

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

14.03.1997

Geschäftszahl

G401/96, G402/96 - A10/96

Sammlungsnummer

14803

Leitsatz

Aufhebung der Achtwochen-Frist für die Antragstellung auf Zuerkennung eines Wahlwerbungskosten-Beitrags im ParteienG 1975 wegen Verstoß gegen die allgemeinen Grundsätze des ParteienG 1975 und den Gleichheitssatz; Zulässigkeit des Anlaßbeschwerdeverfahrens aufgrund Bescheidcharakters des abschlägigen Schreibens des Bundeskanzleramtes; sachfremder Ausschluß bestimmter politischer Gruppierungen von der Förderung der Wahlwerbung infolge zu früh verlangten Einbekenntnisses der Inanspruchnahme von Fördermitteln im Wahlkampf

Spruch

I. Die in §2a Abs1 des Parteiengesetzes, BGBl. Nr. 404/1975, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 666/1989 enthaltene Wortfolge "spätestens acht Wochen" wird als verfassungswidrig aufgehoben.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

Der Bundeskanzler ist verpflichtet, diese Aussprüche unverzüglich im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

II. Das Gesetzesprüfungsverfahren wird insoweit eingestellt, als es aus Anlaß der Rechtssache A10/96 eingeleitet wurde.

Begründung

Entscheidungsgründe:

A. I. 1. Die im gegebenen Zusammenhang in Betracht zu ziehenden §§2 bis (einschließlich) 4 Abs2 des ParteienG, BGBl. 404/1975, in der durch die Novellen BGBl. 133/1987, 666/1989 und 238/1991 herbeigeführten Fassung haben folgenden Wortlaut:

"§2. (1) Jeder politischen Partei sind für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit auf ihr Verlangen Förderungsmittel des Bundes nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen zuzuwenden.

(2) Die Höhe der Zuwendungen wird in folgender Weise berechnet:

a) jede im Nationalrat vertretene politische Partei, die über mindestens fünf Abgeordnete (Klubstärke) verfügt, erhält jährlich einen Grundbetrag in der Höhe von drei Millionen Schilling;

b) die nach Abzug der Forderungen gemäß lita verbleibenden Mittel gemäß Abs1 werden auf die im Nationalrat vertretenen politischen Parteien im Verhältnis der für sie bei der letzten Nationalratswahl abgegebenen Stimmen verteilt;

c) politische Parteien, die im Nationalrat nicht vertreten sind, die aber bei einer Wahl zum Nationalrat mehr als 1 v. H. der gültigen Stimmen erhalten haben, haben für das Wahljahr einen Anspruch auf Zuwendungen für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit (Abs1) wie politische Parteien gemäß litb; diese Zuwendungen sind in dem auf die Nationalratswahl folgenden Quartal auszubezahlen.

(3) Die Zuwendungen gemäß Abs2 betragen im Jahre 1987 insgesamt 96,931 Millionen Schilling und vermindern oder erhöhen sich in den folgenden Jahren in jenem Maße, in dem sich der vom Österreichischen Statistischen Zentralamt verlautebarte Verbraucherpreisindex 1986 oder der an seine Stelle tretende Index verändert.

(4) Die Zuwendungen gemäß Abs2 litb werden im Jahr 1991 um 85 Millionen Schilling erhöht. Diese Summe vermindert oder erhöht sich in den folgenden Jahren im selben Ausmaß wie die Summe gemäß Abs3.

§2a. (1) Jede politische Partei, die nach der Nationalratswahl im Nationalrat vertreten ist und spätestens acht Wochen vor dem Wahltag einen diesbezüglichen Antrag stellt, hat nach jeder Nationalratswahl als Beitrag zu den Kosten der Wahlwerbung Anspruch auf Förderungsmittel des Bundes (Wahlwerbungskosten-Beitrag) nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen.

(2) Die Summe der gemäß Abs1 gebührenden Förderungsmittel wird berechnet, indem die Zahl der bei der jeweiligen Nationalratswahl Wahlberechtigten mit einem Betrag von 20 S multipliziert wird. §2 Abs3 ist sinngemäß anzuwenden; der Berechnung ist das Jahr 1990 zugrunde zu legen.

(3) Der sich gemäß Abs2 ergebende Betrag wird auf die anspruchsberechtigten politischen Parteien im Verhältnis aller der bei der jeweils letzten Nationalratswahl für sie abgegebenen Stimmen verteilt. Parteien, die keinen Antrag auf Zuerkennung von Wahlwerbungskosten-Beiträgen gestellt haben, sind bei dieser Berechnung nicht zu berücksichtigen.

(4) Anträge auf Zuerkennung von Wahlwerbungskosten-Beiträgen sind an das Bundeskanzleramt zu stellen. §4 ist sinngemäß anzuwenden.

§3. (1) Die für Zuwendungen gemäß §2 vorgesehenen Beträge sind von der Bundesregierung in den Entwurf des jährlichen Bundesvoranschlags aufzunehmen.

(2) Die Auszahlung der Zuwendungen erfolgt unbeschadet der Bestimmungen des §2 Abs2 litc halbjährlich im Vorhinein.

(3) Ändern sich die Anspruchsvoraussetzungen gemäß §2 infolge der Ergebnisse einer Nationalratswahl, so sind die Ergebnisse dieser Wahl erstmals in dem auf die Nationalratswahl folgenden Halbjahr zu berücksichtigen.

(4) Begehren auf Zuerkennung von Zuwendungen gemäß §2 Abs2 lita und b in Verbindung mit §2 Abs3 sind spätestens bis zum 15. Dezember des Vorjahres an das Bundeskanzleramt zu stellen. Im Falle des §2 Abs2 litc sowie nach Nationalratswahlen jedoch bis spätestens zum Ende des dritten Monats nach der betreffenden Nationalratswahl.

(5) Begehren auf Zuerkennung von Zuwendungen gemäß §2 Abs2 litb in Verbindung mit §2 Abs4 sind spätestens bis zum 15. Dezember des Vorjahres an das Bundeskanzleramt zu stellen. Abs4 zweiter Satz ist anzuwenden.

§4. (1) Die politischen Parteien haben über die widmungsgemäße Verwendung der Zuwendungen (§2 Abs1) genaue Aufzeichnungen zu führen.

(2) Diese Aufzeichnungen und alle dazugehörigen Unterlagen sind von zwei beeideten Wirtschaftsprüfern jährlich zu prüfen; das Ergebnis der Prüfung ist im 'Amtsblatt zur Wiener Zeitung' zu veröffentlichen."

2. §2a des ParteienG wurde durch die Novelle BGBl. 117/1996 dahin geändert, daß dessen Abs3 sowie der neu eingefügte Abs5 wie folgt lauten:

"§2a. ...

(3) Der sich gemäß Abs2 ergebende Betrag wird auf die nach der Nationalratswahl im Nationalrat vertretenen politischen Parteien im Verhältnis der bei der Nationalratswahl für sie abgegebenen Stimmen verteilt. Der auf Parteien, die keinen Antrag auf Zuerkennung von Wahlwerbungskosten-Beiträgen gestellt haben, entfallende Betrag ist bei der Berechnung zu berücksichtigen, wird aber nicht ausbezahlt.

