

**Rechtsgutachterliche Stellungnahme**  
**zu ausgewählten Fragen der Förderung von Projekten der**  
**Demokratiebildung bzw -stärkung zugunsten von**  
**politischen Parteien nahestehenden Organisationen**

erstattet im Auftrag des  
Landes Oberösterreich/Verfassungsdienst

von  
Univ.-Prof. Dr. Claudia Fuchs  
Univ.-Prof. Dr. Markus Vašek

Wien/Linz, 19.12.2023

## **Abstract**

Die rechtsgutachterliche Stellungnahme widmet sich ausgewählten Fragen der Förderung von Projekten der Demokratiebildung bzw -stärkung zugunsten von politischen Parteien nahestehenden Organisationen.

Dargestellt und analysiert werden die rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen im PartG 2012 sowie im Oö PartFinG, bevor konkret auf die rechtlichen Vorgaben und Grenzen der Förderung von Projekten zur Demokratiebildung bzw -stärkung an politischen Parteien nahestehende Organisationen auf (Bundes- und) Landesebene eingegangen wird.

Neben verfassungs- und grundrechtlichen Vorgaben werden haushaltsrechtliche Anforderungen an die Gestaltung von Förderrichtlinien zur Unterstützung von Projekten der Demokratiebildung bzw Demokratiestärkung durch das Land Oberösterreich überblicksweise erörtert sowie die wesentlichen beihilfenrechtlichen Bezugspunkte erläutert.

Abschließend werden im Interesse einer zweckmäßigen Konzeption einige inhaltliche Ansatzpunkte für die Gestaltung von Förderrichtlinien vorgestellt.

I.	Rechtliche Rahmenbedingungen für Förderungen von Projekten der Demokratiebildung bzw - stärkung zugunsten von politischen Parteien nahestehenden Organisationen .....	4
A.	Grundlagen und Rahmenbedingungen im PartG 2012 .....	4
a.	Zum Förderungsempfänger .....	4
b.	Zum Förderungszweck.....	5
B.	Grundlagen und Rahmenbedingungen im Oö PartFinG.....	7
C.	Förderungen von Projekten zur Demokratiebildung bzw -stärkung an den politischen Parteien nahestehende Organisationen .....	8
a.	PartG 2012.....	8
b.	Oö PartFinG .....	9
II.	Inhaltliche Aspekte einer Förderung von Projekten der Demokratiebildung und Demokratiestärkung .....	9
III.	Rechtliche Anforderungen an die Gestaltung von Förderrichtlinien zur Unterstützung von Maßnahmen der Demokratiebildung bzw -stärkung durch das Land Oberösterreich .....	11
A.	Grundrechtliche Rahmenbedingungen .....	11
B.	Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen.....	12
C.	Beihilfenrechtliche Rahmenbedingungen .....	14
IV.	Folgerungen für die Gestaltung von Förderrichtlinien zur Demokratiebildung bzw Demokratiestärkung in Oberösterreich .....	16
V.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....	17

## I. Rechtliche Rahmenbedingungen für Förderungen von Projekten der Demokratiebildung bzw -stärkung zugunsten von politischen Parteien nahestehenden Organisationen

### A. Grundlagen und Rahmenbedingungen im PartG 2012<sup>1</sup>

Die Parteienförderung ist bundesverfassungsgesetzlich verankert. Die Verfassungsbestimmung des § 3 PartG 2012 macht den Gebietskörperschaften Vorgaben zur Förderung von politischen Parteien: „*Bund und Länder müssen, Gemeinden können politischen Parteien für ihre Tätigkeit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung in Bund, Ländern und Gemeinden jährlich angemessene Fördermittel zuwenden.*“

Den im Einzelnen zu ergreifenden Maßnahmen der Förderung ist damit schon dem Wortlaut des § 3 PartG 2012 nach eine klare **Zwecksetzung** und ein genau benannter **Förderungsempfänger** eingestiftet: Als Förderungsempfänger sind die „politischen Parteien“ genannt, die in § 2 Z 1 iVm § 1 PartG 2012 definiert sind. Zweck der Unterstützung ist die Mitwirkung dieser politischen Parteien an der politischen Willensbildung. Für diesen Zweck sind angemessene Fördermittel innerhalb des in § 3 PartG 2012 abgesteckten Korridors einfachgesetzlich festzulegen.

#### a. Zum Förderungsempfänger

Aus dem Vorgesagten ergibt sich zwar einerseits eine Begrenzung der zulässigen Förderung, nämlich mit Blick auf die finanziellen Zuwendungen der genannten Gebietskörperschaften an die politischen Parteien für ihre Tätigkeit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Damit ist andererseits aber auch jener Freiraum auch hinsichtlich des Förderungsempfängers bestimmt, den § 3 PartG 2012 gerade offenlassen will:

Zunächst sollen lediglich öffentliche Zuwendungen **an politische Parteien iSd § 2 Z 1 iVm § 1 PartG 2012** betragsmäßig nach bestimmten Kriterien begrenzt werden. Es ist daher umgekehrt naheliegend, dass andere Organisationen und Einrichtungen von vorgenanntem Regelungsregime nicht umfasst sein sollen. Dies trifft auch auf die hier interessierenden, **den politischen Parteien nahestehenden Organisationen** zu: Diese sind in § 2 Z 3 PartG 2012 definiert – und zwar ua als eine „von der politischen Partei getrennte Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit“ – und damit von den politischen Parteien klar geschieden. Diese Scheidung ergibt sich auch aus anderen, gleichermaßen differenzierenden Regelungen.<sup>2</sup> Es bestehen keinerlei Anhaltspunkte für eine Auslegung, wonach beispielsweise den politischen Parteien nahestehende Organisationen gar keine öffentliche Förderung erhalten dürfen. Ausgeschlossen ist lediglich eine Förderung iSd § 3 PartG 2012. Diese Auffassung wird auch in der **Literatur** vertreten, wobei beispielhaft<sup>3</sup> auf *Werner Zögernitz* und *Stephan Lenzhofer*<sup>4</sup> hinzuweisen ist:

*„Die Vorgaben des § 3 PartG gelten grundsätzlich für die Förderung politischer Parteien [...]. Wahlwerbende Parteien scheiden daher ebenso als Förderungsempfänger aus wie politischen Parteien*

<sup>1</sup> Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl I 56/2012 idF BGBl I 125/2022.

<sup>2</sup> ZB § 2 Z 5 lit a, c, Z 5b lit c, Z 6 lit a, c PartG 2012.

<sup>3</sup> Vgl auch *Wieser*, in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, §§ 1, 3 PartG (15. Lfg 2019) Rz 138; *Zögernitz*, Parteienfinanzierung neu, in Karl ua (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2012 (2013) 75 (78).

<sup>4</sup> *Zögernitz/Lenzhofer*, Politische Parteien – Recht und Finanzierung (2013) § 3 PartG Rz 3 [Hervorhebung und Fußnote im Original weggelassen].

*nahestehende Organisationen [...]. § 3 PartG schließt jedoch nicht aus, dass andere Rechtsträger – wie das etwa im Hinblick auf die parlamentarischen Klubs oder die sogenannten Parteiakademien tatsächlich der Fall ist – auf der Grundlage anderer Gesetze Förderungen erhalten können.“*

Vor diesem Hintergrund ist als **erstes Zwischenergebnis** festzuhalten: Die „Sperrwirkung“ des § 3 PartG 2012 ist mit Blick auf den Förderungsempfänger auf politische Parteien iSd § 2 Z 1 iVm § 1 PartG 2012 beschränkt, sodass beispielsweise den politischen Parteien nahestehende Organisationen iSd § 2 Z 3 PartG 2012 nicht erfasst sind. Diese sind lediglich von einer Parteienförderung iSd § 3 PartG 2012 ausgeschlossen, nicht jedoch von Förderungen, die nach anderen Rechtsgrundlagen gewährt werden. Im Übrigen dürfen auch Tätigkeiten von politischen Parteien nahestehenden Organisationen iSd § 2 Z 3 PartG 2012 gefördert werden, die eine Zwecksetzung iSd § 3 PartG 2012 haben.<sup>5</sup>

Für die hier interessierenden, jenseits vorgenannter Zwecksetzung liegenden Projekte der Demokratiebildung und -stärkung kann eine **Förderungsfähigkeit** jedenfalls angenommen werden (vgl auch sogleich).

