

Rechtsgutachten

Zu den Fragen:

- 1.) Wie definiert sich der Prüfmaßstab für die Prüfung der Fraktions- und Parteienförderung nach dem Salzburger Stadtrecht? Hat der Stadtrechnungshof im Rahmen der Prüfung der Fraktions- und Parteienförderung neben der widmungsgemäßen Verwendung der Förderung auch die Einhaltung der Bestimmungen des Parteiengesetzes zu prüfen?**
- 2.) Falls die Bestimmungen des Parteiengesetzes auch als Prüfmaßstab heranzuziehen sind, liegt bei einer nach Parteiengesetz von der Fraktion an die Partei als Spende zu beurteilende Leistung auch nach den stadtrechtlichen Bestimmungen eine widmungswidrige Verwendung vor, wenn die Förderung für den in § 20a Salzburger Stadtrecht normierten Zweck verwendet wurde?**

erstattet von

Univ.-Prof. Dr. Sebastian Schmid, LL.M. (UCL)

Salzburg, August 2025

Inhaltsverzeichnis

- I. Zusammenfassung der Ergebnisse
- II. Rechtslage
- III. Normgenese
- IV. Gutachtensauftrag
- V. Frage 1: Prüfungsmaßstab nach § 20a Abs 5 Sbg StadtR
- VI. Frage 2: Parteiengesetz und widmungswidrige Verwendung

I. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. „Widmungsgemäße Verwendung“ in § 20a Abs 5 Sbg StadtR ist die Verwendung von Fördergeldern für kommunalpolitische Aufgaben (Rz 10–13).
2. Die Einhaltung der Vorgaben des Parteiengesetzes fällt nicht in den Prüfungsmaßstab des Stadtrechnungshofs nach § 20a Abs 5 Sbg StadtR (Rz 14–18).
3. Das Vorliegen einer widmungsgemäßen Verwendung nach § 20a Abs 5 Sbg StadtR ist unabhängig davon zu beurteilen, ob eine Zuwendung der Fraktion an die Partei allenfalls als Spende nach dem Parteiengesetz zu qualifizieren ist (Rz 19).

II. Rechtslage

- 1 Gemäß dem mit „Fraktions- und Parteiförderung“ überschriebenen § 20a Salzburger Stadtrecht (im Folgenden: Sbg StadtR)¹ erhalten die im Gemeinderat vertretenen Fraktionen zur Bewältigung ihrer kommunalpolitischen Aufgaben eine jährliche finanzielle Unterstützung von der Stadt. Diese sogenannte „Fraktionsförderung“ besteht aus einem Sockelbetrag für jede Fraktion und einem Steigerungsbetrag je Mitglied der Fraktion.
- 2 Nach § 20a Abs 2 Sbg StadtR gebührt auf Antrag der Fraktion ein Teilbetrag der Fraktionsförderung an Stelle der Fraktion einer im Gemeinderat vertretenen politischen Partei (Parteienförderung).
- 3 Die widmungsgemäße Verwendung der Fraktions- und Parteienförderung unterliegt gemäß § 20a Abs 5 Sbg StadtR der Prüfung durch den Stadtrechnungshof.

III. Normgenese

- 4 § 20a wurde mit LGBl 2003/35 in das Sbg StadtR aufgenommen.² Die Bestimmung war in ihrer Ursprungsfassung mit „Fraktionsförderung“ überschrieben und regelte noch nicht die Parteiförderung.³ Ausgangspunkt war der Beschluss des Gemeinderats der Stadt Salzburg vom 4.7.2000 über die Neuordnung der Förderung der Gemeinderatsfraktionen. Nach seinen wesentlichen Inhalten sollte den Fraktionen ein Anspruch auf Förderung eingeräumt werden, die Verwendung der Fördermittel sollte belegt und vom damaligen Kontrollamt geprüft werden können und bei widmungswidriger Verwendung sollte eine Rückerstattungspflicht bestehen. Durch § 20a Sbg StadtR wurden die Grundzüge dieses Beschlusses in Gesetzesform gegossen.⁴
- 5 Durch LGBl 2020/103 wurde § 20a Sbg StadtR neu gefasst, die Überschrift auf „Fraktions- und Parteiförderung“ geändert und ein neuer Abs 2 zur Parteiförderung eingefügt. Es war dies eine Reaktion auf die Änderung des Parteiengesetzes 2012 (im Folgenden: PartG), mit der der Gesetzgeber eine jährliche Spendenobergrenze von maximal 7.500 Euro pro Spender einführte. Diese gilt für „juristische und natürliche Personen“. Ausweislich der Erläuterungen war der Salzburger Gesetzgeber der Ansicht, dass auch Zuwendungen einer Gemeinderatsfraktion an die politische Partei Spenden sind und daher dieser Obergrenze unterliegen.⁵
- 6 Durch den neuen § 20a Abs 2 Sbg StadtR sollte eine Parteiförderung (wieder) ermöglicht werden, indem die Zuwendung an die politische Partei nicht durch die Fraktion, sondern durch die Stadt Salzburg erfolgt. Nach § 3 PartG können Gemeinden politische Parteien fördern. Diese Zuwendungen fallen nicht unter den Spendenbegriff und daher gilt auch nicht die Obergrenze von 7.500 Euro.