...

(5) Abs3 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 117/1996 ist erstmals bei der Verteilung der Wahlwerbungskosten-Beiträge anzuwenden, die den anspruchsberechtigten politischen Parteien für die Nationalratswahl 1995 zustehen."

II. Das am Freitag, dem 13. Oktober 1995, vom Nationalrat beschlossene Bundesgesetz, mit dem die XIX. GP. des Nationalrates vorzeitig beendet wird, ist in dem am Montag, dem 16. Oktober 1995, ausgegebenen 230a. Stück des Bundesgesetzblattes unter Nr. 686a. kundgemacht worden und gemäß Art49 B-VG mit Dienstag, dem 17. Oktober 1995, in Kraft getreten. Die an eben diesem Tag beschlossene Verordnung der Bundesregierung über die Ausschreibung der Wahl zum Nationalrat, die Festsetzung des Wahltages und des Stichtages gemäß §1 Abs2 der Nationalrats-Wahlordnung 1992 (NRWO) wurde - nachdem in der Sitzung des Hauptausschusses des Nationalrates am selben Tag das erforderliche Einvernehmen hinsichtlich des Wahltages (17. Dezember 1995) hergestellt worden war - in dem am Donnerstag, dem 19. Oktober 1995, ausgegebenen 233. Stück des Bundesgesetzblattes unter Nr. 692 kundgemacht. Diese Verordnung ist gemäß §4 des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt 1985 mit Freitag, dem 20. Oktober 1995, in Kraft getreten. In der Verordnung wurden als Wahltag der 17. Dezember 1995 und als Stichtag der 20. Oktober 1995 festgesetzt.

B. I. 1. Nach den Behauptungen der beteiligten politischen Partei "Die Freiheitlichen (F) vormalis Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)" (welche im folgenden im Hinblick auf die noch zu erwähnenden beiden Rechtssachen auch als beschwerdeführende oder als klagende Partei (auch: Beschwerdeführerin bzw. Klägerin) bezeichnet wird) hat sie am 20. Oktober 1995 einen an das Bundeskanzleramt (BKA) gerichteten Antrag auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrags für die Nationalratswahl zur Post gegeben; ein derartiger Antrag ist jedoch gemäß dem Vorbringen des BKA bei diesem nicht eingelangt. Die Beteiligte richtete am 13. November 1995 einen inhaltsgleichen, mit einem Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand verbundenen Antrag auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrags an das BKA und wiederholte diesen Antrag mit einem Schreiben, welches mit 29. November 1995 datiert ist.

2. Das BKA erledigte den Antrag der Einschreiterin mit einem Schreiben vom 12. Jänner 1996, welches - abgesehen von Adressierung, Gegenstandsbezeichnung und Fertigungsklausel - folgenden Wortlaut hat:

"Gemäß §2a des Parteiengesetzes, BGBl. Nr. 404/1975, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 666/1989, hat jede politische Partei, die nach der Nationalratswahl im Nationalrat vertreten ist und spätestens acht Wochen vor dem Wahltag einen diesbezüglichen Antrag stellt, nach jeder Nationalratswahl als Beitrag zu den Kosten der Wahlwerbung Anspruch auf Förderungsmittel des Bundes (Wahlwerbungskosten-Beitrag).

Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung ist der Anspruch auf einen Wahlwerbungskosten-Beitrag an zwei Bedingungen geknüpft:

Einerseits muß die Partei nach der Wahl im Nationalrat vertreten sein und andererseits spätestens acht Wochen vor dem Wahltag einen diesbezüglichen Antrag gestellt haben. Ein solcher Antrag der Freiheitlichen bzw. der Freiheitlichen Partei Österreichs ist vor Fristende nicht eingelangt.

Es wird daher mitgeteilt, daß die Freiheitlichen bzw. die Freiheitliche Partei Österreichs keinen Anspruch auf Zuwendungen gemäß §2a des Parteiengesetzes, BGBl. Nr. 404/1975, haben und daß hierüber nicht durch Bescheid abzusprechen ist.

Über den am 14. November 1995 beim Bundeskanzleramt eingelangten 'Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand und Antrag auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrages gemäß §2a Parteiengesetz' der Freiheitlichen bzw. der Freiheitlichen Partei Österreichs wird gesondert entschieden."

Gegen diese Erledigung richtet sich die unter B718/96 protokollierte Beschwerde nach Art144 B-VG, in welcher die Beschwerdeführerin das wiedergegebene Schreiben als Bescheid beurteilt, die Verletzung in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten behauptet und die Bescheidaufhebung begehrt. Das belangte BKA erstattete unter Aktenvorlage eine Gegenschrift, in der es beantragt, die Beschwerde wegen fehlender Bescheidqualität des angefochtenen Schreibens zurückzuweisen.

3. Die einschreitende politische Partei erhob ferner gegen den Bund als beklagte Partei die unter A10/96 eingetragene Klage nach Art137 B-VG, mit welcher sie die Bezahlung des Wahlwerbungskosten-Beitrags in betragsmäßig bestimmter Höhe begehrt. Die Klägerin nimmt - alternativ zu der in der Beschwerdesache verfochtenen Auffassung, daß nach §2a des Parteiengesetzes geltend gemachte Ansprüche durch Bescheid zu erledigen seien - den Standpunkt ein, daß im Klagsverfahren ein solches Prozeßhindernis nicht vorliege. Die beklagte Partei erstattete eine Klagebeantwortung mit dem Antrag auf Abweisung des Klagebegehrens.

4. Die beteiligte Partei brachte im Hinblick auf die im Schreiben des BKA vom 12. Jänner 1996 angenommene verspätete Geltendmachung des Anspruchs auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrags - wie schon erwähnt wurde - auch einen Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ein, der jedoch mit Bescheid der angerufenen Verwaltungsbehörde vom 25. Jänner 1996 zurückgewiesen wurde. Auch gegen diesen Bescheid erhob die Beteiligte eine Verfassungsgerichtshofbeschwerde (zu der festzuhalten ist, daß das Verfahren über sie keinen Anlaßfall des später erwähnten Prüfungsbeschlusses bildet).

II. Im Zusammenhang mit den geschilderten Verfahren holten die Verfahrensparteien Rechtsgutachten ein, die in der Folge publiziert wurden (Funk, Wahlwerbungskosten-Beitrag nach dem Parteiengesetz, JRP 1996,

S. 80 ff.; Walter, Wahlwerbungskosten-Beitrag gemäß §2a des Parteiengesetzes, JRP 1996, S. 84 ff., sowie Winkler, Parteienförderung mit Sanktionen? Rechtsfragen der Terminisierung von Anträgen auf Wahlwerbungskosten-Beiträge nach §2a des Parteiengesetzes, JRP 1996, S. 89 ff.).

