung möglicher Wahlwerbungsausgaben, die in § 2 Z 4 PartG konkretisiert wurden (vgl. auch *Zögernitz/Lenzhofer*, aaO, 73; *Eisner/Kogler/Ulrich*, aaO, 53 f.). Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu "unbestimmten Rechtsbegriffen" (vgl. VfSlg. 13.785/1994; VfGH 6.3.2016, G 606/2015 ua.) erweist sich der Begriff "Wahlwerbungsausgaben" in § 4 Abs. 1 PartG – angesichts der demonstrativen Aufzählung in § 4 Abs. 2 leg.cit. – als hinreichend bestimmt.

5.2. Auch soweit sich die Bedenken im Hinblick auf Art. 18 B-VG gegen die Art der Bemessung der Geldbuße nach § 10 PartG richten, treffen sie nicht zu:

5.2.1. § 10 Abs. 6 bis 8 PartG enthält Sanktionen bei Verstößen von Parteien gegen die sie treffenden Rechenschaftspflichten; Abs. 6 leg.cit. betrifft unrichtige und unvollständige Angaben, Abs. 7 leg.cit. die Nichtausweisung von Spenden im Rechenschaftsbericht und Abs. 8 PartG sieht für den Fall des Überschreitens der Wahlwerbungskostenobergrenze des § 4 Abs. 1 PartG ein abgestuftes Sanktionssystem vor: Bei Überschreitung der Wahlwerbungsausgaben iSd § 2 Z 4 iVm § 4 Abs. 2 PartG um bis zu 25 Prozent, also bis zu 8,75 Millionen Euro Gesamtausgaben, kann vom Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat eine Geldbuße in Höhe von bis zu 25 Prozent des Überschreibungsbetrages verhängt werden. Bei einer Überschreitung von mehr als 25 Prozent des Höchstbetrags kann die Geldbuße maximal 20 Prozent des Überschreibungsbetrags betragen.

38

Hinsichtlich jener Parteien, die wiederkehrende Förderungen erhalten, ist – den Materialien zufolge – die Geldbuße bei der nächstfolgenden Möglichkeit der Auszahlung vom auszahlenden Betrag abzuziehen und der so verminderte Betrag auszuzahlen. Ansonsten ist die Geldbuße einzufordern, wenn ein Rechtsträger nur einmalig in den Genuss einer Förderung gekommen ist (Erläut. zur RV 1782 BlgNR 24. GP, 8). Verstöße sind im Sinne der Transparenz für die Öffentlichkeit publik zu machen; demnach sind Entscheidungen des Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates über die Verhängung von Geldbußen gemäß § 11 Abs. 8 PartG auf der Website des Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates zu veröffentlichen. Es handelt sich um eine sanktionsbewehrte Regelung zur Durchsetzung der Wahlwerbungshöchstgrenzen unter Einbeziehung des Rechnungshofes und des Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates.

39

Daneben normiert der – erst im Zuge der Ausschussberatungen in den Entwurf aufgenommene (vgl. AB 1844 BlgNR 24. GP, 7) – § 12 PartG die mit Geldstrafe bedrohten Verwaltungsübertretungen im Zusammenhang mit Spenden (insb. Abs. 2 und 4), für die vorsätzliches Handeln erforderlich ist und für deren Bemessung Abs. 5 leg.cit. die Anwendbarkeit von § 19 VStG betont, "wonach insbesondere auf das Ausmaß des Verschuldens Bedacht zu nehmen ist und die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu berücksichtigen sind". Zudem ist auf die Höhe der (rechtswidriger Weise erlangten oder nicht gemeldeten) Spende ebenso Bedacht zu nehmen wie auf "die diversen Milderungsgründe des § 34 StGB". Der Ausschussbericht führt weiters aus, dass auf Grund der "Anwendbarkeit des VStG [...] die Behörde auch ohne weiteres Verfahren von der Verhängung einer Strafe absehen [kann], wenn das Verschulden des Beschuldigten

40

geringfügig ist und die Folgen der Übertretung unbedeutend sind" (AB 1844 BlgNR 24. GP, 7).