#### **b. Zum Förderungszweck**

Lediglich ergänzend ist mit Blick auf den in § 3 PartG 2012 genannten Förderungszweck festzuhalten, dass dieser **weitere Förderungen auch an politische Parteien nicht ausschließt**: Es bleiben derartige Förderungen neben dem Regime des § 3 PartG 2012 grundsätzlich zulässig und zwar wenn, soweit und solange die eingesetzten Fördermittel anderen Zwecken dienen als jenem, der in § 3 PartG 2012 genannt ist.<sup>6</sup> Dies ergibt sich aus mehreren Gründen:

Zunächst verdeutlichen die **Gesetzesmaterialien**, dass ein Zusammentreffen mehrerer Förderungen zulässig ist:

*„Die Einschränkung auf Mittel für die Tätigkeit bei der politischen Willensbildung bedeutet, dass Förderungen, die nicht in diesem Zusammenhang gewährt werden, sondern etwa als Projektförderung oder als Förderungen im Rahmen der sozialen Arbeit, der Bildungsarbeit, der Jugendarbeit, für Frauen, ferner auch für Seniorenarbeit oder einzelnen Berufsgruppen zuerkannt werden, unberührt bleiben.“<sup>7</sup>*

Es ist bemerkenswert, dass die im (hier zitierten) Ausschussbericht genannte „**Bildungsarbeit**“ in der Regierungsvorlage<sup>8</sup> noch nicht erwähnt war, sodass sich mit guten Gründen vertreten lässt, dass der Abgrenzung des Begriffes der „Mitwirkung an der politischen Willensbildung“ von anderen Zwecksetzungen im parlamentarischen Prozess ein gewisses Augenmerk geschenkt wurde. Dass eine politische Partei neben den auf dem Boden des § 3 PartG 2012 gewährten Fördermitteln also auch Fördermittel insbesondere des Bundes oder der Länder für sonstige Zwecke erhält, soll damit

---

<sup>5</sup> Vgl aber VwGH 24.05.2022, Ro 2021/03/0002, Rz 30 f. In einer strengen Lesart dieses Erkenntnisses könnte man vertreten, dass eine Förderung der Mitwirkung an der politischen Willensbildung ausschließlich zugunsten von politischen Parteien im Rahmen des § 3 PartG 2012 zulässig und dementsprechend eine solche Förderung an politischen Parteien nahestehende Organisationen unzulässig sein soll. Dagegen spricht jedoch, dass nicht bloß der Förderungsempfänger iSd § 3 PartG 2012 exklusiv zu verstehen ist (vgl I.A.a.), sondern auch der Förderungszweck: Es wäre unverständlich, wenn die genannten Gebietskörperschaften hinsichtlich einer Förderung der Mitwirkung an der politischen Willensbildung an die politischen Parteien gebunden wären und eine derartige Förderung beispielsweise an Vereine oder Nichtregierungsorganisationen ausgeschlossen wäre. Es sprechen vielmehr die gewichtigeren Gründe dafür, dass § 3 PartG 2012 lediglich eine weitere Förderung der politischen Parteien für ihre Tätigkeit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung ausschließt.

<sup>6</sup> *Eisner/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien<sup>3</sup> § 3 PartG Rz 6 (Stand 17.1.2023, rdb.at).

<sup>7</sup> AB 1844 BlgNR 24. GP 4 (Hervorhebungen nicht im Original).

<sup>8</sup> RV 1782 BlgNR 24. GP 5.

verfassungsgesetzlich weder ausgeschlossen noch unter den Kautelen des PartG 2012 als per se rechtlich problematisch einzustufen sein.

Ganz in diesem Sinne hielt jüngst auch der **VwGH** fest:

*„Der Gesetzgeber des PartG 2012 ist davon ausgegangen, dass Förderungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (auch) an politische Parteien neben der Parteienförderung im Sinne des § 3 PartG 2012 weiter zulässig sein sollen, wie sich aus dem im Ausschussbericht des Verfassungsausschusses (1844 BlgNR 24. GP, S. 4) wiedergegebenen, im Ausschuss angenommenen Abänderungsantrag ergibt; demnach bedeute die in § 3 PartG 2012 vorgesehene Einschränkung auf Mittel für die Tätigkeit bei der politischen Willensbildung, dass Förderungen, die nicht in diesem Zusammenhang gewährt werden, sondern etwa als Projektförderung oder als Förderungen im Rahmen der sozialen Arbeit, der Bildungsarbeit, der Jugendarbeit, für Frauen, ferner auch für Seniorenarbeit oder einzelnen Berufsgruppen zuerkannt werden, unberührt bleiben.“<sup>9</sup>*

Das hier vertretene Auslegungsergebnis ergibt sich neben den Gesetzesmaterialien und insbesondere der Rechtsprechung auch aus dem diesbezüglich einhelligen Schrifttum.<sup>10</sup> In diesem wird zudem auf **§ 2 Z 5b lit d PartG 2012** hingewiesen, wonach „zweckgebundene Förderungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, sofern diese unter den gleichen Voraussetzungen allgemein gewährt werden“, vom Spendenbegriff gemäß Z 5 par cit ausgenommen werden. Hieraus wird auch mit Blick auf § 6 Abs 6 Z 3 PartG 2012 geschlossen, dass sowohl gesetzlich geregelte Förderungen als auch andere Förderungen, sofern sie durch die Normierung eines Fördergegenstandes („immaterielle Gegenleistung“) von einer – bedingungslos gewährten – Spende zu unterscheiden sind, nicht unter den Spendenbegriff fallen.<sup>11</sup>

Auch dieser Sichtweise hat sich der VwGH in vorerwähnter Entscheidung ausdrücklich angeschlossen und festgehalten:

*„Zur Frage, ob andere Förderungen aus Mitteln einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft als Spenden anzusehen – und damit nach § 6 Abs. 6 Z 3 PartG unzulässig – sind, enthält das PartG keine ausdrückliche Regelung. Zwar sollen mit dem Verbot, Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften anzunehmen, staatliche Zuwendungen an Parteien, die über die Parteienförderung hinausgehen, untersagt werden [...]. Dies schließt aber nicht aus, dass politische Parteien, deren Gliederungen und nahestehende Organisationen auch Förderungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften annehmen können, die über die Parteienförderung im Sinne des § 3 PartG hinausgehen, sofern derartige Förderungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die insoweit als lex specialis zum Parteiengesetz anzusehen ist (vgl. zur Förderung auch der verbandlichen und projektbezogenen Jugendarbeit von parteipolitischen Jugendorganisationen etwa das Bundes-Jugendförderungsgesetz), oder sofern sie zur Erreichung eines anderen Förderzwecks als der Förderung der Mitwirkung an der politischen Willensbildung allgemein - nicht spezifisch nur an politische Parteien, deren Gliederungen und nahestehende Organisationen - gewährt werden, wie dies beispielsweise bei arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen der Fall sein kann.“<sup>12</sup>*

<sup>9</sup> VwGH 24.05.2022, Ro 2021/03/0002, Rz 31 (Hervorhebung nicht im Original).

<sup>10</sup> *Eisner/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien<sup>3</sup> § 3 PartG Rz 6 (Stand 17.1.2023, rdb.at); *Segalla*, Neue Transparenzvorschriften für Parteien, in Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch für Öffentliches Recht 2013 (2013) 251 (262 f Fn 24); *Wieser*, in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, §§ 1, 3 PartG (15. Lfg 2019) Rz 138; *Zögernitz/Lenzhofer*, Politische Parteien - Recht und Finanzierung (2013) § 3 PartG Rz 4.

<sup>11</sup> *Segalla*, Neue Transparenzvorschriften für Parteien, in Jahrbuch für Öffentliches Recht 2013, 251 (263); so im Ergebnis auch *Zögernitz/Lenzhofer*, Politische Parteien - Recht und Finanzierung (2013) § 2 PartG Rz 33; *Eisner/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien<sup>3</sup> § 2 PartG Rz 31 (Stand 17.1.2023, rdb.at).

<sup>12</sup> VwGH 24.05.2022, Ro 2021/03/0002, Rz 30 (Hervorhebungen nicht im Original).

Vor diesem Hintergrund ist als **zweites Zwischenergebnis** festzuhalten: Die Parteienförderung gemäß § 3 PartG 2012 ist als ein Instrument der **Strukturförderung** einzuordnen. Es geht in der grundsätzlichen Zielsetzung um die Unterstützung der operativen Strukturen der Fördernehmer, um auf diese Weise zur erwünschten Zwecksetzung – hier: der Mitwirkung an der politischen Willensbildung – beizutragen.

Zu dieser, dem Bund und den Ländern aufgetragenen Strukturförderung können konkrete **weitere Förderungen** hinzutreten – und zwar selbst dann, wenn es sich um denselben Fördergeber (Gebietskörperschaft) und denselben Förderungsempfänger handeln sollte. Voraussetzung ist,<sup>13</sup> dass die betreffende Förderung der Erreichung eines Förderzwecks gewidmet ist, der sich von jenem der Mitwirkung an der politischen Willensbildung unterscheidet. Dafür kommt es mit dem VwGH auch darauf an, dass die Förderungen nicht zielgerichtet (allein) für politische Parteien bzw deren Untergliederungen oder nahestehende Organisationen zum Tragen kommen. Vielmehr muss es sich um **allgemein offenstehende Förderungen** handeln, die bei Vorliegen der Voraussetzungen **zu gleichen Bedingungen** gewährt werden.<sup>14</sup>

Derartige Projektförderungen sind nicht vom Geltungsbereich des PartG 2012 erfasst, die darin normierten **Höchstgrenzen** daher **nicht anzuwenden**.