C. I. Aus Anlaß der unter B.I.2. und 3. kurz dargestellten beiden Rechtssachen, nämlich der Beschwerde gegen das Schreiben des BKA vom 12. Jänner 1996 einerseits und der gegen den Bund erhobenen Klage andererseits, beschloß der Verfassungsgerichtshof gemäß Art140 Abs1 B-VG von Amts wegen ein Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der in §2a Abs1 des Parteiengesetzes, BGBl. 404/1975, idF der Novelle BGBl. 666/1989 enthaltenen Wortfolge "spätestens acht Wochen" einzuleiten. Der Gerichtshof nahm vorläufig an, daß einer dieser beiden an den Verfassungsgerichtshof gemäß Art144 B-VG bzw. Art137 B-VG gerichteten Anträge zulässig ist und sah für dessen meritorische Erledigung die eben angeführte Wortfolge im §2a Abs1 in der Meinung als präjudiziell an, daß die dem Gesetz anscheinend anhaftende Verfassungswidrigkeit im Fall des Zutreffens der Bedenken durch die Aufhebung dieser Wortfolge beseitigt wäre.

II. Die Bundesregierung erstattete im eingeleiteten Gesetzesprüfungsverfahren eine Äußerung mit dem Begehren,

"der Verfassungsgerichtshof wolle

1. das aus Anlaß des Verfahrens über die zu B718/96 protokollierte Beschwerde eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren mangels Präjudizialität einstellen sowie

2. in eventu aussprechen, daß die Wortfolge 'spätestens acht Wochen' in §2a Abs1 des Parteiengesetzes, BGBl. Nr. 404/1975, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 666/1989, nicht als verfassungswidrig aufgehoben wird."

III. Der Verfassungsgerichtshof

legte im Einleitungsbeschluß zur Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Wendung folgendes dar:

"1. In der Beschwerdesache geht der Gerichtshof vorläufig davon aus, daß die Begründung der angefochtenen Erledigung mit einer Antinomie belastet ist, denn das Schreiben des BKA besagt einerseits, 'daß hierüber' (nämlich über den Anspruch auf Zuwendungen gemäß §2a des Parteiengesetzes) 'nicht durch Bescheid abzusprechen ist' und andererseits unter Bezugnahme auf den damals bereits vorliegenden Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, daß über diesen gesondert entschieden werde ('... wird gesondert entschieden'). Während die erste der beiden gebrauchten Wendungen die Absicht verneint, mit Bescheid zu entscheiden, wird diese mit der zuletzt wiedergegebenen bejaht, was folgende drei Überlegungen bzw. Judikaturnachweise zeigen:

Zunächst ist in sprachlicher Hinsicht festzuhalten, daß das Zeitwort 'sondern' (auch: 'absondern') ein Synonym für 'isolieren' oder 'trennen' ist, also dessen vorhin erwähntes Partizip 'getrennt' bzw. - mit dem gegenteiligen Ausdruck beschrieben und verneint - 'nicht gemeinsam' bedeutet. Dies besagt aber, daß zwei Entscheidungen, nämlich eine vorliegende und eine künftige (d.i. jene über den Wiedereinsetzungsantrag) getroffen werden. Dazu kommt weiters, daß die Wendung '(ab)gesondert entschieden' im behördlichen Sprachgebrauch den Zweck verfolgt, die Verfahrenspartei darüber aufzuklären, daß sich eine getroffene Entscheidung nicht auch auf eine weitere, noch anhängige und daher erst künftig zu entscheidende Sache bezieht. Schließlich macht der Gerichtshof in diesem Zusammenhang sowohl auf seine eigene Entscheidungspraxis als auch auf jene des

VwGH aufmerksam, wo im Rahmen der Begründung bereits gefaßter Beschlüsse, also schon getroffener Entscheidungen mit ähnlichen oder nahezu wortgleichen Wendungen auf eine weitere, künftige Entscheidung hingewiesen wird (zB zwei Beschlüsse des VfGH, mit denen Individualanträge auf Gesetzesprüfung zurückgewiesen werden und die unter einem eingebrachte Beschwerde einer späteren Entscheidung vorbehalten wird, VfGH 29.11.1993 G240/93: 'Über die gegen den Bescheid der Wiener Landesregierung vom 20. September 1993 gerichtete Beschwerde gemäß Art144 B-VG wird gesondert abgesprochen werden.', VfGH 7.10.1987 G148/87: 'Über die Beschwerde zu B774/87 wird gesondert entschieden werden.', oder etwa der Beschluß VfGH 27.6.1990 B576/90, mit dem eine Beschwerde zurückgewiesen und in bezug auf den unter einem erhobenen Individualantrag bemerkt wird: 'Über den zum AZ G109/90 protokollierten Individualantrag wird eine gesonderte Entscheidung ergehen.', schließlich VwGH 28.9.1992

Zl. 92/10/0383, anlässlich der Zurückweisung einer Beschwerde:

'Über die Beschwerde gegen den naturschutzbehördlichen Bescheid vom 13. Juli 1992 wird gesondert entschieden.'). Eine derartige in der Begründung einer Erledigung enthaltene Antinomie in bezug auf die Frage, ob ein Bescheid erlassen wird, ist nach Ansicht des VwGH dahin zu beurteilen, daß keine der beiden Erklärungen gilt (s. VwGH 16.12.1983 Zl. 83/17/0096 ua. zu einer abgabenbehördlichen Erledigung, in der bezüglich einer bestimmten Abgabe auf der Vorderseite des EDV-Ausdrucks der Vermerk 'gilt als Abgabenbescheid' enthalten war, auf der Rückseite dagegen die Belehrung, daß die Vorschreibung als Lastschriftanzeige gilt). Der Verfassungsgerichtshof schließt sich im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung der Rechtslage dieser Auffassung des VwGH an und meint, daß das hier bekämpfte Schreiben des BKA (trotz des Fehlens der formalen Erfordernisse eines Bescheides) in Ansehung seines sonstigen Wortlauts ('Es wird daher mitgeteilt, daß die Freiheitlichen bzw. die Freiheitliche Partei Österreichs keinen Anspruch auf Zuwendungen gemäß §2a des Parteiengesetzes, BGBl. Nr. 404/1975, haben ...') sowohl unter Bedachtnahme auf den sodann maßgeblichen rechtlichen Hintergrund dieser Aussage (s. dazu die ständige Rechtsprechung, zB VfSlg. 13641/1993 S. 697 mit Beziehung auf VfSlg. 9520/1982 S. 153 f., oder etwa VfSlg. 10270/1984) als auch darauf als Bescheid im Rechtssinn zu beurteilen ist, daß nach der Judikatur des Gerichtshofs 'das Nichtvorliegen eines Bescheides nicht zu Lasten der Partei angenommen werden darf' (und zwar ebensowenig wie das Vorliegen eines Bescheides zu Lasten der Parteien - s. VfSlg. 9247/1981 S. 209). Abgesehen von der im folgenden zu erörternden allgemeinen Frage, ob über Anträge auf Wahlwerbungskosten-Beitrag nach §2a des ParteienG durch Bescheid abzusprechen ist, bleibt hiezu bloß noch anzumerken, daß aus dem Gebrauch des Zeitwortes 'mitteilen' allein das Vorliegen einer Bescheidqualität ausschließenden bloßen Mitteilung nicht abgeleitet werden darf (s. auch dazu das eben zitierte Erk. VfSlg. 9247/1981, in welchem der Bescheidcharakter der dort angefochtenen Erledigung trotz ihrer wie folgt lautenden Einleitung bejaht wurde: 'Zu Ihrem Ansuchen vom ... wird mitgeteilt: ...').