5.2.2. Bei der Geldbuße nach § 10 Abs. 8 PartG handelt es sich um keine Strafe iSd Art. 6 EMRK: 41

5.2.2.1. Das Vorliegen einer "strafrechtlichen Anklage" nach Art. 6 Abs. 1 EMRK ist zufolge der mit dem Fall *Engel* beginnenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nach der Einordnung im innerstaatlichen Recht, nach der Natur des Vergehens und schließlich nach der Art und Schwere der Strafe zu beurteilen (EGMR 8.6.1976, Fall *Engel* ua., Appl. 5100/71 ua.). 42

5.2.2.2. Das Verfahren zur Verhängung einer Geldbuße nach dem PartG ist nicht als Strafverfahren zu qualifizieren. Bei der Anordnung einer Geldbuße nach § 10 PartG wird anders als für die in § 12 PartG angeführten und als Strafe bezeichneten Verstöße § 19 VStG nicht für anwendbar erklärt. Dieser ist nur bei der Ahndung von Verstößen gegen die Bestimmungen über Spenden (gemeint sind wohl nur die vorsätzlich zu begehenden Tatbestände des § 12 Abs. 2 und 4 PartG) in Verwaltungsstrafverfahren qua Verweis und mangels speziellerer Regeln im PartG gemäß Art. I Abs. 2 EGVG anzuwenden (vgl. auch Erläut. zur RV 2169 BlgNR 24. GP, 6; zur Anpassung von § 11 Abs. 8 PartG an die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012: vgl. *Eisner/Kogler/Ulrich*, aaO, 105 f.; *Bußjäger*, aaO, 648; *Segalla*, Neue Transparenzvorschriften für Parteien, in: Baumgartner [Hrsg.], Jahrbuch Öffentliches Recht 2013, 251 [268]; aA hingegen *Zögernitz/Lenzhofer*, aaO, 154 ff., die vom Vorliegen einer Verwaltungsstrafe ausgehen). 43

5.2.2.3. Auch die Natur des Vergehens ist nicht strafrechtlich iSv Art. 6 EMRK. Der Strafrechtscharakter könnte gestützt auf dieses Kriterium dann angenommen werden, wenn der Adressatenkreis der Regelung die Allgemeinheit ist und Art und Ziel der Sanktion dergestalt sind, dass sie auf Abschreckung und Repression gerichtet sind. Hinsichtlich des Adressatenkreises ist festzuhalten, dass sich die Bestimmung nur an politische Parteien iSd § 1 Abs. 2 PartG sowie gemäß § 13 PartG an wahlwerbende Parteien, nicht aber an die Allgemeinheit richtet. Bei der Geldbuße nach § 10 Abs. 8 PartG handelt es sich um eine Sanktion, die auf die Wiederherstellung der Chancengleichheit der (wahlwerbenden) Parteien 44

dadurch, dass Verstöße gegen das Verbot des § 4 Abs. 1 PartG zu signifikanten finanziellen Sanktionen führen, abzielt (vgl. schon die Ausführungen unter Punkt III.3.2.1. sowie VfSlg. 14.803/1997, 18.603/2008, 19.860/2014; vgl. auch *Holzinger/Unger*, Art. 26 B-VG, in: Korinek/Holoubek et. al. [Hrsg.], *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*², 9. Lfg., 2009, Rz 59; *Stelzer*, Parteienfinanzierung und Chancengleichheit in der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, in: Häberle/Morlok/Skouris [Hrsg.], FS Dimitris Th. Tsatsos, 2003, 656 [657]; *Thienel*, aaO, 50; *Wieser*, aaO, Rz 83 f.). Hinsichtlich jener Parteien, die wiederkehrende Förderungen erhalten, soll – den Materialien zufolge – die Geldbuße bei der nächstfolgenden Möglichkeit vom auszahlenden Betrag abgezogen und der so verminderte Betrag ausgezahlt werden; ansonsten soll die Geldbuße eingefordert werden (Erläut. zur RV 1782 BlgNR 24. GP, 8). Somit werden "nicht-pönale" Konsequenzen an eine gesetzlich verbotene, überschießende Mittelverwendung (vor allem aus der Parteienförderung) geknüpft und so eine rechtswidrige Mittelverwendung rückgängig gemacht (vgl. VfSlg. 19.916/2014; vgl. auch VfGH 8.10.2015, G 154/2015 ua.), auch wenn diese nicht mit der Höhe beschränkt ist, die den Parteien im Rahmen der staatlichen Parteienförderung zugeflossen sind.