Die Förderung politischer Parteien ist auf Bundesebene insbesondere durch das Parteien-FörderungsG 2012<sup>15</sup> geregelt. Zuständig zur Regelung der Bedingungen für die Gewährung der Parteienförderung auf Landesebene ist der Landesgesetzgeber. Die maßgeblichen gesetzlichen Regelungen in Oberösterreich enthält das **Oö Parteienfinanzierungsgesetz (Oö PartFinG)**.<sup>16</sup>

## **B. Grundlagen und Rahmenbedingungen im Oö PartFinG**

**§ 1 Oö PartFinG** lautet: „Den im Oberösterreichischen Landtag vertretenen politischen Parteien (Landtagsparteien) ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere für die *Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung und an der politischen Bildung*, zur Bedeckung des hiefür erforderlichen personellen und sachlichen Aufwandes sowie für ihre sonstige Öffentlichkeitsarbeit auf ihren Antrag eine Finanzierung des Landes zu gewähren.“ (Hervorhebung nicht im Original)

**§ 7 Oö PartFinG** lautet: „Den in den Gemeinderäten der oberösterreichischen Gemeinden vertretenen politischen Parteien ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere für die *Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung und an der politischen Bildung*, zur Bedeckung des hiefür erforderlichen personellen und sachlichen Aufwands sowie für ihre sonstige Öffentlichkeitsarbeit auf Bezirks- und Gemeindeebene eine Finanzierung des Landes zu gewähren.“ (Hervorhebung nicht im Original)

Die Höhe der Finanzierung ergibt sich aus gesondert zu errechnenden Beiträgen für die landespolitische und die bezirks- sowie gemeindepolitische Arbeit. Sofern bei landesweiter Durchrechnung der **Höchstbetrag** nach § 3 PartG 2012 überschritten werden würde, ist gemäß § 13

---

<sup>13</sup> Insoweit nicht von einer – hier nicht gegenständlichen – gesetzlichen Sonderregelung iSd zitierten VwGH-Erkenntnisses auszugehen ist.

<sup>14</sup> Vgl *Eisner/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien<sup>3</sup> § 3 PartG Rz 6 (Stand 17.1.2023, rdb.at) unter Hinweis auf den in § 2 Z 5b lit d PartG 2012 normierten Spenden-Ausnahmetatbestand.

<sup>15</sup> Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für politische Parteien (Parteien-FörderungsG 2012 – PartFörG), BGBl I 57/2012 idF BGBl I 31/2019.

<sup>16</sup> Landesgesetz vom 31. Jänner 1992 über die Parteienfinanzierung in Oberösterreich (Oö. Parteienfinanzierungsgesetz – Oö. PartFinG), LGBl 25/1992 idF LGBl 59/2023.

Abs 3 Oö PartFinG eine Kürzung (der Komponente für bezirks- und gemeindepolitische Arbeit) bis zum zulässigen Höchstbetrag vorzunehmen.

Aus struktureller Perspektive ist hervorzuheben, dass sich das Förderungsregime der vorgenannten Bestimmungen des Oö PartFinG auf im Oberösterreichischen Landtag vertretene politische Parteien (Landtagsparteien) bzw in den Gemeinderäten der oberösterreichischen Gemeinden vertretene politische Parteien beschränkt. Damit ist diese Rechtslage im Hinblick auf die Förderungsempfänger mit jener auf Bundesebene (vgl I.A.a.) vergleichbar: Die „**Sperrwirkung**“ der **§§ 1, 7 Oö PartFinG** ist mit Blick auf den Förderungsempfänger auf politische Parteien iSd Bestimmungen beschränkt, sodass beispielsweise diesen politischen Parteien nahestehende Organisationen nicht erfasst sind. Diese sind lediglich von einer Parteienförderung iSd §§ 1, 7 Oö PartFinG ausgeschlossen, nicht jedoch von Förderungen, die nach anderen Rechtsgrundlagen gewährt werden.

Im Übrigen dürfen auch Tätigkeiten von diesen politischen Parteien nahestehenden Organisationen gefördert werden, die eine Zwecksetzung iSd §§ 1, 7 Oö PartFinG haben. Dies trifft beispielsweise auch auf Projekte der Demokratiebildung und -stärkung zu – mögen diese auch als politische Bildung iSd vorgenannten Bestimmungen zu qualifizieren sein.<sup>17</sup> Es kann an dieser Stelle dahinstehen, ob im Hinblick auf derartige Projekte auch politische Parteien iSd vorgenannten Bestimmungen jenseits der Vorgaben des Oö PartFinG gefördert werden dürften.

### **C. Förderungen von Projekten zur Demokratiebildung bzw -stärkung an den politischen Parteien nahestehende Organisationen**

Sowohl nach dem PartG 2012 als auch nach dem Oö PartFinG können neben die generelle Parteienförderung weitere Förderungen jedenfalls an den politischen Parteien nahestehende Organisationen hinzutreten (vgl I.A. und B.). Es ist zu prüfen, ob dies auch für **Projekte der Demokratiebildung bzw -stärkung** zulässig ist.

#### **a. PartG 2012**

Die bundesverfassungsgesetzliche Bestimmung des **§ 3 PartG 2012** enthält mit der Zweckwidmung auf „*Tätigkeiten bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung*“ eine Zweckbestimmung, die als generelle (Struktur-)Förderung der „*außerparlamentarischen*“ Tätigkeit der politischen Parteien zu verstehen ist.<sup>18</sup>

Ergänzend zu dieser allgemeinen Zweckwidmung dürfen jedoch auch andere staatliche (Projekt-)Förderungen zur Verwirklichung spezifischer weiterer Zwecke gewährt werden. Die Gesetzesmaterialien verweisen diesbezüglich sogar ausdrücklich auf Förderungen zur „*Bildungsarbeit*“. Ergänzende Förderungen durch Gebietskörperschaften für durch politische Parteien besorgte **Bildungsarbeit** sind damit nach dem PartG 2012 als grundsätzlich zulässig anzusehen: Die Möglichkeit zur staatlichen Unterstützung von Maßnahmen zB der politischen Bildung („*staatsbürgerliche Bildungsarbeit*“)<sup>19</sup> durch politische Parteien wird nicht durch die im Rahmen der generellen

---

<sup>17</sup> Vgl idZ Fn 4.

<sup>18</sup> *Eisner/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien<sup>3</sup> § 3 PartG Rz 4 (Stand 17.1.2023, rdb.at).

<sup>19</sup> Siehe auf Bundesebene das Publizistikförderungsgesetz 1984, BGBl 369/1984 idF BGBl I 130/1997. Dazu mwN *Wieser*, in *Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (15. Lf 2019) §§ 1, 3 PartG Rz 152*.



Parteienförderung gewährte Strukturförderung „konsumiert“;<sup>20</sup> auf dem Boden der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgabe des § 3 PartG 2012 dürfen derartige Unterstützungsmaßnahmen als gesonderter Fördergegenstand die generelle Parteienförderung komplementieren. Dies gilt umso mehr für die politische Bildungsarbeit, die von den politischen Parteien nahestehenden Organisationen besorgt werden. Auch diese darf grundsätzlich jenseits der Vorgaben des PartG 2012 gefördert werden.

Im Übrigen ist es naheliegend, die konkret in Rede stehenden Projekte zur Demokratiebildung bzw -stärkung als Ausschnitt der in den Gesetzesmaterialien ausdrücklich genannten „Bildungsarbeit“ zu qualifizieren. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass diese „Bildungsarbeit“ lediglich einen Aspekt der demonstrativen Aufzählung in den Gesetzesmaterialien bildet, sodass grundsätzlich auch weitere Tätigkeiten gefördert werden dürfen. Das PartG 2012 steht mithin **staatlichen Projektförderungen an politische Parteien zur Demokratiebildung bzw -stärkung** nicht entgegen. Dies gilt wiederum umso mehr für Projekte zur Demokratiebildung bzw -stärkung, die von den politischen Parteien nahestehenden Organisationen besorgt werden.

