

Strassburg, 18. März 2016

GrecoRC3(2016)1

Dritte Evaluierungsrunde

Zweiter Umsetzungsbericht zu Österreich

“Kriminalisierung (CETS 173 and 191, GPC 2)”

“Transparenz der Parteienfinanzierung”

Angenommen von GRECO
Auf ihrer 71. Plenartagung
(Strassburg, 14-18. März 2016)

I. Einleitung

1. Der zweite Umsetzungsbericht beurteilt die Maßnahmen, die die österreichischen Behörden ergriffen haben, um die 9 ausstehenden Empfehlungen umzusetzen, die im Evaluierungsbericht der dritten Runde an Österreich gerichtet wurden (siehe Absatz 2) und zwei verschiedene Themen umfassten, nämlich:
 - **Thema I – Kriminalisierung:** Artikel 1 a und 1b, 2-12, 15-17, 19 Absatz 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption, (SEV 173), Artikel 1-6 des Zusatzprotokolls dazu (SEV 191) und Leitlinie 2 (Kriminalisierung von Korruption).
 - **Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung:** Artikel 8, 11, 12, 13b, 14 und 16 der Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkämpfen sowie – allgemeiner – Leitlinie 15 (Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen).
2. Der Evaluierungsbericht der Dritten Runde wurde von GRECO auf ihrer 53. Plenartagung (9. Dezember 2011) angenommen und am 13. Jänner 2012 nach Autorisierung durch Österreich veröffentlicht (Greco Eval III Rep (2011) 3E, [Thema I](#) und [Thema II](#)). der Umsetzungsbericht der dritten Runde wurde von GRECO auf ihrer 63. Plenarsitzung angenommen und am 24. Februar 2015 nach Autorisierung durch Österreich veröffentlicht ([Greco RC-III \(2013\) 26E](#)).
3. Wie von der GRECO-Geschäftsordnung vorgeschrieben übermittelten die österreichischen Behörden einen Sachstandsbericht betreffend die Maßnahmen, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen worden sind. Dieser Bericht langte am 23. Oktober 2015 ein und diente als Grundlage für diesen zweiten Umsetzungsbericht.
4. GRECO wählte Estland und Portugal zur Benennung von Berichterstattern für das Umsetzungsverfahren aus. Als Berichterstatter für den zweiten Umsetzungsbericht wurden Frau Kätlin-Chris KRUUSMAA für Estland und Herr Daniel MARINHO PIRES für Portugal benannt. Bei der Erstellung des zweiten Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.

II. ANALYSE

Thema I: Kriminalisierung

5. Es sei daran erinnert, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht in Bezug auf Thema I an Österreich 10 Empfehlungen gerichtet hat. Im darauffolgenden Umsetzungsbericht zog GRECO den Schluss, dass die Empfehlungen i, ii, iv, v und vii bis x zufriedenstellen umgesetzt worden waren und dass die Empfehlungen iii und vi teilweise umgesetzt worden waren. Die Umsetzung der beiden zuletzt genannten Empfehlungen wird nachstehend behandelt.
6. *GRECO hat empfohlen, zu überprüfen, ob zusätzliche Schritte erforderlich sind, um sicherzustellen, dass alle Fälle von Bestechung und Intervention auch im Fall von immateriellen ungerechtfertigten Vorteilen angemessen behandelt.*
7. GRECO erinnert daran, dass laut dem Umsetzungsbericht die Expertengruppe begonnen hatte, sich der Themen dieser Empfehlung anzunehmen. Es schien, dass die Mitglieder der Gruppe

annahmen, dass a) immaterielle Vorteile von den bestehenden Vorschriften erfasst werden und dass b) weil sie nicht in Geldwert ausgedrückt werden können und die österreichischen Strafbestimmungen eine Abstufung der Strafdrohungen nach dem Wert des ungebührlichen Vorteils vorsehen, die Grundstrafdrohung anwendbar ist. Im Hinblick darauf, dass der endgültige Bericht der Arbeitsgruppe noch nicht vorlag und dass in der Folge Entscheidungen dahin zu treffen sein könnten, ob die Praktiker Anweisungen benötigen oder ob das Sanktionensystem geändert werden müsse, um angemessene Strafen für Bestechungen und verbotene Interventionen, bei denen erhebliche immaterielle Vorteile im Spiel sind, zu gewährleisten, sah GRECO diese Empfehlung noch nicht als zur Gänze umgesetzt an

8. Die Behörden berichten nun, dass die Expertengruppe, die eingerichtet worden war, um Änderungen des Strafgesetzbuches vorzubereiten, ihre Arbeit unter erheblichem Zeitdruck beenden musste und deshalb keine Gelegenheit hatte, die Diskussion über dieses Thema wiederzueröffnen. Der Umsetzungsbericht und insbesondere die Empfehlung iii wurden jedoch auf die Tagesordnung der 16. Sitzung des Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung am 18. Dezember 2014 gesetzt. Dieses Gremium kam zur selben Schlussfolgerung wie die Expertengruppe, nämlich dass die bestehenden Vorschriften ausreichend sind, um angemessen mit Fällen, die immaterielle Vorteile betreffen, umgehen zu können.
9. GRECO nimmt zur Kenntnis, dass die Ergebnisse der Expertengruppe, die eingerichtet worden war, um Änderungen des Strafgesetzbuches vorzubereiten, und die diese Angelegenheit nach der Annahme des Umsetzungsberichts nicht neuerlich diskutiert hat, durch das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung bestätigt wurden. Nach Ansicht dieser beiden Gremien werden echte immaterielle Vorteile von den bestehenden Vorschriften erfasst, aber spielen in der Praxis keine Rolle. Während GRECO diese Erklärungen akzeptiert, wiederholt es seine Bedenken, dass in solchen Fällen systematisch die Grundstrafdrohung zur Anwendung gelangt. Darüber hinaus ermuntert GRECO die Behörden, angemessene Leitlinien für die Praktiker zur Verfügung zu stellen, wie man mit Fällen umgeht, die immaterielle oder Vorteile betreffen, deren Wert sich nur schwer bestimmen lässt. Davon abgesehen, nimmt GRECO zur Kenntnis, dass die Angelegenheit von Österreich in Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Empfehlung genau geprüft worden ist.
10. GRECO zieht den Schluss, dass Empfehlung iii zufriedenstellend umgesetzt worden ist.