5.2.2.4. Das dritte Kriterium der Höhe der Sanktion, die jedoch im Fall von Geldstrafen nicht betragsmäßig feststeht, sondern vielmehr von den Umständen des Einzelfalls abhängt, könnte wegen der Schwere der nachteiligen Konsequenzen die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK begründen. Voraussetzung ist aber stets, dass die negativen finanziellen Auswirkungen als Reaktion auf qualifiziert schuldhaftes und rechtswidriges Verhalten drohen (so ist ein zugesprochener Schadenersatzbetrag keine Strafe iSv Art. 6 EMRK). Ein "Verschulden" der politischen Partei ist für die Verhängung einer Geldbuße nach § 10 PartG ausdrücklich nicht erforderlich. Lediglich in den Strafbestimmungen in § 12 PartG ist zu bestimmten Handlungen im Zusammenhang mit Spenden ein vorsätzliches Handeln von Personen tatbestandsmäßig vorgeschrieben. Die Höhe der Geldbuße orientiert sich vielmehr schematisch an der Höhe der Überschreitung der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben von 7 Millionen Euro, ohne dass es auf ein Verschulden ankäme.

45

5.2.3. Den Erfordernissen an die Bestimmtheit von Normen iSd Art. 18 B-VG wird Genüge getan, da schon aus der Textierung des § 10 Abs. 8 PartG ein klarer, betraglich gestaffelter und an der Überschreitungshöhe orientierter Rahmen für die Geldbuße ersichtlich ist. Bei der Bemessung der Geldbuße nach dem PartG

46

handelt es sich um eine Ermessensentscheidung im Rahmen eines besonderen Sanktionensystems (vgl. zur Geldbuße im Bundesvergabegesetz 2006 zB VwGH 18.3.2015, 2012/04/0070, sowie VwGH 11.11.2015, Ra 2015/04/0073 mwN; vgl. zur Geldbuße nach dem Kartellgesetz 2005 insb. OGH 12.9.2007, 16 Ok 4/07; 25.3.2009, 16 Ok 4/09). Kriterien für die Bemessung der Geldbuße lassen sich aus der in § 10 Abs. 6 und 7 PartG enthaltenen Formulierung "je nach Schwere des Vergehens" ableiten. In den Materialien findet sich zumindest auch der Hinweis auf "general- und spezialpräventive[...] Überlegungen", nach denen sich das Ermessen des Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates zu richten hat und die "auch verstärkt zur Einhaltung der betragsmäßigen Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben [...] motivieren [sollen]". Demnach sind auch neben den gesetzlichen, prozentuell vom Überschreibungsbetrag abhängigen Bemessungsfaktoren die Umstände des Einzelfalls und der Kontext der Zuwiderhandlung zu berücksichtigen, sodass eine rechtliche und wirtschaftliche Gesamtwürdigung aller Umstände erfolgt, nicht bloß eine schlichte Rechenoperation (vgl. zur Vorgehensweise bei der Bemessung einer Geldbuße nach dem Kartellgesetz 2005 zB OGH 25.3.2009, 16 Ok 4/09 mwN). Die "Schwere des Vergehens" als Bemessungskriterium ergibt sich schon alleine aus der gewählten Formulierung sowie in Zusammenschau mit den vorangehenden beiden Absätzen. Vor diesem Hintergrund erweist sich der Rahmen für die Bemessung der Geldbuße nach § 10 Abs. 8 PartG als hinreichend bestimmt iSd Art. 18 B-VG.