#### **b. Oö PartFinG**

Unter dem Regelungsregime des Oö PartFinG ist dies im Hinblick auf den politischen Parteien iSd §§ 1, 7 Oö PartFinG nahestehende Organisationen nicht anders zu beurteilen: Im Hinblick darauf, dass diese Organisationen nicht dem genannten Regelungsregime unterfallen, kann es hier dahinstehen, ob Projekte zur Demokratiebildung bzw -stärkung als „*Mitwirkung [...] an der politischen Bildung*“ iSd vorgenannten Bestimmungen zu qualifizieren sind (vgl I.C.a., zum PartG 2012). Vor diesem Hintergrund dürfen daher grundsätzlich auch Projekte zur Demokratiebildung bzw -stärkung, die von den politischen Parteien nahestehenden Organisationen besorgt werden, auch jenseits des genannten Regelungsregimes gefördert werden.

Die als **Strukturförderung** konzipierte generelle Parteienförderung nach dem Oö PartFinG steht also einer – auch bundesverfassungsgesetzlich nach § 3 PartG 2012 **zulässigen – Projektförderung** durch das Land Oberösterreich zur Demokratiebildung bzw -stärkung an den politischen Parteien nahestehende Organisationen **nicht entgegen**.

## **II. Inhaltliche Aspekte einer Förderung von Projekten der Demokratiebildung und Demokratiestärkung**

Es ist zunächst zu betonen, dass jenseits anderslautender Regelungen, grundsätzlich niemand einen Anspruch auf eine staatliche Förderung als solche oder eine betragsmäßig bestimmte Förderung hat. Dies gilt auch für Förderungen für Projekte der Demokratiebildung bzw -stärkung, die von politischen Parteien nahestehenden Organisationen besorgt werden. Dennoch sind im Hinblick auf Förderungszweck und Förderungsempfänger **einige Spezifika** zu erwägen:

Unter Demokratiebildung bzw -stärkung soll im Folgenden eine spezifische Form der (politischen) Bildung verstanden werden: Während unter **Demokratiebildung** insbesondere die (objektive) Vermittlung von Kenntnissen über die demokratische Regierungsform im Allgemeinen und in Österreich im Besonderen zu verstehen ist, kann unter **Demokratiestärkung** ein durchaus affirmativ geprägter Zugang zur Demokratie verstanden werden. Auf beides wird auch auf verfassungsrechtlicher

---

<sup>20</sup> So im Ergebnis auch Wieser, in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (15. Lfg 2019) §§ 1, 3 PartG Rz 136.

Ebene Bezug genommen<sup>21</sup> und zwar auch jenseits der unstrittig von demokratischen Grundsätzen geprägten österreichischen Verfassungsordnung insgesamt.

Der den **Erziehungsaufgaben des Staates** gewidmete Art 14 Abs 5a erster Satz B-VG lautet:

*„Demokratie, Humanität, Solidarität, Friede und Gerechtigkeit sowie Offenheit und Toleranz gegenüber den Menschen sind **Grundwerte der Schule**, auf deren Grundlage sie der **gesamten Bevölkerung**, unabhängig von Herkunft, sozialer Lage und finanziellem Hintergrund, unter steter Sicherung und Weiterentwicklung bestmöglicher Qualität ein **höchstmögliches Bildungsniveau** sichert.“*

Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Demokratie als Grundwert mit einem höchstmöglichen Bildungsniveau der gesamten Bevölkerung verklammert wird, sodass Projekte der Demokratiebildung als **verfassungsrechtlich anerkannt** gelten können. Dies gilt auch und insbesondere in seiner affirmativen Prägung als Demokratiestärkung:

*„Die Schüler sollen also die Demokratie nicht nur kennenlernen, sich mit ihr vertraut machen, sie für gut befinden oder annehmen; sie sollen sich gar mit ihr identifizieren. Diese Identifikation hat die Schule nicht nur zu fördern oder auf sie hinzuwirken, sondern sicherzustellen.“<sup>22</sup>*

Diese verfassungsrechtliche Anerkennung von Demokratiebildung bzw -stärkung ist allerdings **nicht auf Schüler\*Innen beschränkt**. Alleine das verfassungsgesetzlich festgelegte Wahlrecht einschließlich der Wahlgrundsätze (va des freien Wahlrechts) zeigt, dass die Verfassung die fortlaufende demokratische Teilhabe in besonderer Weise garantiert. Dies gilt im Übrigen mit Blick insbesondere auf die nicht auf Staatsbürger\*innen beschränkte Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit für alle in Österreich lebenden Menschen. Es ist lediglich hinzuzufügen, dass auch der **Grundsatz der geistigen Landesverteidigung** iSd Art 9a Abs 2 B-VG mit der politischen Bildung und enger mit dem Gedanken der Verteidigung der Demokratie in Zusammenhang steht.<sup>23</sup> Zudem soll auch die geistige Landesverteidigung dazu dienen, die „demokratischen Freiheiten der Einwohner [...] zu schützen und zu verteidigen“ (Art 9a Abs 2 iVm Abs 1 B-VG), was auch in der Schule vermittelt werden sollte.<sup>24</sup>

Mit Blick auf potentielle Förderungsempfänger ist aus allgemeiner Perspektive auf Folgendes hinzuweisen: Es wurde bereits herausgearbeitet, dass auch Projekte zur Demokratiebildung bzw -stärkung gefördert werden dürfen, die von den politischen Parteien nahestehenden Organisationen besorgt werden (vgl I.A.a. und I.B.). Selbstverständlich können derartige Projekte auch gefördert werden, wenn diese nicht von den genannten Organisationen besorgt werden. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass gemäß der Verfassungsbestimmung des § 1 PartG 2012 „[d]ie Existenz und Vielfalt politischer Parteien [...] wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich (Art. 1 B-VG) [sind]“. Damit wird die **Bedeutung der politischen Parteien insbesondere für die Demokratie in Österreich** verfassungsgesetzlich anerkannt.<sup>25</sup> In diesem Lichte ist auch die Bildungstätigkeit, insbesondere jene der Demokratiebildung bzw -stärkung durch den politischen Parteien nahestehende Organisationen zu sehen. Damit ist keineswegs gesagt, dass einschlägige Förderungen bereits alleine aus diesem Grund an sich oder in einer bestimmten Höhe gewährt werden

<sup>21</sup> Einschlägige einfachgesetzliche Regelungen verstärken den im Folgenden entfalteten Gedanken noch, werden aber hier nicht behandelt.

<sup>22</sup> *Wagrandl*, Wehrhafte Demokratie in Österreich (2019) 116 (Hervorhebung und Fußnote im Original weggelassen).

<sup>23</sup> *Wagrandl*, Wehrhafte Demokratie in Österreich (2019) 101, mit Blick auf die Genese des Begriffes in der Schweiz der Zwischenkriegszeit.

<sup>24</sup> So *Neisser*, Art 9a B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (7. Lfg 2011) Rz 11.

<sup>25</sup> Vgl IA 158 BlgNR 13. GP 2; AB 1680 BlgNR 13. GP 1: „Die politischen Parteien sind ein wesentlicher Bestandteil der politischen Ordnung jedes freien und demokratischen Staates.“

müssten. Eine prinzipielle Schlechterstellung gegenüber anderen Förderungswerbern kommt jedoch auch mit Blick auf vorgenannte Bestimmung nicht in Frage, wobei insbesondere die sonstigen Rahmenbedingungen für Förderungen zu beachten sind (vgl III.).

Zusammenfassend verhält sich die Verfassung daher mit Blick auf Projekte der Demokratiebildung bzw -stärkung durch politischen Parteien nahestehende Organisation insgesamt **affirmativ**. Dies kann bei der konkreten Ausgestaltung von allgemeinen Förderrichtlinien und konkret vergebenen Förderungen – im Rahmen der allgemeinen Fördergrundsätze – beachtlich sein.

### III. Rechtliche Anforderungen an die Gestaltung von Förderrichtlinien zur Unterstützung von Maßnahmen der Demokratiebildung bzw -stärkung durch das Land Oberösterreich

Rechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung von Förderrichtlinien und die Zuerkennung sowie Verwendung der zur Förderung von Maßnahmen der Demokratiebildung bzw -stärkung im Einzelfall eingesetzten öffentlichen Mittel ergeben sich in mehrfacher Hinsicht.