Empfehlung vi.

11. *GRECO hat empfohlen (i) die Notwendigkeit des Erhaltes der Bestimmungen über die Bestechung im Gesetz über den unlauteren Wettbewerb zu überprüfen und (ii) die allenfalls erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Verfolgung von Bestechungshandlungen in der Praxis zu strafrechtlichen Konsequenzen führt, die die Notwendigkeit einer effektiven Anti-Korruptions-Politik widerspiegeln..*
12. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung als teilweise umgesetzt angesehen worden ist. Es schien, dass angemessene Maßnahmen ergriffen worden sind, um den ersten Teil der Empfehlung im Wege einer besseren Unterscheidung zwischen den Bestimmungen des UWG und des StGB getroffen worden sind. Was den zweiten Teil der Empfehlung anlangte, war GRECO nicht überzeugt, dass sich die Situation in einer Weise verbessert hat, dass die im Evaluierungsbericht zum Ausdruck gebrachten Bedenken hinreichend angesprochen worden wären; das von Österreich angesprochene Beispiel ist bloß von marginaler Relevanz in der Praxis und wurden bislang weder rechtliche noch praktische Maßnahmen ergriffen, um die

- Situation zu verbessern (Änderungen im Bereich der Untreue; Förderung der Anwendung der Bestimmungen gegen Bestechung statt der Untreue durch die Strafverfolgungsbehörden).
13. Die Behörden berichten nun im Hinblick auf den zweiten Teil der Empfehlung, dass § 153 StGB (Untreue) mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 2015¹ dahin geändert wurde, dass sein Anwendungsbereich im Wege einer neuen Definition dessen, was einen Befugnismissbrauch ausmacht, eingeschränkt wurde² und die Schwellen durch strengere Strafen angehoben wurden³ - während die Schwellen für Korruptionsdelikte im Hinblick auf die internationalen Verpflichtungen und Evaluierungsmechanismen wie GRECO unverändert blieben. Laut den Behörden wurde mit den Änderungen des § 153 StGB der Überschneidungsbereich mit Korruptionsdelikten verkleinert. Darüber hinaus gibt es eine einhellige Lehrmeinung, wonach im Falle des Zusammentreffens (Konkurrenz) von Untreue und Bestechung der Täter nicht allein wegen Untreue bestraft werden kann. Stattdessen wird im Allgemeinen angenommen, dass beide Tatbestände kumulativ anzuwenden sind. Während es keine aktuelle Rechtsprechung zu diesem Punkt zu geben scheint, hat der Oberste Gerichtshof in einer ähnlichen Frage kürzlich ausgesprochen, dass die Bestechungsdelikte nicht vom Amtsmissbrauch (§ 302 StGB) verdrängt werden, wobei der Oberste Gerichtshof auf die vorstehend wiedergegebene Lehrmeinung Bezug genommen hat. Darüber hinaus weisen die Behörden, was das Verhältnis zwischen den Bestechungsdelikten und dem Delikt der Geschenkannahme durch Machthaber (§ 153a StGB) anlangt, dass in Fällen des Zusammentreffens beide Delikte jedenfalls die Bestechungsdelikte anzuwenden sind. Die Behörden betonen, dass die korrekte Anwendung der Bestechungsbestimmungen in den vorstehend erwähnten Situationen nicht im Ermessen der Staatsanwaltschaften liegt. Zuzugabe der jüngsten Gesetzesänderungen und Klarstellungen sehen sie keine Notwendigkeit mehr, die Staatsanwaltschaften zu ermuntern, die Bestechungstatbestände an Stelle der Untreuetatbestände anzuwenden.
 14. GRECO nimmt die Information betreffend die jüngsten Änderungen des § 153 StGB, wodurch der Anwendungsbereich eingengt wurde, sowie die Erklärungen, dass im Falle der Überschneidung der §§ 153, 153a StGB mit den Bestechungsdelikten letztere in jedem Fall anzuwenden sind, zur Kenntnis. Wenn man davon ausgeht, dass die StaatsanwältInnen kein Ermessen haben, ob sie solche Fälle nach den Bestechungsbestimmungen verfolgen, hat es den Anschein, dass nunmehr auch den Bedenken betreffend den 2. Teil der Empfehlung angemessen Rechnung getragen wurde
 15. GRECO zieht den Schluss, dass Empfehlung vi zufriedenstellend umgesetzt worden ist.

Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung

16. Es wird daran erinnert, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht elf Empfehlungen hinsichtlich Thema II ausgesprochen hat. Die Schlussfolgerungen im Umsetzungsbericht lauteten, dass die Empfehlungen i, ii, vii und viii in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder behandelt worden waren, die Empfehlungen iv, v, vi, ix und xi teilweise umgesetzt und die Empfehlungen iii und x nicht umgesetzt worden waren. Die Umsetzung der Empfehlungen iii, iv, v, vi, ix, x und xi wird daher im Folgenden erörtert.

Empfehlung iii.

¹ BGBl. I Nr. 122/2015. Die Änderungen traten am 1. Jänner 2016 in Kraft.