2. Nach den vorläufigen Annahmen des Gerichtshofs erscheint als maßgebend, daß sich der Gesetzgeber in §2 bzw. §3 des ParteienG, welche Zuwendungen an die politischen Parteien zur Förderung ihrer Öffentlichkeitsarbeit zum Gegenstand haben, gegenüber dem die Förderung durch Wahlwerbungskosten-Beiträge regelnden §2a in verfahrensmäßiger Hinsicht einer völlig unterschiedlichen und daher auch zu einer unterschiedlichen Beurteilung führenden Terminologie bedient. Während §3 von 'Begehren auf Zuerkennung von Zuwendungen' spricht, also eine nicht auf eine behördliche Entscheidungstätigkeit gerichtete Ausdrucksweise wählt, gebraucht der später (durch die Novelle BGBl. 666/1989) in das Gesetz eingefügte §2a an drei Stellen den Ausdruck 'Antrag', nämlich in Abs1 ('... einen diesbezüglichen Antrag stellt'), in Abs3 ('... die keinen Antrag ... gestellt haben, ...') und in Abs4 ('Anträge auf Zuerkennung von Wahlwerbungskosten-Beiträgen'). Wie die Änderung des §3 durch die Novelle BGBl. 238/1991 zeigt, blieb der Gesetzgeber geradezu gezielt bei dieser unterschiedlichen Terminologie, verwendete also in der neugefaßten Bestimmung weiterhin das Wort 'Begehren'. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs bringt die in §2a in verfahrensmäßiger Hinsicht getroffene Regelung im Hinblick auf den spezifischen, in allen Verfahrensgesetzen und überhaupt (behördenbezogen gebraucht) in der österreichischen Rechtsordnung als solcher einheitlichen Sinn des Wortes 'Antrag' zum Ausdruck, daß ein Verlangen zu stellen ist, welches auf eine behördliche Entscheidung, hier also auf einen verwaltungsbehördlichen Bescheid abzielt. Bedenkt man den Auslegungsgrundsatz, daß dem Gesetzgeber nicht ohne besonderen Grund zugeschrieben werden darf, unter gleichen Ausdrücken im selben Gesetz Verschiedenes zu meinen, so ist im hier gegebenen umgekehrten Fall die Auslegung geboten, daß der Gesetzgeber infolge des Gebrauchs unterschiedlicher Wendungen auch nicht etwa Gleiches, sondern eben Verschiedenes meint, er also bezüglich des Wahlwerbungskosten-Beitrags - anders als bei der Förderung der Öffentlichkeitsarbeit durch laufende Zuwendungen - den Weg der hoheitlichen Entscheidung durch Bescheid vorschreibt. In diesem Zusammenhang bleibt noch anzumerken, daß auch die Rechtslehre einem derartigen, hier angenommenen Verständnis des hauptsächlich in der Rechtssprache gebräuchlichen Ausdrucks 'Antrag' zuneigt (so etwa Hellbling, Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen I (1953) S. 146: 'Man wird ... den Unterschied zwischen Anzeigen oder Mitteilungen einerseits und Gesuchen oder Anträgen andererseits besser darin zu sehen haben, daß eine Anzeige oder eine Mitteilung keinen Anspruch auf bescheidmäßige Erledigung begründet, was hingegen für einen Antrag oder ein Gesuch zutrifft.').

3. Wollte man der eben dargelegten Rechtsauffassung über das Erfordernis der bescheidmäßigen Entscheidung über den Antrag auf Wahlwerbungskosten-Beitrag nicht beipflichten, so erweise sich der von der Beschwerdeführerin ebenfalls beschrittene Weg der Klage nach Art137 B-VG als zulässig. An die Begründung der Beschlüsse des Gerichtshofs VfSlg. 11944/1989 (betreffend den Anspruch einer politischen Partei auf Förderungsmittel für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit gemäß §2 des ParteienG) sowie VfSlg. 13642/1993 (betreffend Ansprüche der parlamentarischen Klubs auf Beiträge nach dem Klubfinanzierungsgesetz 1985) anknüpfend könnten materielle Teile der Regelungen im §2a des ParteienG einerseits und in §2 ParteienG sowie in §1 des KlubfinanzierungG 1985 andererseits einander gegenübergestellt und aus der Ähnlichkeit der Ansprüche abgeleitet werden, daß der Gesetzgeber insgesamt eine bescheidmäßige Erledigung von Ansprüchen der dort geregelten Art nicht vorgesehen hat."

IV. Die Bundesregierung äußert sich zu der im Einleitungsbeschluß aufgeworfenen Frage der Präjudizialität der erwähnten Wendung in §2a Abs1 ParteienG bloß dahin, daß sie den Bescheidcharakter der in der Beschwerdesache angefochtenen Erledigung des BKA verneint. Sie bringt in dieser Beziehung im wesentlichen folgendes vor:

"2.1 Nach Auffassung der Bundesregierung wird der mangelnde Bescheidwille (das fehlende 'autoritative Wollen') der Behörde deutlich zum Ausdruck gebracht.

Hinzu kommt, daß in der Erledigung explizit davon gesprochen wird, es werde etwas 'mitgeteilt'. Es ist offensichtlich, daß diese Formulierung hier nicht zufällig oder beziehungslos verwendet wird, sondern vor dem Hintergrund der ständigen Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zu sehen ist, wonach bloße 'Mitteilungen' keine Bescheide sind (vgl. VfSlg. 6187/1970, 6715/1972, 6730/1972, 7202/1973, 7778/1976; VwSlgNF 648A/1948, 1454A/1950). Selbst wenn man im Sinne des Erkenntnisses VfSlg. 9247/1981 davon ausgeht, daß die Verwendung des Zeitwortes 'mitteilen' die Bescheidqualität der Erledigung nicht zwingend ausschließt (vgl. VfSlg. 9247/1981; zu diesem Erkenntnis s. unten im Text), ist sie doch ein starkes Indiz dafür, daß die Behörde mit ihrer Erledigung keinen Bescheid erlassen will.

Daß bei Verwendung der Formulierung 'Es wird ... mitgeteilt, daß über (den Anspruch auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrages) nicht durch Bescheid abzusprechen ist.' die Erlassung eines Bescheides nicht intendiert ist, sollte daher zu keinerlei Zweifeln Anlaß geben.