6. Zum Grundsatz der Freiheit der Wahl sowie zur Meinungsäußerungsfreiheit 47

6.1. Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die Regelung des § 4 Abs. 1 iVm § 10 Abs. 8 PartG würde die Freiheit der Wahlwerbung sinnwidrig beschränken und damit die Chancengleichheit einzelner Parteien beseitigen, zumal andere Parteien ihre Wahlkampfkosten in "Vorfeldorganisationen" auslagern und so einer Sanktionierung entgehen hätten können, hält das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst dem entgegen, dass § 4 PartG der "Waffengleichheit" im Wahlkampf zwischen Parteien mit beträchtlichen finanziellen Möglichkeiten und Parteien mit bescheideneren Möglichkeiten diene. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin erscheine das öffentliche Interesse dieser gesetzlichen Einschränkung der nach Art. 10 EMRK geschützten Meinungsfreiheit fraglich, weil der Wahlkampf ohne staatliche Parteienfinanzierung ausschließlich aus eigenen finanziellen Mitteln bestritten worden sei. Die Regelung beschränke gezielt einzelne

(neue) politische Parteien in ihrer Meinungsäußerungsfreiheit. Dem hält das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst entgegen, dass die Überlegungen zum Pluralismus der Medienlandschaft auf den "Wettbewerb um die Wähler" übertragen werden könnten, da die Werbepräsenz finanzstarker Gruppen zeitlich und in der Intensität herabgesetzt würde, was sich zugunsten finanzschwächerer Gruppierungen auswirke. Die Beschränkung betreffe alle Parteien gleichermaßen.

6.2. Den Art. 26, 95 und 117 Abs. 2 B-VG liegt das Prinzip der "Reinheit", verstanden im Sinne von "Freiheit" der Wahlen (zum Nationalrat, zu den Landtagen und zu den Gemeinderäten) zugrunde (vgl. VfSlg. 13.839/1994, 14.371/1995, 19.820/2013; VfGH 25.9.2015, W I 5/2015; 24.2.2016, W I 11/2015 ua, und W I 18/2015 ua.; s. auch VfSlg. 4527/1963, 17.418/2004, 19.107/2010). 49

6.2.1. Aus dem Grundsatz des freien Wahlrechtes wird insbesondere auch die – von staatlichen Organen unbeeinflusste – Freiheit der Wahlwerbung abgeleitet. Demnach darf die Wahlwerbung nicht sinnwidrig beschränkt und der Wähler in der Freiheit seiner Wahl nicht in rechtlicher oder faktischer Weise beeinträchtigt werden (vgl. VfSlg. 13.839/1994, 14.371/1995, 17.418/2004, 19.107/2010, 19.820/2013; VfGH 25.9.2015, W I 5/2015; vgl. auch VfSlg. 3000/1956, 4527/1963). 50

6.2.2. Der Verfassungsgerichtshof hat aus § 1 Abs. 1 und 2 PartG, der ein Bekenntnis zur Vielfalt politischer Parteien enthält und als deren Aufgabe im Besonderen die Mitwirkung an der politischen Willensbildung nennt, in Verbindung mit dem demokratischen Prinzip, wie es als Baugesetz der Bundesverfassung in Art. 1 B-VG verankert ist, abgeleitet, dass der Gesetzgeber die Chancengleichheit politischer Parteien zu wahren hat (vgl. VfSlg. 14.803/1997, 18.603/2008, 19.860/2014). 51

6.2.3. Eine Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben verstößt nicht gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl, da so das Ziel der Chancengleichheit zwischen Parteien mit großen finanziellen Möglichkeiten und Parteien mit geringeren finanziellen Möglichkeiten bei der Wahlbewerbung gewährleistet werden soll, was auch nach den in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes entwickelten Kriterien im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegt (vgl. VfSlg. 19.860/2014). Die Wahlwerbung wird damit keiner Partei verunmöglicht oder untersagt; dass die zum Schutz der Wahlfreiheit gezogenen Schranken 52

überschritten worden wären, kann der Verfassungsgerichtshof somit nicht feststellen (vgl. zB VfGH 24.2.2016, W I 11/2015 ua., und W I 18/2015 ua. mwN).