² Nach dieser Definition missbraucht eine Person ihre Befugnisse, wenn sie in unvertretbarer Weise gegen Vorschriften verstößt, die das Vermögen des wirtschaftlich Berechtigten schützen sollen.

³ Die Schwellen wurden von 3000,- auf 5000,- bzw. von 50.000,- auf 300.000,- Euro angehoben als eine allgemeine rechtspolitische Maßnahme betreffend sämtliche Vermögensdelikte außer Korruption und Geldwäscherei.

17. GRECO empfahl, i) sicherzustellen, dass zukünftige Rechtsnormen über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen angemessene Rechnungslegungsgrundsätze vorsehen, und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun.
18. GRECO erinnert daran, dass laut dem Umsetzungsbericht keine direkt für die Empfehlung relevanten Maßnahmen gesetzt wurden. Es schien, als ob das neue Parteiengesetz (PartG)⁴ 2012 nicht auf die Pflicht politischer Parteien zur ordnungsgemäßen Buchführung und Rechnungslegung Bezug nahm. In ihren jüngsten Stellungnahmen haben die österreichischen Behörden darauf hingewiesen, dass politische Parteien trotz fehlender konkreter Bestimmungen nicht vom Geltungsbereich des Zivil-, Straf- oder Steuerrechts ausgenommen sind und, soweit eine Partei beispielsweise auch als Unternehmen agiert, das Unternehmensgesetzbuch und seine Rechnungslegungsvorschriften anwendbar sind. Mangels weiterer Informationen und neuer Entwicklungen seit der Evaluierung bezüglich der Art der Rechnungslegung durch politische Akteure selbst konnte GRECO nicht die Schlussfolgerung treffen, dass diese Empfehlung behandelt worden war.
19. Die Behörden weisen hinsichtlich des gegenständlichen Berichts nicht auf etwaige neue Entwicklungen hin. Es scheint, als hätte Österreich nach Annahme des Umsetzungsberichts keine weiteren Schritte zur Behandlung dieser Empfehlung unternommen.
20. GRECO bedauert den fehlenden weiteren Fortschritt sehr und zieht den Schluss, dass die Empfehlung iii nach wie vor nicht umgesetzt wurde.

Empfehlung iv.

21. GRECO empfahl, sicherzustellen, dass zukünftige Rechtsnormen über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen i) zur Konsolidierung der Buchführung und Rechenschaftsberichte von Parteien verpflichten, damit alle territorialen Gliederungen der Parteien und sonstige unter ihrer Kontrolle stehenden Rechtsträger miteinbezogen werden; ii) die Frage der Förderung durch Dritte regeln; und iii) für alle politischen Parteien und wahlwerbenden Parteien unabhängig davon, ob sie öffentliche Förderungsmittel erhalten, gelten.
22. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung im Umsetzungsbericht als teilweise umgesetzt betrachtet wurde. Bezüglich des ersten Elements der Empfehlung war GRECO erfreut, dass mit dem neuen PartG versucht wurde, einen umfassenden Ansatz zu verfolgen, jedoch hatte GRECO Vorbehalte bezüglich der Tatsache, dass die Finanzlage von Bezirks- und Gemeindeorganisationen von Parteien in der Buchführung der Parteien nur in vereinfachter Weise dargestellt wird und dass parteinahe Institutionen nicht zur Gänze erfasst sind; d. h. es schien, dass bestimmte parteinahe Organisationen wie karitative Einrichtungen und Sport vom Umfang aller Offenlegungspflichten ausgenommen waren. Bezüglich des zweiten Elements der Empfehlung stellte GRECO mit Besorgnis fest, dass Förderungen von separaten Rechtsträgern oder Personen ohne rechtliche Verbindung zum Begünstigten in den neuen gesetzlichen Regelungen nicht behandelt wurden. Im Gegensatz dazu war GRECO mit den bezüglich des dritten Elements der Empfehlung bereitgestellten Informationen zufrieden, nämlich, dass die neuen gesetzlichen Regelungen allen politischen Parteien, wahlwerbenden Parteien, nahestehenden Organisationen und Gliederungen dieselben Verpflichtungen auferlegen,

⁴ [Link zur englischen Version](#); Version in der Originalsprache: [Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien \(Parteiengesetz 2012 – PartG\)](#), BGBl I Nr. 56/2012.

unabhängig davon, ob sie öffentliche Förderungsmittel erhalten haben/zum Erhalt öffentlicher Förderungsmittel berechtigt waren.