#### A. Grundrechtliche Rahmenbedingungen

Vorwegzuschicken ist, dass der Staat bei der Vergabe von Förderungen an die Grundrechte gebunden ist. Werden Förderungen durch privatrechtliche Mittel, insbesondere in Form von (vertraglichen) Förderungsvereinbarungen vergeben, erfolgt diese Bindung völlig anerkannter Maßen aufgrund der sog **Fiskalgeltung der Grundrechte**.<sup>26</sup>

Besondere Bedeutung kommt dabei dem **allgemeinen Gleichheitssatz** gemäß Art 2 StGG/Art 7 B-VG zu. Dieser verpflichtet den Staat, Förderungen nur unter der Einhaltung von Sachlichkeitserwägungen zu gewähren und bei der Fördervergabe nicht in unsachlicher Weise zwischen den Förderempfängern zu differenzieren.<sup>27</sup> Geboten ist in diesem Zusammenhang auch die sachliche Ausgestaltung der generellen Förderungsregelungen (zB der Förderrichtlinien) einschließlich des Förderzwecks.<sup>28</sup> Der Fördergeber hat bei der Festlegung des Förderzwecks einen großen gestalterischen Spielraum,<sup>29</sup> jedenfalls aber muss die nach dieser Zielsetzung erfolgte Eingrenzung des Berechtigtenkreises in den Förderrichtlinien seinerseits dem **Sachlichkeitsgebot** entsprechen.<sup>30</sup>

Aus einem etwaigen Verstoß der Förderrichtlinien gegen den Gleichheitsgrundsatz folgt iSd stRsp des OGH ein **direkter (Geld-)Leistungsanspruch des Förderungswerbers** gegen den Förderungsgeber.<sup>31</sup> Werden Subventionen bei Vorliegen bestimmter typischer Voraussetzungen gewährt, darf davon iSd

<sup>26</sup> Ausführlich *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 144 ff; weiters *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>13</sup> (2022) Rz 737 ff; RIS-Justiz RS0038110; VfSlg. 20.397/2020; VfGH 5.10.2023, G 265/2022. Der Grundrechtsbindung unterliegen nach der Rsp nicht nur die Gebietskörperschaften selbst, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch nichtstaatliche Einrichtungen; zB OGH 6 Ob 162/20x.

<sup>27</sup> Vgl mwN *Holoubek* in *Korinek/Holoubek et al (Hrsg)*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2018) Art 7/1 S 1, 2 B-VG, Rz 439; *Schickmair*, Grundrechtsgeltung in der Privatwirtschaftsverwaltung, JAS 2022, 343.

<sup>28</sup> ZB OGH 16.09.2020, 6 Ob 162/20x; *Fuchs/Thalman*, Förderungs- und Beihilferecht, in B Raschauer/Ennöckl/N Raschauer (Hrsg), Wirtschaftsrecht<sup>4</sup> (2021) 627 Rz 1209; siehe auch *Fuchs*, Sportförderungen in Österreich, in *Frank/Lendl/Lienbacher* (Hrsg), Sport im öffentlichen Recht (2023) 275 (287 f).

<sup>29</sup> Vgl *Pöschl*, Gleichheit vor dem Gesetz (2008) 717 mwN.

<sup>30</sup> Vgl OGH RS0038110 [T17]. MwN *Fuchs*, Wirtschaftssteuerung durch Wirtschaftsförderung, FS Merli (2023) 547 (554 ff, 558 ff).

<sup>31</sup> ZB OGH 6 Ob 162/20x; 3 Ob 83/18d; RS0018989 [T2]; RS0038110 [T3].

Rsp nur aus besonderen, sachlichen, am Förderungszweck orientierten Gründen abgegangen werden:<sup>32</sup> „Die bloße Berufung auf die in den Förderungsrichtlinien festgehaltene Tatsache, dass kein Rechtsanspruch auf Förderung bestehe, genügt dazu nicht“.<sup>33</sup>

Das Sachlichkeitsgebot greift indes nicht nur für die generelle Förderungsregelung iSv Förderungsziel und Förderungsbedingungen (Berechtigtenkreis) samt Ausnahmen; auch individuelle Förderungsentscheidungen müssen die Vorgaben der Sachlichkeit, Objektivität und Verhältnismäßigkeit – im Hinblick insbesondere auf den Subventionszweck – wahren.<sup>34</sup>

## B. Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen

Weitere verfassungsrechtliche Determinanten, die den Staat bei der Vergabe von Förderungen binden, normiert das **Haushaltsrecht**. Maßgebliche Grundlage bildet das verfassungsrechtliche Effizienzprinzip, das sich näherhin in die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit untergliedern lässt.<sup>35</sup> Die Lehre leitet daraus im Wesentlichen ab, dass die Gebarung des Bundes darauf ausgerichtet sein soll, **nicht erforderliche Ausgaben zu vermeiden**.<sup>36</sup> Im Sinne einer „finanzrechtlichen Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“<sup>37</sup> haben die Rechnungshöfe indes einen „naturgemäß unbestimmte[n] Prüfungsmaßstab“ anzuwenden: Das durch die Ausgaben bezweckte Ziel ist mit dem zur Erreichung eingesetzten Mittel abzuwägen.<sup>38</sup>

Näherhin wird in der Lehre, gestützt unter anderem auf Art 1 und Art 56 B-VG und die bundesverfassungsgesetzlich getroffene „Systementscheidung für eine bloß mediatorische Rolle der politischen Parteien“, mit nachvollziehbaren Argumenten vertreten, dass „die Finanzierung der politischen Parteien durch den Staat (gemeint: alle Finanzierungsformen zusammengerechnet) immer nur eine Teilfinanzierung sein darf und als Teil des gesamten Finanzierungssystems einer Partei unter dem Gesichtswinkel der obgenannten Parameter zu den anderen Methoden der Mittelbeschaffung in einem ausgewogenen Verhältnis stehen muss.“<sup>39</sup> Wiewohl hieraus für sich wohl keine scharfe Grenzziehung gewonnen werden kann,<sup>40</sup> bildet sich damit für die Frage einer allfälligen „Überförderung“ sowie für die Kontrolle einer subventionsgerechten Verwendung der Förderung ein maßgeblicher verfassungsrechtlicher Rahmen ab.

---

<sup>32</sup> Vorausgesetzt ist, so zuletzt der VfGH mit Erkenntnis vom 5.10.2023, G 265/2022, „dass zunächst (irgend-) einem Unternehmen die entsprechende Leistung gewährt wurde, was dann zur Folge hat, dass andere vergleichbare Unternehmen in einem vergleichbaren Zusammenhang einen Anspruch auf Gleichbehandlung und damit ebenfalls einen (abgeleiteten) Anspruch auf Gewährung der Leistungen haben“.

<sup>33</sup> ZB OGH RS0038110 [T8].

<sup>34</sup> Hieraus ergeben sich auch Aspekte der Gleichbehandlung durch gleichmäßiges, vorhersehbares und transparentes Vorgehen sowie die Sicherung von Gleichbehandlung durch Nachvollziehbarkeit der Förderentscheidung. Vgl Fuchs, Wirtschaftssteuerung durch Wirtschaftsförderung, FS Merli (2023) 547 (557 f).

<sup>35</sup> Vgl Art 51 Abs 8, 126b Abs 5 B-VG; vgl weiters Art 9 Abs 5 Oö L-VG.

<sup>36</sup> Grabenwarter/Holoubek, Zur Auslegung des Art 17 B-VG, ZfV 2016, 14 (23).

<sup>37</sup> Vgl Kirchhof, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, 505 (514); auf diesen verweisend Wutscher, Budget und Haushaltsverfassung, in Holoubek/Kahl/Schwarzer (Hrsg), Wirtschaftsverfassungsrecht (2022) 457, Rz 31.

<sup>38</sup> Vgl Kirchhof, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, 505 (515).

<sup>39</sup> MWN Wieser, in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (15. Lfg 2019) §§ 1, 3 PartG Rz 128 ff (Hervorhebung nicht im Original). Dort auch zu weiteren verfassungsrechtlichen Ansätzen zur Begründung dieser Sichtweise sowie zur Diskussion in der Literatur.

<sup>40</sup> So auch Wieser, in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (15. Lfg) §§ 1, 3 PartG Rz 130.

Umgemünzt auf die Vergabe von Förderungen heißt das, dass im Rahmen der Gebarungskontrolle das **Verhältnis zwischen Förderzweck und damit einhergehender Budgetbelastung** im Fokus steht – also die Überprüfung, ob der Förderzweck die getätigten Ausgaben rechtfertigt.<sup>41</sup> Bei der Festlegung des Förderzwecks ist allerdings, wie bereits erwähnt, von einem großen gestalterischen Spielraum auszugehen.<sup>42</sup> So widersprechen Anreizförderungen als wirtschaftspolitisches Steuerungsmittel nicht *per se* dem Effizienzgebot; die Vereinbarung von über die bloße Kostendeckung hinausgehenden Förderbeträgen kann aus haushaltsrechtlicher Sicht gerechtfertigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erfüllung des Förderzwecks notwendig ist.<sup>43</sup> Dies führt auf die Unterscheidung zwischen Förderungen mit und ohne Ausgleichsfunktion zurück: Liegt der vordefinierte Förderzweck allein darin, getätigte Ausgaben oder erlittene Verluste auszugleichen (keine Anreizfunktion), läuft jede darüberhinausgehende Leistung Gefahr, den Förderzweck zu verfehlen, womit die staatliche Leistung zur Erreichung des Förderzwecks nicht erforderlich wäre.