2.2 Anderes oder gar Gegenteiliges ergibt sich auch nicht aus dem Satz 'Über den Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ... wird gesondert entschieden'. Was durch diesen zum Ausdruck gebracht werden soll, ist nämlich, daß die Erledigung keine Entscheidung über den Wiedereinsetzungsantrag beinhaltet, nicht jedoch, daß sich die Erledigung selbst - entgegen dem Inhalt des vorhergehenden Absatzes (Satzes) - eben doch als bescheidmäßiger Abspruch darstellt; klargestellt werden soll also nur, was in concreto nicht entschieden wurde und daher erst noch zu entscheiden ist.

In diesem Zusammenhang soll nicht bestritten werden, daß im behördlichen Sprachgebrauch und in der Entscheidungspraxis der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts Wendungen wie 'Über die Beschwerde (den Antrag) wird (ab)gesondert entschieden' regelmäßig dann verwendet werden, wenn entweder mehrere Ansprüche vorliegen oder ein an sich einheitlicher Prozeßgegenstand eine Trennung nach Punkten zuläßt, sodaß durch Teilurteil (Teilbescheid) entschieden werden kann (vgl. die §§391 ZPO, 59 AVG). In allen diesen Fällen ist jedoch der hoheitliche Charakter der (Teil-)Erledigung selbst - und nur auf diesen kommt es im gegebenen Zusammenhang an - offenkundig.

So waren auch sämtliche der im Einleitungsbeschluß genannten Entscheidungen ausdrücklich als 'Erkenntnis' bzw. 'Beschluß' bezeichnet und entsprachen auch sonst den maßgebenden Formvorschriften für gerichtliche Entscheidungen. Der hoheitliche Charakter dieser Erledigungen ergab sich also nicht erst - gleichsam rückwirkend - aus dem hinweishaften Vorbehalt, über bestimmte Angelegenheiten werde '(ab)gesondert entschieden', sondern vielmehr bereits aus den Erledigungen selbst, die alle wesentlichen Merkmale einer hoheitlichen (hier: gerichtlichen) Entscheidung aufwiesen.

Im vorliegenden Fall ist es gerade der normative Charakter der angefochtenen Erledigung selbst, der strittig ist. Für die Beurteilung dieser Frage ist damit aus der zitierten Judikatur nichts zu gewinnen.

2.3 Auch die übrigen im Einleitungsbeschluß zitierten Erkenntnisse der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts vermögen die im Einleitungsbeschluß vorgenommene rechtliche Beurteilung nicht zu tragen:

Richtig ist, daß der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 16. Dezember 1983, Zl. 83/17/0096, unter Pkt. 3.1.3 ausgesprochen hat, daß bei Vorliegen einer 'Antinomie' in einer Erledigung keine der beiden - einander widersprechenden - Erklärungen gilt (ebenso VwSlgNF 1093A/1949, 2616A/1952, 7784A/1970).

...

2.4 Wie der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 13642/1993 unter Zusammenfassung seiner Vorjudikatur zutreffend ausgeführt hat, ist eine nicht als Bescheid bezeichnete Erledigung dennoch (d.h. im gegebenen Zusammenhang: nur dann) als Bescheid im Sinne des Art144 Abs1 B-VG zu qualifizieren, wenn sie

'gegenüber individuell bestimmten Personen eine Verwaltungsangelegenheit in einer der Rechtskraft fähigen Weise normativ regelt, wenn sie also für den Einzelfall bindend die Gestaltung oder Feststellung von Rechtsverhältnissen zum Inhalt hat, ob sie nun in der Form eines Bescheides nach den §§56 ff. AVG ergeht oder nicht (vgl. zB VfSlg. 4986/1965, 6187/1970, 8744/1980, 9244/1981, 9444/1982, 11077/1986, 11415/1987, 12321/1990, 12753/1991, S 786 f.). Mangelt es an der nach dem AVG für Bescheide vorgesehenen Form, muß deutlich erkennbar sein, daß die Behörde dennoch den - objektiv erkennbaren - Willen hatte, mit der Erledigung gegenüber einer individuell bestimmten Person die normative Regelung einer konkreten Verwaltungsangelegenheit zu treffen (vgl. zB VfSlg. 8560/1979, 10119/1984). Ob dies der Fall ist, kann sich daraus ergeben, ob die Behörde von Rechts wegen verpflichtet ist, einen Bescheid zu erlassen (vgl. VfSlg. 9520/1982, S 153 f.).

Wenn nach der anzuwendenden Rechtslage überhaupt kein Bescheid zu erlassen war, ist nicht anzunehmen, daß einem formlosen Schreiben Bescheidqualität innewohnt (vgl. zB VfSlg. 8672/1979, S 231); ob eine Erledigung, die nicht den für Bescheide geltenden Formerfordernissen (§58 ff. AVG) entspricht, inhaltlich als Bescheid zu werten ist, ist vor dem Hintergrund der geltenden Rechtslage zu beurteilen (vgl. zB VfSlg. 10270/1984, 10368/1985, 12753/1991, S 786 f.).'

Ausgehend von dieser Rechtsprechung ... ist die angefochtene Erledigung nicht als Bescheid im Sinne des Art144 Abs1 B-VG zu qualifizieren:

Zum einen weist die Erledigung nicht die formellen Merkmale eines Bescheides auf: Sie ist weder als Bescheid bezeichnet, noch in Spruch, Begründung und Rechtsmittelbelehrung unterteilt.

Zum anderen soll dem Beschwerdeführer - so die Formulierung der Erledigung - lediglich etwas 'mitgeteilt' werden. Nach Wiedergabe der Rechtslage wird ausdrücklich gesagt, daß über den Antrag des Beschwerdeführers 'nicht durch Bescheid abzusprechen' sei. Unabhängig davon, ob man diese rechtliche Beurteilung der Behörde letztlich teilt oder nicht, wird durch diese Formulierung zum Ausdruck gebracht, daß die Behörde in ihrer Beurteilung der maßgebenden Rechtslage zur Überzeugung gelangt ist, ein Bescheid habe vor dem Hintergrund dieser Rechtslage nicht zu ergehen. Es scheint der Bundesregierung zu weit zu gehen, aus dem abschließenden hinweishaften Entscheidungsvorbehalt das Gegenteil dieser zentralen Aussage dieser Mitteilung herauszulesen.

Zu bedenken ist schließlich die äußere Erscheinungsform der Erledigung: sie gliedert sich in Absätze. Die beiden letzten Absätze, die im vorliegenden Fall entscheidend sind, enthalten je eine Mitteilung: zum einen, daß kein Bescheid zu erlassen ist, zum anderen, daß über den Wiedereinsetzungsantrag erst noch zu entscheiden ist. Da es sich in beiden Fällen um eine bloße Mitteilung handelt, ist eine 'Antinomie' voraussetzungsgemäß ausgeschlossen.

2.5 Zum Erkenntnis VfSlg. 9247/1981 und der darin enthaltenen Aussage, es dürfe 'das Nichtvorliegen eines Bescheides nicht zu Lasten der Partei angenommen werden', sei folgendes angemerkt:

Die Aussagen, daß bei Nichterfüllung der Formvorschriften des §58 AVG das Vorliegen eines Bescheides einmal nicht zu Lasten der Partei angenommen werden darf (so ausdrücklich VfSlg. 3728/1960), dann wiederum zugunsten der Partei anzunehmen ist (so der Sache nach VfSlg. 9247/1981) können nicht beide zugleich richtig sein.