23. Die Behörden betonen nun hinsichtlich des ersten Elements der Empfehlung, dass der derzeitige Ansatz des PartG - welches für Bezirks- und Gemeindeorganisationen von Parteien nur die Darstellung der Gesamtsumme der Einnahmen und der Ausgaben vorschreibt - das Ergebnis einer intensiven politischen Debatte und einen Kompromiss darstellt, mit dem die erforderliche 2/3-Mehrheit im Parlament sichergestellt wurde. Dieser Ansatz berücksichtigt die tatsächliche Situation der österreichischen politischen Landschaft und Tätigkeiten, die auf die Bundes- und die Landesebene konzentriert sind, sowie die nur sehr geringen wirtschaftlichen Tätigkeiten der Gemeindeorganisationen. Weiters sind die Behörden der Ansicht, dass eine Einbeziehung von Organisationen, die einen Zweck von allgemeinem Interesse verfolgen, wie karitative Einrichtungen und Sport, in das Rahmenwerk des PartG nicht gerechtfertigt ist, wobei sie klarstellen, dass diese Organisationen nicht vom Umfang aller Offenlegungspflichten ausgenommen sind, da sie unter sonstige allgemeine Rechtsvorschriften wie zum Beispiel § 21 oder § 22 des Vereinsgesetzes fallen, welche Rechnungslegungspflichten für alle Vereine und qualifizierte Rechnungslegungsregeln für größere Vereine vorsehen.⁵
24. Bezüglich des zweiten Elements der Empfehlung betonen die Behörden, dass gemäß § 5 Abs 4 PartG Zahlungen von nahestehenden Organisationen, Spenden, lebende Subventionen, Sachleistungen und sonstige Erträge und Einnahmen im Rechenschaftsbericht erfasst sein müssen. Sie stellen klar, dass derartige Beiträge Dritter erfasst sein müssen, unabhängig davon, ob eine rechtliche Verbindung zwischen dem Begünstigten und dem Dritten besteht.
25. GRECO nimmt die bereitgestellten Informationen zur Kenntnis. Bezüglich des ersten Elements der Empfehlung akzeptiert GRECO die unterbreiteten Erklärungen, wonach parteinahe Organisationen wie karitative Einrichtungen und Sportinstitutionen anderen Buchführungs- und Rechnungslegungspflichten als jenen des PartG unterliegen, und nimmt zur Kenntnis, dass der derzeitige Ansatz, wonach die Finanzlage von Bezirks- und Gemeindeorganisationen von Parteien in der Finanzbuchführung der Parteien nur in vereinfachter Weise dargestellt wird, das Ergebnis eines politischen Kompromisses ist. Während die formalen Anforderungen dieses Teils der Empfehlung erfüllt wurden, würde GRECO dennoch eine detailliertere Darstellung der Finanzlage von Bezirks- und Gemeindeorganisationen eindeutig bevorzugen und regt die Behörden an, diese Sache im Auge zu behalten. Hinsichtlich des zweiten Elements der Empfehlung begrüßt GRECO die erfolgte Klarstellung, dass nach den neuen gesetzlichen Regelungen Beiträge Dritter in der Buchführung erfasst sein müssen, unabhängig davon, ob eine rechtliche Verbindung zwischen dem Begünstigten und dem Dritten besteht.
26. Schlussfolgerung von GRECO: Die Empfehlung vi wurde in zufriedenstellender Weise umgesetzt.

Empfehlung v.

27. *GRECO empfahl, i) in angemessener Weise verschiedene Formen der Unterstützung zu regeln, welche in der Praxis zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen eingesetzt werden; ii) in diesem Zusammenhang ein Verbot von Spenden einzuführen, die von Spendern stammen, deren Identität der politischen Partei oder der wahlwerbenden Partei nicht bekannt ist; iii) ein angemessenes, standardisiertes Format für die Buchführung und Rechenschaftsberichte vorzusehen, welches die Aufzeichnung aller Arten von Einnahmen und Ausgaben,*

⁵ Z. B. jene mit Ausgaben und Einnahmen von mehr als einer Million Euro in zwei aufeinander folgenden Jahren, die daher verpflichtet sind, eine Bilanz und eine Gewinn- und Verlustrechnung im Rahmen des Jahresabschlusses aufzustellen.

Vermögenswerten und Verbindlichkeiten sowie die effektive Auflistung der Wahlwerbungskosten erfordert, und in diesem Zusammenhang iv) begleitende Leitfäden zu erstellen, die insbesondere die Bewertung von Naturalunterstützung, einschließlich Sponsoring, behandeln, und v) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun.

28. GRECO erinnert daran, dass GRECO mit den Informationen bezüglich des ersten Teils der Empfehlung, wonach die neuen gesetzlichen Regelungen eine Vielzahl von Formen der Unterstützung, darunter Spenden, Mitgliedsbeiträge, Zahlungen durch nahestehende Organisationen, Förderungen, Beiträge von gewählten Funktionären, Einnahmen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten, Sponsoring und Inserate etc., miteinbeziehen, und bezüglich des letzten Teils der Empfehlung, nachdem das neue PartG bundesweit anwendbar ist, zufrieden war. Im Gegensatz dazu wurden die übrigen Teile der Empfehlung nur teilweise umgesetzt. Das PartG verlangt nämlich nicht eindeutig, dass alle Spender grundsätzlich vom Empfänger mittels Zahlungsbestätigung und entsprechenden Daten in der Buchführung/Rechnungslegung bekannt zu geben sind (zweiter Teil der Empfehlung). Weiters blieb unklar, ob vom Rechnungshof (RH) zum Zweck der Übermittlung des Rechenschaftsberichts ein bestimmtes standardisiertes Format ausgearbeitet worden war; außerdem werden gewisse wichtige Rechnungslegungsposten überhaupt nicht im PartG behandelt (dritter Teil der Empfehlung).⁶ Es schien auch, als wären keine Leitfäden erstellt worden, wie dies im vierten Teil der Empfehlung vorgesehen war.
29. Die Behörden weisen nun bezüglich des dritten und vierten Teils der Empfehlung auf die Website des RH hin, wo dieser Informationen über seine Ansichten zu den Rechenschaftsberichten mehrerer politischer Parteien veröffentlicht hat, wobei der RH in diesen Fällen den unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) über mögliche Verstöße gegen das PartG informiert hat;⁷ es bleibt abzuwarten, ob der UPTS in seinen laufenden Verfahren den Vorbringen und Rechtsansichten des RH folgen wird. Die Behörden fügen hinzu, dass die Kammer der Wirtschaftstreuhänder Richtlinien veröffentlicht hat, die sich auf die Prüfung von Rechenschaftsberichten beziehen.⁸
30. GRECO begrüßt die Veröffentlichung von Informationen über die Prüfung von Rechenschaftsberichten verschiedener Parteien durch den RH auf dessen Website und die Veröffentlichung von Richtlinien der Kammer der Wirtschaftstreuhänder bezüglich dieser Prüfungen durch den RH. Nichtsdestotrotz können derartige Maßnahmen kein Ersatz für umfassende und standardisierte Formate für Buchführung und Rechenschaftsberichte sein, wie sie im dritten Teil der Empfehlung gefordert werden. GRECO hegt auch weiterhin Zweifel dahingehend, ob die gesetzten Maßnahmen - die sich auf Einzelfälle von Rechenschaftsberichten und möglichen Gesetzesverstößen beziehen, welche vom UPTS näher zu prüfen sind – ausreichende Umsetzungen der im vierten Teil der Empfehlung geforderten Leitfäden darstellen, und zwar auch in Bezug auf Fragen wie die Bewertung von Naturalunterstützung und Sponsoring. Schließlich bedauert GRECO sehr, dass keine weiteren Schritte zur Behandlung des zweiten Teils der Empfehlung unternommen wurden.
31. Schlussfolgerung von GRECO: Die Empfehlung v wurde nach wie vor nur teilweise umgesetzt.