Die Beurteilung der Erforderlichkeit des für ein Förderprogramm aufgewendeten Betrags erfolgt gemeinhin über Identifizierung von „*Mitnahmeeffekten*“.<sup>44</sup> Darunter wird die **Inanspruchnahme von Anreizförderleistungen** durch Förderempfänger verstanden, die die geförderte Tätigkeit im selben Ausmaß ohnehin erbracht hätten.<sup>45</sup> Zur Vermeidung von „*Subventionstrittbrettfahrern*“ empfiehlt die Rechnungshofkontrolle dabei regelmäßig eine klar definierte Schwerpunktsetzung bei den Förderzielen und die Festsetzung regelmäßiger, zeitlicher Befristungen in den Förderrichtlinien.<sup>46</sup>

Haushaltsrechtliche Grenzen (auf Ebene der Länder) bei der Vergabe von Förderungen ergeben sich auf unterverfassungsrechtlicher Ebene sodann aus den Vorgaben zum veranschlagten Landesbudget<sup>47</sup> sowie insbesondere aus allgemeinen Förderrichtlinien (siehe die **Allgemeinen Förderrichtlinien des Landes Oberösterreich**<sup>48</sup>). Das veranschlagte Budget bildet die haushaltsrechtlich zulässige Höchstgrenze zur Gewährung von Förderungen.<sup>49</sup>

Die so gewonnenen Vorgaben führen letztthin zu einem im Schrifttum vielfach am **Subventionscharakter** von Parteienförderungen festgemachten Anforderungsprofil:<sup>50</sup> Als

---

<sup>41</sup> Schwab, Die Kontrolle der Subventionsvergabe durch den österreichischen Rechnungshof, ÖHW 1985, 92 (97).

<sup>42</sup> Vgl. Wutscher, Budget und Haushaltsverfassung, in Holoubek/Kahl/Schwarzer (Hrsg), Wirtschaftsverfassungsrecht (2022) 457 Rz 30.

<sup>43</sup> Zur Anreizwirkung von Förderungen zB Schauer, Effizienzüberlegungen in der Subventionsverwaltung, ÖHW 1985, 45 (53); vgl auch RH Bund 2015/17 zu betrieblichen Umweltförderungen des Bundes TZ 18.1 worin betont wird, dass unbestritten ist, dass bestimmte Förderziele mangels ausreichender Rentabilität nicht erreicht würden. Die ARR 2014 sehen zB vor, dass die Gewährung einer Anreizförderung voraussetzt, dass die geförderte Leistung ohne Förderung nicht oder nicht „im notwendigen Umfang“ durchgeführt werden kann [§ 15 Abs 2 Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), BGBl II 2018/2014 idF 190/2018].

<sup>44</sup> Vgl zB RH BUND 2022/8 zu ausgewählten Tourismusförderungen des Bundes TZ 23.2, abrufbar unter <<https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Tourismusfoerderung.pdf>>

<sup>45</sup> aaO, TZ 24 ff.

<sup>46</sup> aaO, TZ 24.2.

<sup>47</sup> Abrufbar unter <[https://www2.land-oberoesterreich.gv.at/vara/2023/va/Band%20I\\_Versand\\_2023.pdf](https://www2.land-oberoesterreich.gv.at/vara/2023/va/Band%20I_Versand_2023.pdf)>.

<sup>48</sup> Abrufbar unter <<https://www.land-oberoesterreich.gv.at/foerderungsrichtlinien.htm>>

<sup>49</sup> Zur Wirtschaftlichkeit vgl §§ 3, 5, 7 Allgemeine Förderungsrichtlinien des Landes Oberösterreich.

<sup>50</sup> „Unter Subvention im verwaltungsrechtlichen Sinn wird eine vermögenswerte Zuwendung aus öffentlichen Mitteln verstanden, die ein Verwaltungsrechtsträger oder eine andere mit der Vergabe solcher Mittel betraute Institution einem Privatrechtssubjekt zukommen lässt, sofern sich dieses statt zur Leistung eines marktmäßigen Entgelts zu einem im öffentlichen Interesse gelegenen subventionsgerechten Verhalten bereit erklärt.“ ZB OGH RS0049755. Grundlegend Wenger, Funktion und Merkmale eines verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffes, in Wenger (GesRed), Förderungsverwaltung (1973) 15 ff.

zweckgebundene Zuwendungen des Staates<sup>51</sup> beinhalten diese insbesondere eine Verpflichtung des Empfängers zum **subventionsgerechten Verhalten**.<sup>52</sup> Dies impliziert die Notwendigkeit der Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Mittel<sup>53</sup> sowie die Pflicht, widmungswidrig verwendete Mittel zurückzufordern.<sup>54</sup>

### C. Beihilfenrechtliche Rahmenbedingungen

Für die – gegenständlich nur grob zu umreißende – Frage der Anwendbarkeit des EU-Beihilferechts ist im vorliegenden Kontext als wesentliche Vorfrage zu erörtern, ob die betreffende **Fördermaßnahme** als mögliche Beihilfeempfänger Unternehmen iSd Art 107 Abs 1 AEUV vor Augen hat.

Der **Unternehmensbegriff** wird vom EuGH funktional verstanden und umfasst „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung“.<sup>55</sup> Als „wirtschaftlich“ gilt dabei im Wesentlichen jede Tätigkeit, die darin besteht, Waren oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.<sup>56</sup> Eine Gewinnerzielungsabsicht ist nicht notwendig.<sup>57</sup> Demnach können grundsätzlich auch gemeinnützige Organisationen Unternehmen im unionsrechtlichen Sinn sein, und zwar dann, wenn sie Leistungen auf einem Markt anbieten.<sup>58</sup>

Im Rahmen der Verwirklichung ihrer politischen Ziele ist davon auszugehen, dass politische Parteien selbst auf keinem „Markt“ im hier zugrunde liegenden Verständnis und daher nicht wirtschaftlich tätig werden, weshalb sie regelmäßig nicht dem Unternehmensbegriff des Art 107 Abs 1 AEUV unterfallen dürften.<sup>59</sup> **Bildungseinrichtungen**, die einer Partei nahestehen, aber eigene Rechtspersönlichkeit

---

<sup>51</sup> Zu unterscheiden ist dabei zwischen einem (allgemeinen) Erfolgswert (zB allgemeine Ziele des Förderprogramms) und einem Zuwendungswert iSd (konkreten) subventionsgerechten Verhaltens, das Fördernehmer schuldet (zB Durchführung eines bestimmten Projekts).

<sup>52</sup> Zum Subventionszweck zB *Fuchs/Thalmann*, Förderungs- und Beihilferecht, in B Raschauer/Ennöckl/N Raschauer (Hrsg), *Wirtschaftsrecht*<sup>4</sup> (2021) 627 (Rz 1196). *Wenger*, Funktion und Merkmale eines verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffes, in *Wenger (GesRed)*, Förderungsverwaltung (1973) 15 (25 ff). Vgl OGH RS0018996; RS0018992.

<sup>53</sup> *Zögernitz/Lenzhofer*, Politische Parteien - Recht und Finanzierung (2013) § 3 PartG Rz 4 mwN.

<sup>54</sup> *Zögernitz/Lenzhofer*, Politische Parteien - Recht und Finanzierung (2013) § 3 PartG Rz 4 mwN.

<sup>55</sup> EuGH 23.4.1991, Rs C-41/90, *Höfner und Elser*, Rz 21.

<sup>56</sup> ZB EuGH 16.6.1987, Rs C-118/85, *Kommission/Italien*, Rz 7.

<sup>57</sup> EuGH 16.11.1995, Rs C-244/94, *FFSA*, Rz 21; *Fuchs/Thalmann*, Förderungs- und Beihilferecht, in B Raschauer/Ennöckl/N Raschauer (Hrsg), *Wirtschaftsrecht*<sup>4</sup> (2021) 627 Rz 1135 mwN; *Arhold* in *Säcker* (Hrsg), *MüKo Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht Bd V*<sup>2</sup> (2018) Art 107 AEUV Rz 443 mwN.

<sup>58</sup> Siehe zB EuGH 1.7.2008, Rs C-41/07, *MOTOE*, Rz 27.