...

Davon abgesehen sprechen jedoch ganz allgemein die besseren Gründe für die Richtigkeit der vom Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 3728/1960 vertretenen, 'formalen' Auffassung, wonach bei Nichterfüllung der formellen Erfordernisse des §58 AVG die Bescheidqualität einer Erledigung im Zweifel zu verneinen ist. Einerseits, weil die Nichteinhaltung gesetzlicher Formerfordernisse auch entsprechende

Rechtsfolgen nach sich ziehen muß, soll ihre Einhaltung nicht letztlich in das Belieben der Behörde gestellt sein; andererseits jedoch auch und gerade aus Gründen des Rechtsschutzes:

Die Bescheidqualität einer Erledigung kann voraussetzungsgemäß nur aus ihrem Inhalt erschlossen und nicht von der Reaktion der Partei abhängig gemacht werden (also etwa davon, ob die Partei gegen die Erledigung ein Rechtsmittel ergreift). Träfe die Auffassung, daß die Bescheidqualität im Zweifel zu bejahen ist, zu, so hätte dies zur Folge, daß eine Partei, die die Erledigung - gerade wegen ihres unklaren Inhalts - nicht als Bescheid erkennt und daher gegen sie auch kein Rechtsmittel erhebt, die mit dem Eintritt der Rechtskraft verbundenen nachteiligen Folgen gegen sich gelten lassen müßte. Erschwerend kommt dabei hinzu, daß der Partei bei gänzlichem Fehlen der Rechtsmittelbelehrung nach Lehre und Rechtsprechung zu §71 Abs1 Z2 AVG (vgl. Walter/Mayer, Verwaltungsverfahrenrecht⁶ (1995), Rz 620) diesfalls auch die Möglichkeit der Wiedereinsetzung verwehrt wäre. Die Umdeutung einer sich ihrem Inhalt nach nicht als Bescheid darstellenden Erledigung in einen Bescheid erweist sich damit in der weitaus überwiegenden Anzahl der Fälle als keineswegs so 'rechtsschutzfreundlich', wie es zunächst den Anschein haben mag.

...

3. Die Bundesregierung schließt sich daher der vom Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 3728/1960 - in Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes und und seiner eigenen ständigen Rechtsprechung - vertretenen Auffassung an, daß eine Behörde, die sich über die Formvorschriften des §58 AVG hinwegsetzt, dadurch hervorgerufene begründete Zweifel in dem Sinn zu verantworten hat, daß bei Vorliegen solcher begründeter Zweifel - also auch:

bei Vorliegen mehrdeutiger oder in sich widersprüchlicher Erklärungen in der Erledigung - die Bescheidqualität zu verneinen ist. Liegt eine solche Antinomie vor, kann nämlich von einem 'objektiv erkennbaren Willen' der Behörde im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes voraussetzungsgemäß nicht die Rede sein. Die im - vereinzelt gebliebenen - Erkenntnis VfSlg. 9247/1981 vertretene, gegenteilige Auffassung vermag die Bundesregierung dagegen nicht zu teilen.

Die Bundesregierung hält nachdrücklich fest, daß der angefochtenen Erledigung keine wie immer gearteten Anhaltspunkte für den Willen der Behörde entnommen werden können, eine normative Regelung zu treffen. Was, im Gegenteil, objektiv erkennbar ist, ist der Wille der Behörde, eine solche normative Regelung gerade nicht zu treffen, einen Bescheid also nicht zu erlassen.

Das aus Anlaß der zu B718/96 protokollierten Beschwerde eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren wäre daher mangels Präjudizialität einzustellen."

V. Der Verfassungsgerichtshof findet jedoch keine Veranlassung, von seiner im Prüfungsbeschluß dargelegten vorläufigen Auffassung über die Bescheidqualität des im Beschwerdeverfahren bekämpften Schreibens des BKA abzugehen, sondern hält an ihr fest. Bevor der Gerichtshof jedoch auf den Inhalt dieser Erledigung des BKA im einzelnen eingeht, erscheint es im Interesse der Klarstellung seiner Rechtsauffassung geboten, zunächst zu zwei allgemeinen Fragen Stellung zu nehmen: Nämlich einerseits zur Frage, ob über Ansprüche auf Zuerkennung eines Wahlwerbungskosten-Beitrags nach §2a ParteienG durch Bescheid abzusprechen ist, sowie andererseits dazu, welche Bedeutung den Aspekten des Rechtsschutzes im Rahmen der Beurteilung zukommt, ob eine behördliche Erledigung, namentlich eine im verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren angefochtene, einen Bescheid im Rechtssinn darstellt.

1. Was die von der Bundesregierung in ihrer Äußerung nicht erörterte und somit in Anbetracht des im Einleitungsbeschluß eingenommenen Standpunktes auch nicht in Frage gestellte Annahme anlangt, daß über den eben erwähnten Anspruch bescheidmäßig zu entscheiden ist, sei vorerst bezüglich der Vorgeschichte des §2a ParteienG folgendes festgehalten: Dieser (später novellierte) Paragraph war in der Stammfassung des ParteienG, welche eine finanzielle Förderung der politischen Parteien nur hinsichtlich ihrer Öffentlichkeitsarbeit (im wesentlichen in §2 und §3) vorsah, nicht enthalten. Er geht (s. dazu etwa die Darstellung bei Winkler, aaO S. 97) auf den (in der 17. GP eingebrachten) Initiativantrag der Abgeordneten Dr. Cap, Dr. Taus und Genossen (312/A) zurück, der sowohl in der Wortwahl als auch in der Art der Förderung von dem ersichtlich sonst als Vorlage herangezogenen §2 abwich. §2a (- der nach unveränderter Beschlußfassung im Verfassungsausschuß in der Plenarsitzung des Nationalrates eine Änderung in bezug auf die Befristung der Antragstellung erfuhr -) gebraucht (statt des in §3 enthaltenen Wortes "Begehren") mehrfach den Ausdruck "Antrag" und weicht ferner im Förderungssystem von §2, und zwar insofern ab, als dort für die im Nationalrat vertretenen Parteien laufende Zuwendungen vorgesehen sind (vgl. dazu den Bericht des Verfassungsausschusses, 1165 BlgNR 17. GP).