Empfehlung vi.

⁶ Z. B. Vermögenswerte, Schulden und Verbindlichkeiten (nur „Kredite“ sind im Rechenschaftsbericht als Einkommens- und Ertragsquelle anzugeben).

⁷ Siehe <http://tiny.cc/vqwf3x>.

⁸ Siehe <http://tiny.cc/48un3x>.

32. *GRECO empfahl, i) die Identität der Spender, deren Beiträge an eine politische Partei oder wahlwerbende Partei einen bestimmten Betrag übersteigen, zu veröffentlichen und sicherzustellen, dass die Information der allgemeinen Öffentlichkeit rechtzeitig zugänglich gemacht wird, und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun.*
33. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung laut dem Umsetzungsbericht teilweise umgesetzt wurde. Die betreffenden Bestimmungen des neuen PartG sollten es der Öffentlichkeit ermöglichen, sich über die Herkunft aller Spenden über 3.500 Euro zu informieren. GRECO hat jedoch festgestellt, dass die Informationen erst spät verfügbar werden, bedenkt man die Frist für die Übermittlung an den RH (30. September des folgenden Jahres, mit einer möglichen Verlängerung um vier Wochen) und die Tatsache, dass Berichte erst veröffentlicht werden, nachdem sie vom RH geprüft und bestätigt wurden. Laut dem Umsetzungsbericht wird dies nur teilweise dadurch ausgeglichen, dass Spenden über 50.000 Euro sofort offengelegt und veröffentlicht werden müssen, da dieser Grenzwert zu hoch ist, um ein sinnvolles Echtzeit-Bild der während eines Wahlkampfes erzielten Mittel abzugeben, und dass die Pflicht zur sofortigen Offenlegung nur für Spenden im engeren Sinn gilt und sonstige wichtige Formen der Unterstützung wie Sponsoring und Werbung nicht umfasst.
34. Die Behörden weisen hinsichtlich des gegenständlichen Berichts nicht auf etwaige neue Entwicklungen hin. Es scheint, als hätte Österreich nach Annahme des Umsetzungsberichts keine weiteren Schritte zur Behandlung dieser Empfehlung unternommen.
35. GRECO bedauert den fehlenden weiteren Fortschritt sehr und zieht den Schluss, dass Empfehlung vi nach wie vor nur teilweise umgesetzt wurde.

Empfehlung ix.

36. *GRECO empfahl, i) eine wirksame und unabhängige Aufsicht über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen gemäß Artikel 14 der Empfehlung des Europarats Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen sicherzustellen; ii) sicherzustellen, dass eine Pflicht zur Offenlegung von Rechenschaftsberichten für alle politischen Parteien und wahlwerbenden Parteien unabhängig davon, ob sie öffentliche Förderungsmittel erhalten, gilt, und iii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun.*
37. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung im Umsetzungsbericht als teilweise umgesetzt betrachtet wurde. GRECO war mit den bezüglich des zweiten und dritten Teils der Empfehlung zur Verfügung gestellten Informationen zufrieden: Mit den neuen Offenlegungs- und Rechnungslegungsregelungen, die mit 2013 in Kraft traten, sind Rechenschaftsberichte von politischen Parteien sowie sonstigen wahlwerbenden Parteien - im Zusammenhang mit Wahlen - jährlich bis 30. September des auf das Berichtsjahr oder das Jahr, in dem eine Wahl abgehalten wurde, folgenden Jahres zu übermitteln; weiters ist das neue rechtliche Rahmenwerk bundesweit anwendbar, und zwar auch im Zusammenhang mit Wahlen in den Bundesländern und auf lokaler Ebene.
38. Was den ersten Teil der Empfehlung betrifft, begrüßte GRECO die hinsichtlich der Aufsicht über politische Finanzierung vorgenommenen Verbesserungen und die angewendete Sorgfalt, um eine angemessene Unabhängigkeit der beteiligten öffentlichen Institutionen, d. h. des RH und des UPTS, sicherzustellen. Zugleich war GRECO der Ansicht, dass entschlossenere Bemühungen erforderlich sind, um einen wirksamen Kontrollmechanismus sicherzustellen. In

Erinnerung gerufen werden die bereits im Evaluierungsbericht geäußerten Vorbehalte hinsichtlich der Fähigkeit des RH, angesichts seiner generell beschränkten Befugnisse und Prüfmethode mit dieser Aufgabe umzugehen. Außerdem hätte GRECO detailliertere Erklärungen zur Rolle und zu den Befugnissen des RH begrüßt, der die Hauptverantwortung für die Aufsicht über politische Finanzierung trägt. GRECO war besorgt, dass der RH bei der Prüfung von Rechenschaftsberichten ausschließlich auf die ursprünglich im Rechenschaftsbericht übermittelten Angaben angewiesen ist. Es wurde auch mit Besorgnis festgestellt, dass das PartG den RH nicht mit eindeutigen Befugnissen zur Einholung/zum Erhalt/zur Nutzung von Informationen oder Hinweisen aus anderen Quellen, zum Beispiel von Wahlaufsichtsbehörden, Steuerbehörden, der allgemeinen Öffentlichkeit, einer konkurrierenden Partei, ausgestattet hat. Schließlich hegte GRECO einige Zweifel bezüglich der dem UPTS in diesem Zusammenhang zuerkannten Rolle, seiner Interaktion mit dem RH und seiner Befugnis zur Einleitung von Verfahren.