<sup>59</sup> Vgl in diesem Zusammenhang *Fuchs/Thalmann*, Förderungs- und Beihilferecht, in B Raschauer/Ennöckl/N Raschauer (Hrsg), *Wirtschaftsrecht*<sup>4</sup> (2021) 627 Rz 1135; *Korn* in *Bunjes/Korn* (Hrsg), *UStG*<sup>22</sup> (2023) UStG § 2b Rz 12. Im steuerrechtlichen Kontext hielt der EuGH ausdrücklich fest, dass die SPÖ durch ihre Außenwerbung „eine nach außen gerichtete Tätigkeit im Rahmen der Verwirklichung ihrer politischen Ziele [entfaltet], die die Verbreitung ihrer Anschauungen als politische Organisation bezweckt. Im Einzelnen besteht die Tätigkeit der SPÖ darin, u. a. über die Landesorganisation zur politischen Willensbildung beizutragen, um an der Ausübung politischer Macht teilzuhaben. Bei der Ausübung dieser Tätigkeit nimmt die SPÖ jedoch nicht an einem Markt teil [, weshalb] die fragliche Tätigkeit im Ausgangsverfahren keine ‚wirtschaftliche Tätigkeit‘ [darstellt]“; EuGH 6.10.2009, Rs C-267/08, *SPÖ Landesorganisation Kärnten*, Rz 24 f. Diese Entscheidung erging zum Begriff der „wirtschaftlichen Tätigkeit“ in Art 4 Abs 2 Sechste Richtlinie 77/388/EWG zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, ABl 1977 L 145/1.

haben, sind hingegen von der politischen Partei zu unterscheiden; deren Unternehmereigenschaft ist getrennt von derjenigen der politischen Partei zu prüfen.<sup>60</sup>

Bei öffentlich finanzierten Bildungseinrichtungen wird es wesentlich darauf ankommen, ob diese **am Markt** neben privat angebotenen Bildungsdienstleistungen als Anbieter und dementsprechend in einem Konkurrenzverhältnis tätig werden. Gemäß der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe<sup>61</sup> kann die innerhalb des nationalen Bildungssystems organisierte öffentliche Bildung, die vom Staat finanziert und beaufsichtigt wird, als nichtwirtschaftliche Tätigkeit eingeordnet werden.<sup>62</sup> Der EuGH,<sup>63</sup> die Kommission<sup>64</sup> und Teile der Literatur<sup>65</sup> stellen maßgeblich darauf ab, ob die Tätigkeiten der betroffenen Bildungseinrichtung Teil des staatlichen Bildungssystems sind. Bei Bildungseinrichtungen, die Bildungsdienstleistungen anbieten, die nicht unter den allgemeinen staatlichen Bildungsauftrag zu subsumieren sind,<sup>66</sup> und dahingehend Tätigkeiten auf einem Markt in Konkurrenz mit anderen Anbieterinnen erbringen, kann daher grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie **wirtschaftliche Tätigkeiten** erbringen und damit als mögliche Beihilfeempfängerinnen dem Unternehmensbegriff des Art 107 Abs 1 AEUV unterfallen.

Legt man diese Annahme zugrunde, ist für die beihilfenrechtlich relevante Grenzziehung zulässiger Zuwendungen zentral auf die Frage abzustellen, ob dem Empfänger solcherart ein **wirtschaftlicher Vorteil** (Begünstigung) verschafft wird. Von einer Begünstigung ist auszugehen, wenn die erbrachte staatliche Leistung und die erhaltene Gegenleistung in keinem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen.<sup>67</sup> Die Angemessenheit wird hierbei im Wesentlichen danach beurteilt, ob die staatliche Zuwendung marktwirtschaftlich gerechtfertigt ist.<sup>68</sup> Ausschlaggebend ist somit, ob sich der Staat wie ein marktwirtschaftlich orientierter Marktteilnehmer verhält.<sup>69</sup> Die Gewährung finanzieller

---

<sup>60</sup> Vgl hierzu allgemein *Fuchs/Thalmann*, Förderungs- und Beihilferecht, in B Raschauer/Ennöckl/N Raschauer (Hrsg), *Wirtschaftsrecht*<sup>4</sup> (2021) 627 Rz 1135.

<sup>61</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl 2016 C 262/1, Rz 28.

<sup>62</sup> Siehe auch EuGH 11.9.2007, Rs C-318/05, *Kommission/Deutschland*, Rz 68; EuGH 7.12.1992, Rs C-109/92, *Wirth*, Rz 15 f; *Holoubek* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg), *EU-Kommentar*<sup>4</sup> (2019) Art 56, 57 AEUV Rz 70; *Arhold* in Säcker (Hrsg), *MüKo Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht Bd V*<sup>2</sup> (2018) Art 107 AEUV Rz 453, und *Bär-Bouysiére* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg), *EU-Kommentar*<sup>4</sup> (2019) Art 107 AEUV Rz 10 jeweils mit umfassenden Nachweisen aus der Judikatur.

<sup>63</sup> EuGH 11.9.2007, Rs C-318/05, *Kommission/Deutschland*, Rz 71 f.

<sup>64</sup> Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe, ABl 2016 C 262/1, Rz 30: „In einigen Mitgliedstaaten können öffentliche Stellen auch Bildungsdienstleistungen anbieten, die aufgrund ihrer Natur, Finanzierungsstrukturen und der Existenz konkurrierender privater Organisationen als wirtschaftlich einzustufen sind“.

<sup>65</sup> *Arhold* in Säcker (Hrsg), *MüKo Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht Bd V*<sup>2</sup> (2018) Art 107 AEUV Rz 453; *Bär-Bouysiére* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg), *EU-Kommentar*<sup>4</sup> (2019) Art 107 AEUV Rz 10. *Jaeger*, Anforderungen des europäischen Beihilferechts an das wirtschaftliche Kammerhandeln, in Eberhard/Zellenberg (Hrsg), *Kammern in einem sich wandelnden Umfeld* (2014) 153 (184), qualifiziert in diesem Sinne auch Kammern, die als Anbieterinnen von Bildungsdienstleistungen am Markt auftreten, als potentielle Beihilfeempfängerinnen.

<sup>66</sup> Vgl *Bär-Bouysiére* in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg), *EU-Kommentar*<sup>4</sup> (2019) Art 107 AEUV Rz 10.

<sup>67</sup> ZB *Jaeger*, *Materielles Europarecht*<sup>2</sup> (2020) 376.

<sup>68</sup> StRsp des EuGH, zB 11.7.1996, Rs C-39/94, *SFEI*, Rz 60; zum sog Market Economy Test und den potentiell einschlägigen Unterkategorien, dem Private Purchaser Test (Angemessenheit eines staatlichen Kaufs) sowie dem Private Supplier Test (Angemessenheit der Zuwendung für eine Dienstleistung, die von einem öffentlichen Unternehmen erbracht wird), siehe *Arhold* in Säcker (Hrsg), *MüKo Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht Bd V*<sup>2</sup> (2018) Art 107 AEUV Rz 186 ff.

<sup>69</sup> Vgl *Fuchs/Thalmann*, Förderungs- und Beihilferecht, in B Raschauer/Ennöckl/N Raschauer (Hrsg), *Wirtschaftsrecht*<sup>4</sup> (2021) 627 Rz 1137; *Arhold* in Säcker (Hrsg), *MüKo Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht Bd V*<sup>2</sup> (2018) Art 107 AEUV Rz 207.

Zuwendungen an Bildungsdienstleister kann den Beihilfentatbestand des wirtschaftlichen Vorteils maW insbesondere dann erfüllen, wenn die Leistung nach objektiven Maßstäben nicht rentabel ist.

Unterfällt die betreffende Fördermaßnahme insgesamt dem Beihilfenbegriff des Art 107 Abs 1 AEUV, geht damit, flankiert durch das Durchführungsverbot des Art 108 Abs 3 AEUV, grundsätzlich die unionsrechtliche Pflicht zur **Notifizierung** an die EU-Kommission einher. Auf dem Boden der insofern umrissenen, grundsätzlichen Rahmenbedingungen sind freilich jeweils konkrete Analysen im betreffenden Fall anzustellen.

#### **IV. Folgerungen für die Gestaltung von Förderrichtlinien zur Demokratiebildung bzw. Demokratiestärkung in Oberösterreich**

Unter Zugrundelegung der derart, gegenständlich lediglich im Groben umrissenen rechtlichen Anforderungen an die Gestaltung von Förderrichtlinien sollen konkret einige Punkte hervorgehoben werden, die im Sinne einer **möglichst zweckmäßigen und rechtssicheren Konzeption** von besonderem Interesse sein können:

Im Verhältnis zum PartG 2012 ist es als wesentlich anzusehen, dass das Förderinstrument **allgemein konzipiert** ist und als Förderwerber insbesondere nicht nur den politischen Parteien nahestehende Organisationen in Frage kommen. Insofern könnte es sich empfehlen, diese allgemeine Zugänglichkeit für „Bildungseinrichtungen“ nach objektiv-abstrakten Kriterien in den Richtlinien explizit auszuformulieren.