Vor dem Hintergrund dieser Entstehungsgeschichte des §2a, die im Hinblick auf die herausgestellten Unterschiede gegenüber §2 (bzw. §3) die Annahme bloß zufälliger, nicht gezielt herbeigeführter Abweichungen

ausschließt, sowie des Umstandes, daß der Gesetzgeber in verschiedenen Novellierungen des §2 bzw. §3 einerseits und des §2a andererseits an der gewählten unterschiedlichen Ausdrucksweise konsequent festhielt, gewinnt die im Einleitungsbeschuß vorgenommene Wertung und Beurteilung des §2a an ausschlaggebendem Gewicht, weshalb sie - wiederholend - auszugsweise zitiert sei:

"Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs bringt die in §2a in verfahrensmäßiger Hinsicht getroffene Regelung im Hinblick auf den spezifischen, in allen Verfahrensgesetzen und überhaupt (behördenbezogen gebraucht) in der österreichischen Rechtsordnung als solcher einheitlichen Sinn des Wortes 'Antrag' zum Ausdruck, daß ein Verlangen zu stellen ist, welches auf eine behördliche Entscheidung, hier also auf einen verwaltungsbehördlichen Bescheid abzielt. Bedenkt man den Auslegungsgrundsatz, daß dem Gesetzgeber nicht ohne besonderen Grund zugeschrieben werden darf, unter gleichen Ausdrücken im selben Gesetz Verschiedenes zu meinen, so ist im hier gegebenen umgekehrten Fall die Auslegung geboten, daß der Gesetzgeber infolge des Gebrauchs unterschiedlicher Wendungen auch nicht etwa Gleiches, sondern eben Verschiedenes meint, er also bezüglich des Wahlwerbungskosten-Beitrags - anders als bei der Förderung der Öffentlichkeitsarbeit durch laufende Zuwendungen - den Weg der hoheitlichen Entscheidung durch Bescheid vorschreibt. In diesem Zusammenhang bleibt noch anzumerken, daß auch die Rechtslehre einem derartigen, hier angenommenen Verständnis des hauptsächlich in der Rechtssprache gebräuchlichen Ausdrucks 'Antrag' zuneigt (so etwa Hellbling, Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen I (1953) S. 146: 'Man wird ... den Unterschied zwischen Anzeigen oder Mitteilungen einerseits und Gesuchen oder Anträgen andererseits besser darin zu sehen haben, daß eine Anzeige oder eine Mitteilung keinen Anspruch auf bescheidmäßige Erledigung begründet, was hingegen für einen Antrag oder ein Gesuch zutrifft.')."

Bereits die dargelegten Erwägungen weisen nach, daß das ParteienG eine bescheidmäßige Erledigung von Anträgen auf Zuerkennung von Wahlwerbungskosten-Beiträgen vorsieht. Diese Ansicht erhält schließlich eine weitere Stütze durch die Überlegung, daß zufolge der bloß subsidiären Kompetenz nach Art137 B-VG im Zweifel nicht anzunehmen ist, der Gesetzgeber begründe zwar einen vermögensrechtlichen Anspruch gegen einen der dort bezeichneten Rechtsträger, sehe hierfür aber keine behördliche Zuständigkeit vor (s. dazu Lanner, Nochmals: Zur Auslegung des §2a ParteienG, JRP 1996, S. 263 ff., hier S. 273 Anm. 62, und des weiteren überhaupt zur hier erörterten Frage, ob über den Anspruch nach §2a durch Bescheid zu entscheiden ist).

2. Was den vorhin erwähnten Zusammenhang zwischen den Aspekten des Rechtsschutzes im Rahmen der Beurteilung betrifft, ob eine behördliche Erledigung einen Bescheid darstellt, ist folgendes zu bemerken:

Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung den Standpunkt eingenommen, daß der Bescheidbegriff des B-VG (welcher weiter ist als der des AVG (s. zB VfSlg. 4986/1965) und sich überhaupt nicht auf die historisch überkommenen, vom AVG oder anderen Verfahrensgesetzen geforderten Formkriterien reduzieren läßt (VfSlg. 11590/1987, S. 798)) "durchwegs dazu verwendet (wird), rechtsstaatliche Funktionen zu erfüllen, insbesondere Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung zu gewährleisten" (s. ebenfalls VfSlg. 11590/1987, S. 800 mit den Hervorhebungen im Original). Auf dem Boden dieses Grundverständnisses hat der Gerichtshof in Zweifelsfällen hinsichtlich der Bescheidnatur einer verwaltungsbehördlichen Erledigung stets ausgesprochen, daß das Vorliegen eines Bescheides nicht zu Lasten einer Partei angenommen werden darf (so VfSlg. 3728/1960, 9247/1981, 11395/1987) oder - allgemeiner gesagt - daß die Frage nach dem Bescheidcharakter einer Erledigung nicht zu Lasten der Partei beantwortet werden darf (VfSlg. 11405/1987; Hervorhebung nicht in der Entscheidung). Im Rahmen dieser vom verfassungsrechtlich vorgegebenen Rechtsschutzverständnis geprägten Judikatur hat der Verfassungsgerichtshof auf die konkrete Rechtsposition des Rechtsschutzsuchenden in jeder Richtung Bedacht genommen und dabei betont, daß die vorhin erwähnte Überlegung ebenso für den gleichsam umgekehrten Fall gilt, nämlich daß auch das Nichtvorliegen eines Bescheides nicht zu Lasten der Partei angenommen werden darf (so das schon zitierte Erk. VfSlg. 9247/1981); bei einer allfälligen, von der Behörde herbeigeführten Unklarheit, ob einer Erledigung normative Wirkung zukommt oder nicht, kann sich die Behörde vor dem Verfassungsgerichtshof nicht darauf berufen, daß ihrer Erledigung die Bescheidqualität fehle (so ausdrücklich VfSlg. 13723/1994, S. 288). Diese Judikatur schließt auch die Partei inhaltlich belastende Verwaltungsakte ein, denn - was die Bundesregierung anscheinend verkennt - das Rechtsschutzinteresse der den Verfassungsgerichtshof anrufenden Partei kann eben dahin gerichtet sein, eine Rechtskontrolle der inhaltlich negativen Erledigung (zB der Nichterteilung einer angestrebten Bewilligung oder der Ablehnung einer beanspruchten Geldleistung) zu provozieren und eine (die Verwaltungsbehörde im weiteren Verfahren sodann bindende) kassatorische Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu erwirken. Der Gerichtshof hält auch im vorliegenden Fall an dieser Judikatur fest und betont im Hinblick auf die entgegenstehende Auffassung der Bundesregierung, welche sich teilweise auf die Rechtsprechung des Verwaltungsverwaltungsgerichtshofs berufen kann, mit Nachdruck, daß er es weiterhin für verfehlt hält, die Bescheidqualität einer (unklaren) Erledigung ausschließlich aus deren Inhalt abzuleiten.