6.3. Nach Art. 10 Abs. 1 EMRK hat jedermann Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Vom Schutzzumfang dieser Bestimmung, die das Recht der Freiheit der Meinung und der Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten und Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden einschließt, werden sowohl reine Meinungskundgaben als auch Tatsachenäußerungen, aber auch Werbemaßnahmen erfasst. Art. 10 Abs. 2 EMRK sieht allerdings im Hinblick darauf, dass die Ausübung dieser Freiheit Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, die Möglichkeit von Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen vor, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes und der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung von vertraulichen Nachrichten oder zur Gewährleistung des Ansehens und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung notwendig sind.

53

6.3.1. Vor dem Hintergrund des vorliegenden Falles greift die ziffernmäßige Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben nicht in die verfassungsgesetzlich gewährleistete Meinungsäußerungsfreiheit ein. Ein Eingriff kann nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 19. Februar 1998 (GK), Fall *Bowman*, Appl. 24839/94, NL 1998, 56 (Z 33), in der Begrenzung zulässiger Ausgaben für Publikationen in Wahlkampfzeiten bestehen, wenn diese die Publikation von Meinungen verhindert. Von einer derartigen umfassenden Verhinderung der Publikationsfreiheit oder einem generellen Verbot politischer Werbung (vgl. zum Verbot politischer Werbung im Fernsehen EGMR 11.12.2008, Fall *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti*, Appl. 21132/05, NVwZ 2010, 241 [Z 70 ff.]) kann im vorliegenden Fall aber nicht die Rede sein. § 4 Abs. 1 PartG legt eine Höchstgrenze für Wahlwerbungsausgaben zwischen dem Stichtag der Wahl und dem Wahltag fest, deren Missachtung durch die Verhängung einer Geldbuße nach § 10 Abs. 8 PartG vom Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat zu ahnden ist. Die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben stellt bloß eine Höchstgrenze dar und es ist der Beschwerdeführerin nach wie vor möglich, ihre politische Meinung im Rahmen der Teilnahme an einer Wahl grundsätzlich in jeder Art

54

und Weise über die verschiedensten Kanäle kundzutun, solange diese Ausgaben-grenze eingehalten wird (vgl. auch VfSlg. 19.676/2012). Ein Gesetzgeber, der durch Maßnahmen, zu denen auch das Verbot bestimmter Formen der Werbung gehören kann, der Gefährdung der Existenz kleinerer (finanzschwächerer) Parteien entgegenzuwirken versucht, unterstützt jene Ziele, die durch Art. 10 EMRK vorgegeben sind (vgl. VfSlg. 13.725/1994, 16.911/2003). Ziel der Wahlwerbungsausgabenbeschränkung ist nämlich nicht die Benachteiligung neuer Parteien, sondern gerade die Wahrung der Chancengleichheit im "Wettbewerb um den Wähler", die zumindest zum Teil bzw. in vielen Fällen eng verwoben ist mit der staatlichen Parteienförderung. So hat der Verfassungsgerichtshof bereits zu § 5 Kärntner Parteienförderungsgesetz ausgesprochen, dass der in dieser Bestimmung vorgesehene Verlust einer Parteienförderung bei einer betragsmäßigen Überschreitung von Wahlwerbungsausgaben keinen Eingriff in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf freie Meinungsäußerung darstellt (vgl. VfSlg. 19.860/2014; vgl. in diesem Zusammenhang auch EGMR 10.7.2012, Fall *Staatkundig Gereformeerde Partij*, Appl. 58369/10, [Z 77], NL 2012, 225; vgl. auch EGMR 22.4.2013 [GK], Fall *Animal Defenders International*, Appl. 48876/08, [Z 112 mwN], NL 2013, 128, in dem selbst ein gesetzliches Verbot der politischen Fernsehwerbung im Hinblick auf einen Tierschutzverein als verhältnismäßig beurteilt wurde; vgl. hingegen zuvor noch EGMR 28.6.2001, Fall *VgT Verein gegen Tierfabriken*, Appl. 24699/94, [Z 73], NL 2001, 121). Eine wie in § 4 PartG enthaltene Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben widerspricht daher nicht Art. 10 EMRK.