39. Die Behörden liefern nun weitere Erklärungen bezüglich der Rolle des UPTS, seiner Interaktion mit dem RH und die durch den neuen Aufsichtsmechanismus gemachte praktische Erfahrung. Sie stellen erstens klar, dass der UPTS bei der Verhängung von Geldstrafen gemäß § 12 Abs 2 PartG nicht auf Feststellungen des RH beschränkt oder nicht daran gebunden ist, sondern befugt ist, ein Verfahren ohne Mitteilung durch den RH einzuleiten. In dieser Hinsicht kann er auch aufgrund einer Beschwerde oder Mitteilung durch Dritte oder von Amts wegen tätig werden. Die Behörden weisen in diesem Zusammenhang auf die Leitsätze des UPTS hin.⁹ Zweitens geben die Behörden an, dass der UPTS bei der Verhängung von Geldbußen über politische Parteien gemäß § 10 PartG eine begründete Mitteilung durch den RH als den erfahrenen Experten in Fragen von Rechnungslegungsstandards benötigt. Kommt der RH nämlich zum Schluss, dass - auch nach einem Ersuchen um zusätzliche Informationen - Einzelheiten im Rechenschaftsbericht fehlen oder unklar sind, hat er den UPTS zu benachrichtigen, der dann ein Verfahren einzuleiten hat, das mit einer formellen Entscheidung über die Richtigkeit der Rechts- und Sachverhaltsansichten des RH endet. Die Behörden fügen hinzu, dass sich die Wirksamkeit dieses neuen Mechanismus bereits in der Praxis erwiesen hat, nachdem der UPTS bereits mehrere Verfahren im Zusammenhang mit Rechenschaftsberichten und mit dem Höchstbetrag für Wahlwerbungsausgaben mehrerer politischer Parteien aufgrund einer Mitteilung durch den RH (gemäß § 10 PartG) eingeleitet hat. Während Verfahren gegen diverse politische Parteien noch anhängig sind, hat der UPTS bereits mehrere Entscheidung veröffentlicht, einschließlich einer jüngsten Entscheidung über die Verhängung einer Geldbuße von 567.000 Euro wegen Überschreitung des Höchstbetrags für Wahlwerbungsausgaben.¹⁰
40. GRECO nimmt die bereitgestellten Informationen zur Kenntnis. GRECO begrüßt die Klarstellung hinsichtlich der Rolle des UPTS und seiner Interaktion mit dem RH - insbesondere kann er in Fällen nach § 12 PartG, jedoch nicht nach § 10 PartG, Verfahren ohne Mitteilung durch den RH einleiten - was in der Praxis zu funktionieren scheint, wie durch mehrere Fälle in jüngster Vergangenheit bewiesen wurde. Nichtsdestotrotz wurden die sonstigen von GRECO im Umsetzungsbericht geäußerten Bedenken - nämlich hinsichtlich der Rolle, Befugnisse und Fähigkeiten des RH - nicht behandelt. GRECO möchte noch einmal betonen, dass entschlossener Bemühungen erforderlich sind, um einen wirksamen Kontrollmechanismus sicherzustellen - welcher entscheidend ist, um die Transparenz politischer Finanzierung garantieren zu können - und erinnert an ihre Vorbehalte hinsichtlich der Fähigkeit des RH, angesichts seiner generell beschränkten Befugnisse und Prüfmethode mit dieser Aufgabe umzugehen.

⁹ Siehe den ersten Absatz auf Seite 2 des Dokuments unter <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=52952>

¹⁰ Siehe <http://www.bundeskanzleramt.at/site/7868/default.aspx>

41. Schlussfolgerung von GRECO: Die Empfehlung ix wurde nach wie vor nur teilweise umgesetzt.

Empfehlung x.