¹ Sbg LGBl 1966/47 idF 2025/76.

² Vorbilder waren vermutlich § 1 der Stammfassung des Sbg PartfördG (LGBl 1981/79) bzw dessen Folgebestimmung in § 8 Sbg PartfördG (LGBl 1991/29): „Für Zwecke ihrer parlamentarischen Aufgabenerfüllung einschließlich der Öffentlichkeitsarbeit sind den Landtagsparteien unbeschadet der Zurverfügungstellung von Sachmitteln auf Antrag Förderungsmittel des Landes nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Abschnittes zu gewähren.“

³ Allerdings bezweckte die Bestimmung schon in ihrer Stammfassung, auch die Arbeit politischer Parteien auf Gemeindeebene zu fördern (vgl IA 32 BlgSbgLT 16. GP 4. Session 1; AB 61 BlgSbgLT 16. GP 4. Session 1 f.

⁴ Vgl RV 273 BlgSbgLT 12. GP 5. Session 9.

⁵ IA 32 BlgSbgLT 16. GP 12. Session 1.

- 7 Durch LGBl 2025/29 wurde das Kontrollamt zu einem Stadtrechnungshof umgestaltet und in verschiedener Hinsicht aufgewertet.⁶

IV. Gutachtensauftrag

- 8 Frage 1 des Gutachtensauftrags bezieht sich darauf, wie sich der in § 20a Abs 5 Sbg StadtR festgelegte Prüfmaßstab „widmungsgemäße Verwendung“ für die Prüfung der der Fraktions- und Parteienförderung definiert. Daran anknüpfend geht es in Frage 2 darum, ob bei einer nach Parteiengesetz von der Fraktion an die Partei als Spende zu beurteilende Leistung auch nach den stadtrechtlichen Bestimmungen eine widmungswidrige Verwendung vorliegt, wenn die Förderung für den in § 20a Sbg StadtR normierten Zweck verwendet wurde.
- 9 Daneben stellen sich im Kontext dieses Regelungsgefüges verschiedene andere Rechtsfragen, etwa nach der Rechtsstellung von Fraktionen, ob Zuwendung von Fraktionen an die dahinterstehende politische Partei überhaupt unter den Spendenbegriff des PartG fallen, ob die Förderungen gemäß § 20a Abs 1 und 2 im Bereich der Hoheits- oder der Privatwirtschaftsverwaltung erfolgen und ob die in § 20a Abs 2 Sbg StadtR vorgesehene Regelung das Vorliegen einer Spende tatsächlich ausschließt. Manche dieser Fragen sind unbeantwortet, andere sind umstritten. Gleichwohl sind sie vom vorliegenden Gutachtensauftrag nicht umfasst, weshalb darauf im Folgenden nicht näher eingegangen wird.

V. Frage 1: Prüfungsmaßstab nach § 20a Abs 5 Sbg StadtR

- 10 Der Stadtrechnungshof ist nach § 20a Abs 5 Sbg StadtR dafür zuständig, die „widmungsgemäße Verwendung der Fraktions- und Parteienförderung“ zu prüfen. Gewidmet ist die Förderung nach Abs 1 zur Bewältigung von „kommunalpolitischen Aufgaben einschließlich Öffentlichkeitsarbeit und Schulung ihrer Mitglieder“.
- 11 In der Regierungsvorlage heißt es dazu:⁷
- „Die Aufwendungen, die aus den Förderungsmitteln finanziert werden, müssen mit der Stadt- und Kommunalpolitik tatsächlich in Beziehung stehen. Öffentlichkeitsarbeit und Schulung der Gemeinderatsmitglieder werden im Gesetz noch ausdrücklich erwähnt. Selbstverständlich gehören dazu auch die Wahlwerbungen für Wahlen auf kommunaler Ebene (Gemeinderat, Bürgermeister) wie auch für Bürgerabstimmungen, -begehren und -befragungen in der Stadt. Ansparungen für zukünftige derartige Ausgaben – die später belegte widmungsgemäße Verwendung vorausgesetzt – wie auch die Tilgung von diesbezüglichen Schulden sind zulässig.“
- 12 Prüfungsmaßstab für den Stadtrechnungshof ist daher, ob die Fördergelder, unabhängig davon, ob sie als Fraktions- oder Parteiförderung vergeben wurden, für kommunalpolitische Zwecke verwendet wurden. Das sind alle Ziele und Aufgaben, die die politische Willensbildung auf Gemeindeebene betreffen und die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art 118 Abs 2 und 3 B-VG verfolgt werden.

⁶ Siehe dazu RV 249 BlgSbgLT 17. GP 3. Session 6 ff.

⁷ RV 273 BlgSbgLT 12. GP 5. Session 9.