Um auch mittelbare Beschränkungen hintanzuhalten, kann es zudem in Betracht kommen, als Bedingung für eine Förderzusage den Nachweis eines auf **allgemeine Zugänglichkeit** (unter bestimmten, objektiven Parametern, jedoch ohne spezifische Exklusivität insbesondere für Mandatäre der eigenen politischen Partei) konzipierten Formats der geförderten Bildungsmaßnahme einzufordern. Dass sich unter Beachtung von Sachlichkeits- und Verhältnismäßigkeitserwägungen sodann gewisse Zielgruppen (für die zB Vorkenntnisse definiert werden können) für die geförderten Bildungsangebote herauskristallisieren, ist hierbei für sich nicht unbedingt als schädlich anzusehen.

Als vorteilhaft erscheint es überdies, dass das Förderinstrument grundsätzlich als **Maßnahme der Projektförderung** ausgewiesen ist, etwa indem hinsichtlich der förderbaren Kosten ausdrücklich auf einzelne, konkrete Vorhaben abgestellt wird. Dahingehend können Einzelförderungen (für einzelne abgegrenzte, zeitlich und sachlich bestimmte Maßnahme[nbündel]) gegenüber Gesamtförderungen als vorzugswürdig angesehen werden.

In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich weiters, die **allgemeine Zielsetzung** der Förderung, den **Zweck der Förderung** (Zweck der Förderung) iSd (konkreten) subventionsgerechten Verhaltens, das der Fördernehmer schuldet (zB Durchführung eines bestimmten Projekts) – bereits generell in den Förderrichtlinien sowie weiters in der konkreten Fördervereinbarung – eindeutig festzuhalten. Jegliche staatliche Förderung muss einem Förderzweck entsprechen, der im **öffentlichen Interesse** liegt. Je klarer der Subventionszweck (insbesondere Zweck der Förderung) definiert wird, desto besser können Effizienz und Effektivität der Förderung (Fördergegenstand, förderbare und nicht förderbare Kosten, Förderquoten) überprüft werden.

Zur **effektiven Kontrolle** der Einhaltung des Subventionszwecks und des **Schutzes vor Überförderung** kann insbesondere ein Bündel an rechtlichen Vorgabenbeitragen, das unter anderem von nachfolgenden Ansätzen getragen ist:



- i. Verpflichtung, die für den beantragten Förderungszweck aus öffentlichen Mitteln bereits erhaltenen oder bei anderen Stellen beantragten Förderungen im Ansuchen vollständig offenzulegen.<sup>70</sup>
- ii. Verpflichtung zur unverzüglichen Meldung, wenn sich im Hinblick auf den beantragten Förderungszweck maßgebliche Änderungen hinsichtlich der aus öffentlichen Mitteln beantragten oder von anderen Stellen zugesagten Förderungen ergeben.
- iii. Festlegung, dass Kosten, die bereits aufgrund anderer Förderungen (des Bundes, anderer Gebietskörperschaften oder der EU) vollständig gedeckt sind, keine förderbaren Kosten darstellen.
- iv. Festlegung, dass Kosten, die bereits mit demselben Förderansuchen in einer Förderung berücksichtigt wurden, keine förderbaren Kosten darstellen.
- v. Normierung laufender Berichtspflichten: Vorlage von Zwischenberichten (Zwischenabrechnung hinsichtlich der geförderten Kosten, des Terminplans, der vorgegebenen Bedingungen und Auflagen etc).
- vi. Verpflichtung, dass jegliche Ereignisse, welche eine rechtzeitige oder sonst vertragskonforme Durchführung der geförderten Maßnahme verzögern, (teilweise) unmöglich machen könnten oder nicht dem vereinbarten Förderzweck, den Auflagen oder Bedingungen des Fördervertrags entsprechen, der Förderstelle unverzüglich und unaufgefordert schriftlich anzuzeigen sind.
- vii. Möglichkeit zur nachträglichen Vorschreibung von zusätzlichen Bedingungen oder Auflagen bei Veränderungen der maßgeblichen Umstände.<sup>71</sup>
- viii. Endberichtspflichten, Endkostenabrechnung und Verpflichtung der Förderungsnehmer, wenn diese auch von einer anderen Stelle Förderungen erhalten, nachzuweisen, dass diese Förderung nicht dieselben Kostenteile umfasst. Nachweis, dass durch eine Kumulierung sämtlicher Förderungen nicht mehr als 100% der Bemessungsgrundlage für die betreffenden Maßnahmen gefördert werden.
- ix. Vorbehalt für die Förderstelle, bei Pflichtverletzung (Meldepflichten) oder nachträglichem Hervorkommen von Überförderung hinsichtlich der von anderen Stellen ausbezahlten Förderungen Einschränkungen für zugesagte oder ausbezahlten Förderungen vorzunehmen bzw Förderungen (teilweise) zurückzufordern.

## V. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

- 1) Die „Sperrwirkung“ des § 3 PartG 2012 ist mit Blick auf den Förderungsempfänger auf politische Parteien iSd § 2 Z 1 iVm § 1 PartG 2012 beschränkt, sodass beispielsweise den **politischen Parteien nahestehende Organisationen** iSd § 2 Z 3 PartG 2012 nicht erfasst sind.
- 2) Die Parteienförderung gemäß § 3 PartG 2012 ist als ein Instrument der **Strukturförderung** einzuordnen. Es geht in der grundsätzlichen Zielsetzung um die Unterstützung der operativen Strukturen der Fördernehmer, um auf diese Weise zur erwünschten Zwecksetzung – hier: der Mitwirkung an der politischen Willensbildung – beizutragen.
- 3) Zu dieser, dem Bund und den Ländern aufgetragenen Strukturförderung können konkrete **weitere Förderungen** hinzutreten. Dafür kommt es auch darauf an, dass die Förderungen nicht zielgerichtet (alleine) für politische Parteien oder diesen nahestehende Organisationen zum Tragen kommen. Vielmehr muss es sich um **allgemein offenstehende Förderungen** handeln, die bei Vorliegen der Voraussetzungen **zu gleichen Bedingungen** gewährt werden.

<sup>70</sup> Siehe § 2 Allgemeine Förderungsrichtlinien des Landes Oberösterreich.

<sup>71</sup> Siehe § 7 Allgemeine Förderungsrichtlinien des Landes Oberösterreich.

- 4) Derartige Projektförderungen sind nicht vom Geltungsbereich des PartG 2012 erfasst, die darin normierten **Höchstgrenzen** daher **nicht anzuwenden**.
- 5) Die als **Strukturförderung** konzipierte generelle Parteienförderung auch nach dem Oö PartFinG steht einer – bundesverfassungsgesetzlich nach § 3 PartG 2012 grundsätzlich zulässigen – **Projektförderung** durch das Land Oberösterreich zur Demokratiebildung bzw -stärkung an den politischen Parteien nahestehende Organisationen **nicht entgegen**.
- 6) Die **Verfassung** verhält sich mit Blick auf Projekte der Demokratiebildung bzw -stärkung durch den politischen Parteien nahestehende Organisation insgesamt affirmativ.
- 7) **Rechtliche Anforderungen** an die Ausgestaltung von Förderrichtlinien und die Zuerkennung sowie Verwendung der zur Förderung von Maßnahmen der Demokratiebildung bzw -stärkung im Einzelfall eingesetzten öffentlichen Mittel ergeben sich insbesondere in grundrechtlicher und haushaltsrechtlicher Hinsicht. Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch das EU-Beihilferecht als grundsätzlich maßgeblich anzusehen.
- 8) Als zweckgebundene Zuwendungen des Staates beinhalten Förderungen insbesondere eine Verpflichtung des Empfängers zum **subventionsgerechten Verhalten**: Dies impliziert die Notwendigkeit der Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Mittel sowie die Pflicht, widmungswidrig verwendete Mittel zurückzufordern.
- 9) Insbesondere die Frage einer allfälligen „**Überförderung**“ sowie die Kontrolle einer subventionsgerechten Verwendung der Förderung sind (auch) im verfassungsrechtlichen Rahmen als maßgeblich anzusehen.
- 10) Im Interesse einer **möglichst zweckmäßigen Konzeption** können auf dem Boden der dargestellten Erwägungen gewisse Folgerungen für die Gestaltung von Förderrichtlinien zur Demokratiebildung bzw Demokratiestärkung in Oberösterreich abgeleitet werden.

Linz/Wien, am 19. Dezember 2023



Univ.-Prof. Dr. Claudia Fuchs



Univ.-Prof. Dr. Markus Vašek

Rechtsgutachterliche Stellungnahme zu ausgewählten Fragen der Förderung von Projekten der Demokratiebildung bzw -stärkung zugunsten von politischen Parteien nahestehenden Organisationen

Veröffentlicht auf/via: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/287600.htm>

Veröffentlicht am/seit: 18. Jänner 2024

Kosten, die vom Land Oberösterreich getragen wurden: 14.000 Euro (in Worten: vierzehntausend Euro) zuzüglich USt.

Geschäftszeichen. Verf-2013-16907/55

Direktion: Verfassungsdienst