42. *GRECO empfahl, entsprechende Maßnahmen einzuführen, welche sicherstellen, dass der österreichische Rechnungshof in der Lage ist, den zuständigen Behörden sowohl über Korruptionsverdachtsfälle im Zusammenhang mit politischer Finanzierung als auch Fälle von Misswirtschaft, aufgrund derer strafrechtliche Sanktionen möglich sind, zu berichten.*
43. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung nach dem Umsetzungsbericht nicht umgesetzt wurde. Die Behörden hatten dargelegt, dass hier seit der gemeinsamen ersten und zweiten Evaluierungsrunde eine gewisse Unsicherheit geherrscht habe und unrichtige Informationen über die Anzeigen des Rechnungshofes an die Strafjustizeinrichtungen betreffenden Bestimmungen bereitgestellt worden seien, sowie dass nur Verwaltungsbehörden eine solche Verpflichtung zur Anzeige trifft, hingegen den Rechnungshof – als Hilfsorgan des Parlaments – nicht. (Der Rechnungshof hat aber wie jeder Staatsbürger das Recht, Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden zu erstatten.) Unter Berücksichtigung der lang andauernden Unsicherheiten in dieser Angelegenheit und der generellen Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten des Rechnungshofes im Hinblick auf die von ihnen gesammelten Informationen über geprüfte Einrichtungen und Unternehmen hätte GRECO es bevorzugt, entweder zu sehen, dass Maßnahmen ergriffen worden sind, um diese Angelegenheit ein für allemal zu klären oder zumindest überzeugende Beispiele der österreichischen Behörden zu sehen, die die jüngsten Stellungnahmen untermauern.
44. Die Behörden beziehen sich nunmehr auf den jüngsten Leistungsbericht des Rechnungshofes (2014/2015), der am 11. Dezember 2015 veröffentlicht wurde und der ein Kapitel über Korruptionsbekämpfung enthält. In dem Kapitel fasst der Rechnungshof seine Antikorruptions-Aktivitäten zusammen und weist darauf hin, dass es für einen wirksamen Kampf gegen Korruption unerlässlich sei, dass alle darin involvierten staatlichen Akteure sowie namentlich Prüf- und Strafverfolgungsbehörden, die Gerichte, aber auch der Gesetzgeber, zusammenarbeiten. Im Besonderen weist der Rechnungshof darauf hin, dass wenn im Verlauf einer Prüfung strafrechtlich relevante Themen hervorkommen, der Rechnungshof seine Ergebnisse den zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermittelt. Schließlich fügt der Rechnungshof hinzu, dass die Zentrale Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) sämtliche veröffentlichten Berichte erhält.
45. GRECO nimmt die von den Behörden zur Verfügung gestellte Information zur Kenntnis. Auch wenn keine gezielten Maßnahmen berichtet wurden, die auf spezifische Weise die Empfehlung ansprechen, akzeptiert GRECO auf der Grundlage des Leistungsberichts des Rechnungshofs, dass der Rechnungshof tatsächlich in der Lage ist, den zuständigen Behörden Verdachtsmomente hinsichtlich Korruption zu übermitteln, die im Zuge seiner Tätigkeit hervorkommen.
46. GRECO kommt zum Schluss, dass Empfehlung x zufriedenstellend umgesetzt wurde.

Empfehlung xi.

47. *GRECO empfahl, i) gemäß Artikel 16 der Empfehlung des Europarats Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und*

Wahlkämpfen Verstöße bestehender (und noch einzuführender) Bestimmungen im Hinblick auf die Transparenz der Parteienfinanzierung eindeutig zu definieren und wirksame, verhältnismäßige und präventive Sanktionen für diese Verstöße festzulegen und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun.

48. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung im Umsetzungsbericht als teilweise umgesetzt betrachtet wurde. GRECO begrüßte die Einführung von Sanktionen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften über die reguläre Finanzierung politischer Parteien und auf die besondere Situation von Wahlkämpfen anwendbar sind und in ganz Österreich gelten. Dennoch schien es, dass weitere Verbesserungen erforderlich sind, um den ersten Teil der Empfehlung vollständig umzusetzen. Es wurde zum Beispiel festgestellt, dass für den Fall, dass Rechenschaftsberichte verspätet oder gar nicht übermittelt werden, keine Regelung besteht. GRECO hatte auch einige Bedenken wegen des Haftungsausschlusses für unzulässige Spenden, falls diese „unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr“ an den RH weitergeleitet werden, und hegte einige Zweifel bezüglich der Wirksamkeit bestimmter Sanktionen, wobei festgestellt wird, dass weiterhin unklar ist, ob damit weitere Folgen verbunden sind, insbesondere was den Anspruch auf öffentliche Förderungsmittel betrifft, und ob die einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen zu strafbaren Handlungen in Bezug auf Rechnungslegung oder die Fälschung von Beweismitteln anwendbar sind.
49. Die Behörden weisen nun hinsichtlich des Haftungsausschlusses für unzulässige Spenden bei Weiterleitung an den RH besonders auf die allgemeine Bestimmung des § 6 Abs 7 PartG, wonach eine unzulässige Spende „unverzüglich“ zu melden ist, hin. Es wäre daher rechtswidrig, wenn eine politische Partei einfach das letztmögliche Datum für die Weiterleitung einer derartigen Spende (also die Einreichung des Rechenschaftsberichts) abwarten würde. Die Behörden können keine Möglichkeit erkennen, „mit Absicht zu versuchen, Unterstützung in großer Höhe aus illegalen Quellen zu erhalten, (mit dieser Unterstützung) ausreichenden Wahlerfolg zu erzielen oder Wahlen zu gewinnen, um Anspruch auf öffentliche Förderungsmittel zu haben, und dann diese Beträge viel später an den RH zu melden/weiterzuleiten“, wie dies im Umsetzungsbericht angenommen wurde. Darüber hinaus stellen die Behörden klar, dass die einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen zu strafbaren Handlungen in Bezug auf Rechnungslegung oder die Fälschung von Beweismitteln (siehe § 293 StGB) im Zusammenhang mit politischer Finanzierung anwendbar sind, auch wenn das PartG und das PartFörG nicht ausdrücklich auf diese Bestimmungen verweisen; ein derartiger Verweis ist nach österreichischen Rechtsgrundsätzen nicht erforderlich. Schließlich betonen sie, dass ihrer Ansicht nach bestehende Sanktionen wie Geldbußen von bis zu 100.000 Euro oder bis zu 20 % eines möglichen Überschreitungs Betrags (über dem Grenzwert von 7 Millionen Euro) eindeutig wirksam und abschreckend sind, und verweisen abermals auf die Geldbuße von 567.000 Euro, die vom UPTS vor kurzem über eine politische Partei verhängt wurde.
50. GRECO nimmt die unterbreiteten Erklärungen zum Haftungsausschluss für unzulässige Spenden bei „unverzüglicher“ Weiterleitung an den RH zur Kenntnis, auch wenn GRECO klarere Bestimmungen und zusätzliche Regelungen wie die Beschränkung eines derartigen Haftungsausschlusses auf Situationen, die außerhalb der Kontrolle des Begünstigten liegen, etc. bevorzugt hätte. GRECO akzeptiert auch die Klarstellung, dass die einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen zu strafbaren Handlungen in Bezug auf Rechnungslegung oder die Fälschung von Beweismitteln zusätzlich zu der Palette an im PartG und PartFörG selbst vorgesehenen Sanktionen anwendbar sind. Zugleich meint GRECO, dass die derzeitigen Sanktionsregelungen noch immer weiterer Verbesserungen gemäß der Darstellung im Umsetzungsbericht bedürfen, insbesondere der Einführung von Sanktionen für den Fall, dass Rechenschaftsberichte verspätet

oder gar nicht übermittelt werden, und von Konsequenzen für schwerwiegende Verstöße gegen das PartG bezüglich des Anspruchs auf öffentliche Förderungsmittel.