- 13 Als *Lex specialis* legt § 20a Abs 5 Sbg StadtR somit einen anderen Prüfungsmaßstab für die Fraktions- und Parteiförderung fest, als dies für die allgemeine Prüftätigkeit des Stadtrechnungshofs gemäß § 52a Abs 1 Sbg StadtR der Fall ist. Diese hat sich nämlich auf die „ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften sowie auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken.“⁸ Nach § 20a Abs 5 Sbg StadtR geht es demgegenüber darum, ob die die gesetzlich vorgesehene Zweckwidmung eingehalten wurde.
- 14 Nicht zu überprüfen ist vom Stadtrechnungshof hingegen gemäß § 20a Abs 5 Sbg StadtR, ob die Bestimmungen des Parteiengesetzes bei der Verwendung der Fraktions- und Parteiförderung eingehalten wurden.
- 15 Für die gegenteilige Ansicht könnte argumentiert werden, dass die Regelungsentention der Stadtrechtsnovelle LGBl 2020/103 für eine Einbeziehung des Parteiengesetzes in den Prüfungsmaßstab nach § 20a Abs 5 Sbg StadtR spreche. Da dies eine Reaktion auf die ein Jahr zuvor ins Parteiengesetz aufgenommene Spendenobergrenze war, könnte vertreten werden, dass es keine „*widmungsgemäße Verwendung*“ gemäß § 20a Abs 5 Sbg StadtR sei, wenn die Fraktionen den politischen Parteien Zuwendungen geben, die Spenden im Sinn des Parteiengesetzes darstellen.
- 16 Im Ergebnis überwiegen allerdings die Argumente gegen eine Einbeziehung des Parteiengesetzes in den Prüfungsmaßstab des Stadtrechnungshofs nach § 20a Abs 5 Sbg StadtR. Das ergibt sich insbesondere aus dem dargestellten systematischen Zusammenhang zwischen den Absätzen 5 und 1 und dem insofern eindeutigen Wortlaut, der die Überprüfung der *widmungsgemäßen Verwendung* vorschreibt. Damit ist offenkundig keine umfassende (Rechtmäßigkeits-)Prüfung der Fraktions- und Parteiförderung durch den Stadtrechnungshof vorgesehen. Zudem ist die Kontrolltätigkeit des Stadtrechnungshofs schon aus verfassungsrechtlichen Gründen auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs beschränkt.⁹ Die Einhaltung des Parteiengesetzes, konkret der dort festgelegten Spendenobergrenze, fällt jedenfalls nicht darunter.
- 17 Zudem sind die Bestimmungen des Parteiengesetzes an die politischen Parteien adressiert,¹⁰ im vorliegenden Zusammenhang geht es hingegen – zumindest im Hinblick auf § 20a Abs 1 Sbg StadtR – um die *widmungsgemäße Verwendung* von *Fraktionsförderungen*. Insofern kommt das Parteiengesetz nicht zu Anwendung.
- 18 Schließlich überträgt die Verfassungsbestimmung des § 1 Abs 6 PartG dem Rechnungshof des Bundes die Zuständigkeit zur Überprüfung seiner Vorgaben. In § 10 PartG ist das vom Rechnungshof einzuhaltende Prüfungsverfahren detailliert geregelt.¹¹ Daraus ergibt sich, dass dem Rechnungshof eine ausschließliche Zuständigkeit zur Überprüfung der Einhaltung des Parteiengesetzes eingeräumt wurde. Auch deshalb ist es ausgeschlossen, dass (auch) der Stadtrechnungshof dafür zuständig ist.

⁸ § 52b Abs 1 Sbg StadtR.

⁹ Vgl *Hengstschläger*, Gebarungskontrolle, in Pabel (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (Stand 1.5.2024) Rz 45.

¹⁰ Vgl *Zögernitz/Lenzhofer*, Politische Parteien – Recht und Finanzierung (2013) 140; BVwG 10.12.2024, W179 2258389-1/22E (Gemeinderatsfraktion ist keine eigene politische Partei); UPTS 31.3.2025, 2025-0.146.107/UPTS/FPÖ.

¹¹ Vgl *Eisner/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien³ (2023) 223 ff.

VI. Frage 2: Parteiengesetz und widmungswidrige Verwendung

- 19 Angesichts der Antwort auf Frage 1 ist zu Frage 2 auszuführen, dass das Vorliegen einer widmungsgemäßen Verwendung nach § 20a Abs 5 Sbg StadtR unabhängig davon zu beurteilen ist, ob eine Zuwendung der Fraktion an die Partei allenfalls als Spende nach dem Parteiengesetz zu qualifizieren ist.¹² Damit kann auch eine Verwendung, die unter den Spendenbegriff des Parteiengesetzes fällt, in Erfüllung „kommunalpolitischer Aufgaben“ gemäß § 20a Abs 1 Sbg StadtR erfolgen. In diesem Fall hat der Stadtrechnungshof die widmungsgemäße Verwendung, der Rechnungshof des Bundes hingegen gegebenenfalls eine Verletzung des Parteiengesetzes festzustellen.



Salzburg, August 2025

Sebastian Schmid

¹² Dazu ausführlich UPTS 31.3.2025, 2025-0.146.107/UPTS/FPÖ.