7. Die Beschwerdeführerin wurde sohin nicht wegen Anwendung verfassungswidriger Gesetze in Rechten verletzt. 55

8. Die Beschwerdeführerin erachtet sich weiters im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz sowie im Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums gemäß Art. 5 StGG und Art. 11 ZPEMRK verletzt. Bei der Bemessung der Geldbuße wäre in verfassungskonformer Interpretation auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Beschwerdeführerin Bedacht zu nehmen gewesen. Die Geldbuße sei in Anbetracht der hohen Verschuldung der Beschwerdeführerin vollkommen unangemessen und der Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat sowie das Bundesverwaltungsgericht hätten ihren Ermessensspielraum "im Ergebnis exzessiv überschritten". 56

8.1. Angesichts der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der angewendeten Rechtsvorschriften und des Umstandes, dass kein Anhaltspunkt dafür besteht, dass das Verwaltungsgericht diesen Vorschriften fälschlicherweise einen gleichheitswidrigen Inhalt unterstellt hat, könnte die Beschwerdeführerin im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz nur verletzt worden sein, wenn das Verwaltungsgericht Willkür geübt hätte. 57

8.2. Ein willkürliches Verhalten kann dem Verwaltungsgericht unter anderem dann vorgeworfen werden, wenn es die Beschwerdeführerin aus unsachlichen Gründen benachteiligt hat oder aber, wenn die angefochtene Entscheidung wegen gehäuften Verkennens der Rechtslage in einem besonderen Maße mit den Rechtsvorschriften in Widerspruch steht (zB VfSlg. 10.065/1984, 14.776/1997, 16.273/2001). 58

8.3. Das Bundesverwaltungsgericht hat die gesetzlichen Vorschriften insbesondere auch hinsichtlich der Bemessung der Geldbuße nach § 10 Abs. 8 PartG in Ansehung des vorliegenden Sachverhaltes und des Wortlautes der §§ 4, 10 PartG jedenfalls denkmöglich angewandt (vgl. Punkt III.5.2.3). Der Verfassungsgerichtshof kann auch der Handhabung der Bemessungskriterien durch das Gericht nicht entgegentreten, wenn es die finanzielle Lage der Beschwerdeführerin bei der Bemessung der Geldbuße nicht explizit berücksichtigt, sodass den Bedenken der Beschwerdeführerin auch in diesem Punkt nicht zu folgen ist. Dies gilt auch für die behauptete Verletzung des Eigentumsgrundrechtes nach Art. 1 1. ZPEMRK und Art. 5 StGG, sodass darauf nicht mehr gesondert einzugehen ist. 59

8.4. Die Beschwerde ist bei der gegebenen Sach- und Rechtslage als unbegründet abzuweisen. 60

IV. Ergebnis

1. Die behauptete Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleiteter Rechte der Beschwerdeführerin hat sohin nicht stattgefunden. 61

2. Das Verfahren hat auch nicht ergeben, dass die Beschwerdeführerin in von ihr nicht geltend gemachten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten verletzt 62

wurde. Angesichts der Unbedenklichkeit der angewendeten Rechtsgrundlagen ist es auch ausgeschlossen, dass sie in ihren Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm verletzt wurde.

3. Die Beschwerde ist daher abzuweisen und gemäß Art. 144 Abs. 3 B-VG antragsgemäß dem Verwaltungsgerichtshof abzutreten. 63

4. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 64

Wien, am 13. Dezember 2016

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:

Mag. GRABENSBERGER