51. Schlussfolgerung von GRECO: Die Empfehlung xi wurde nach wie vor nur teilweise umgesetzt.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

52. **Im Hinblick auf die im Umsetzungsbericht zu Österreich der dritten Runde enthaltenen Schlussfolgerungen und angesichts der obigen Ausführungen zieht GRECO den Schluss, dass Österreich nun 16 der 21 im Evaluierungsbericht der dritten Runde enthaltenen Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder behandelt hat.** Vier weitere Empfehlungen wurden nach wie vor nur teilweise umgesetzt, und eine wurde nach wie vor nicht umgesetzt.
53. Konkreter gesagt wurden in Bezug auf Thema I - Strafbarkeit alle zehn Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt. In Bezug auf Thema II - Transparenz der Parteienfinanzierung wurden die Empfehlungen i, ii, iv, vii, viii und x in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder behandelt, die Empfehlungen v, vi, ix und xi teilweise umgesetzt und die Empfehlung iii nicht umgesetzt.
54. Hinsichtlich der Strafbarkeit hat GRECO bereits im Umsetzungsbericht die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und seines Zusatzprotokolls durch Österreich sowie die verschiedenen Änderungen zur Anpassung des nationalen Strafrechts an diese Rechtsinstrumente, so auch in Bezug auf die Strafbarkeit von Bestechung und Bestechlichkeit unter Beteiligung eines Amtsträgers oder eines Mitglieds eines gewählten Vertretungskörpers und die strafbare Handlung der verbotenen Intervention (missbräuchliche Einflussnahme), die Erhöhung der Strafdrohung für Bestechung/Bestechlichkeit im privaten Sektor, die Abschaffung des Tatbestands der tätigen Reue in § 307c StGB und die Ausweitung der Zuständigkeitsbestimmungen begrüßt. Außerdem nimmt GRECO nun zur Kenntnis, dass Österreich weitere Überlegungen zum Thema der immateriellen ungerechtfertigten Vorteile angestellt hat, um sicherzustellen, dass alle Fälle von Bestechung/Bestechlichkeit und missbräuchlicher Einflussnahme angemessen behandelt werden, und zusätzliche Maßnahmen getroffen hat, um sicherzustellen, dass die Verfolgung von Bestechungs-/Bestechlichkeitshandlungen in der Praxis strafrechtliche Konsequenzen nach sich zieht, was den Bedarf nach einer wirksamen Antikorruptionspolitik widerspiegelt.
55. Hinsichtlich politischer Finanzierung hat GRECO im Umsetzungsbericht die Verabschiedung des neuen Parteiengesetzes anerkannt, mit dem bundesweite Vorschriften eingeführt wurden, die die Einnahmequellen politischer Parteien und (sonstiger) wahlwerbender Parteien regeln sowie die Veröffentlichung des Rechenschaftsberichts - auch auf der Website der politischen Parteien und des Rechnungshofs (RH) - und die darauf folgende Kontrolle durch den RH vorsehen, wobei die Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen bei Verstoß gegen die Vorschriften besteht. Während GRECO nun zur Kenntnis nimmt, dass inzwischen manche weitere Fragen geklärt wurden - insbesondere hinsichtlich der Behandlung von Förderungen durch Dritte im Rechenschaftsbericht und der Rolle und Befugnisse des unabhängigen Parteien-Transparenz-Senats - und dass über erste Versuche mit den neuen gesetzlichen Regelungen berichtet wurde, bedauert GRECO, dass mehrere Empfehlungen immer noch nicht vollständig behandelt wurden, zum Beispiel hinsichtlich der anwendbaren Rechnungslegungs- und Buchführungsgrundsätze, der anwendbaren Sanktionsregelungen bei Verstößen und des neuen Kontrollmechanismus, dessen Wirksamkeit angesichts des Fehlens tatsächlicher, dem RH eingeräumter

Kontrollbefugnisse im Auge behalten werden muss. GRECO möchte betonen, dass die Einrichtung eines wirksamen Kontrollmechanismus entscheidend ist, um die Transparenz politischer Finanzierung zu garantieren - und ruft die Vorbehalte hinsichtlich der Fähigkeit des RH, angesichts seiner generell beschränkten Befugnisse und Prüfmethoden mit dieser Aufgabe umzugehen, in Erinnerung. Abschließend sei festgestellt, dass die oben genannten Bereiche für die Glaubwürdigkeit der Finanzierung des politischen Lebens wichtig sind. Trotz der insgesamt positiven Ergebnisse, die Österreich im Reformprozess bereits erzielt hat, drängt GRECO die Behörden darauf, diesen Prozess fortzusetzen und die übrigen Lücken zu schließen.

56. Mit der Annahme des zweiten Umsetzungsberichts ist der Umsetzungsprozess der dritten Runde in Bezug auf Österreich beendet.
57. Schließlich lädt GRECO die österreichischen Behörden ein, so bald wie möglich die Veröffentlichung des Berichts zu genehmigen, den Bericht in die Landessprache übersetzen zu lassen und diese Übersetzung zu veröffentlichen.