3. Nach diesen Darlegungen zu den beiden eingangs aufgeworfenen allgemeinen Fragen ist in bezug auf den - von der Bundesregierung in Abrede gestellten - Bescheidcharakter der im Beschwerdeverfahren bekämpften Erledigung des BKA im einzelnen folgendes festzuhalten:

Es ist methodisch unzutreffend, eine Erledigung, bei der ein sprachlicher Widerspruch sogleich ins Auge springt, zunächst nach den in der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Kriterien über den Bescheidcharakter einer behördlichen Enuntiation zu beurteilen. Diese Kriterien stellen nämlich auf den in solchen Zusammenhängen gegebenen Regelfall ab, daß eine bloß in ihrer allgemeinen Bedeutung unklare Erledigung vorliegt, nicht aber auf die hier bestehende Situation eines anscheinenden inneren Widerspruchs. Daher geht es auch nicht an, vorerst einzelne Elemente des Schreibens herauszugreifen, die nach Ansicht der Bundesregierung gegen den Bescheidcharakter der zu betrachtenden Erledigung sprechen; es ist vielmehr zuerst die Frage zu beantworten, ob die vom Verfassungsgerichtshof vermutete Antinomie tatsächlich vorliegt, denn es wäre zutreffendenfalls - weil dies eben aus dem Wesen der Antinomie als eines (nicht bloß zwischen Rechtsnormen, sondern auch normlosen Aussagen möglichen) logischen Widerspruchs folgt - auf die als unvereinbar festgestellten Aussagen überhaupt keine Rücksicht mehr zu nehmen.

Der Gerichtshof hegt nunmehr nach einer neuerlichen Betrachtung und Wertung der vom BKA hinausgegebenen Erledigung keinen Zweifel mehr daran, daß diese mit einer Antinomie belastet ist. Daß das Schreiben einerseits die Absicht verneint, über den geltend gemachten Anspruch auf einen Wahlwerbungskosten-Beitrag durch Bescheid zu entscheiden, ist nicht strittig. Die weitere, auf den vorliegenden Wiedereinsetzungsantrag Bezug nehmende Erklärung, daß über diesen gesondert entschieden werde, läßt weder auf dem Boden einer allgemeinen sprachlichen Wertung noch bei Beurteilung in Ansehung des spezifisch behördlichen Sprachgebrauchs und schließlich auch nicht bei Bedachtnahme auf die (im Prüfungsbeschuß jeweils durch wörtliche Zitate dargestellte) Entscheidungspraxis der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts eine andere Deutung als die zu, daß zwei Entscheidungen, nämlich eine vorliegende (über den Antrag auf Zuerkennung eines Wahlwerbungskosten-Beitrags) und eine künftige (über den Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand) getroffen werden. Entgegen der in der Äußerung der Bundesregierung verfochtenen Meinung und auch entgegen der vom Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschuß Zl. 96/12/0074 vom 27. März 1996 eingenommenen (überdies auf einem anderen Verständnis des Bescheidsbegriffs beruhenden) Haltung darf der Ausdruck "gesondert entschieden" nicht gleichsam seiner mit "nicht gemeinsam entschieden" gleichzusetzenden Bedeutung entkleidet und ausschließlich auf eine erst nachfolgende Entscheidung bezogen werden. Daß aber der in Betracht stehenden Wendung in der behördlichen und nicht zuletzt in der Rechtsprechungspraxis beider Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts ihrem Zweck nach ein vollkommen eindeutiger Sinn zukommt, wird auch von der Bundesregierung nicht in Zweifel gezogen. Ihr Hinweis, daß diese oder eine gleichzuhaltende Wendung im Rahmen einer gerichtlichen Entscheidung das Vorliegen einer Entscheidung gerade voraussetzt, trifft gewiß zu, doch ist es evident verfehlt, diesen logischen Zusammenhang dann nicht gelten zu lassen, wenn man bei der Betrachtung von der (auch) in gerichtlichen Entscheidungen gebrauchten Wendung ausgeht und auf diese Weise auf den (allenfalls in Frage stehenden) Charakter der Erledigung schließt.

Steht jedoch fest, daß beide in der Erledigung des BKA enthaltenen Aussagen infolge einer Antinomie unvereinbar sind, so sind sie nicht weiter zu berücksichtigen. Daß sodann die nach diesem Teilergebnis ausschlaggebende Wortfolge ("Es wird daher mitgeteilt, daß die Freiheitlichen bzw. die Freiheitliche Partei Österreichs keinen Anspruch auf Zuwendungen gemäß §2a des Parteiengesetzes, BGBl. Nr. 404/1975, haben ...") einen negativen bescheidmäßigen Anspruch über den gestellten Antrag beinhaltet, ist einerseits unter der - wie bereits aufgezeigt: zu bejahenden - Voraussetzung anzunehmen, daß das Gesetz eine Entscheidung durch Bescheid verlangt; der Gerichtshof verweist hiezu auf seine im Einleitungsbeschuß zitierte Judikatur über die Maßgeblichkeit des rechtlichen Hintergrunds der verwaltungsbehördlichen Erledigung. Daß andererseits aber jegliche von der Behörde verursachte Unklarheit und daher auch die hier vorliegende nicht zu Lasten der im Anlaßverfahren beschwerdeführenden Partei ausschlagen darf, ist gemäß den früheren Ausführungen nicht weiter erörterungsbedürftig.

VI. Zusammenfassend gelangt der Verfassungsgerichtshof zur Ansicht, daß sich die gegen das Schreiben des BKA vom 12. Jänner 1996 gerichtete Beschwerde zu B718/96, deren meritorischer Erledigung auch sonst keine Prozeßhindernisse entgegenstehen, als zulässig erweist sowie daß die Präjudizialität der in Prüfung genommenen Gesetzesvorschrift im Hinblick auf dieses Beschwerdeverfahren gegeben ist.

Auch die sonstigen Voraussetzungen des Gesetzesprüfungsverfahrens, soweit es aus Anlaß dieses Beschwerdeverfahrens eingeleitet wurde, liegen vor.

Soweit allerdings das Verfahren aufgrund der Rechtssache A10/96 eingeleitet wurde, war es einzustellen. Die dort erhobene Klage erscheint nämlich als nicht zulässig, weil es nach dem vorhin Gesagten an der im Art137 B-VG verlangten Voraussetzung fehlt, daß der gegen den Bund geltend gemachte vermögensrechtliche Anspruch nicht durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen ist.

VII. Im Einleitungsbeschluß stellte der Verfassungsgerichtshof der Darlegung seiner verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die in Prüfung gezogene Gesetzesbestimmung die (wie vorweg bemerkt sei: unbestritten gebliebene) Ansicht voran, daß die Verwirklichung des in §2a ParteienG festgelegten zweiten Tatbestandsmerkmals ("und spätestens acht Wochen vor dem Wahltag einen diesbezüglichen Antrag stellt") eine unabdingbare Voraussetzung für das Entstehen bzw. die Wahrung des Anspruchs auf Wahlwerbungskosten-Beitrag bildet. Dies ergibt sich nach den Darlegungen des Prüfungsbeschlusses sowohl aus dem in dieser Hinsicht eindeutigen Gesetzeswortlaut als auch aus der Entstehungsgeschichte des §2a, die den Regelungszweck geradezu beweiskräftig belegt, es von vornherein auszuschließen, daß eine Wahlpartei einen allfälligen Verzicht auf den Wahlwerbungskosten-Beitrag im Wahlkampf bloß vortäuscht. Der Gerichtshof wies zu seinen Bedenken im allgemeinen auch auf die in ständiger Rechtsprechung vertretene Auffassung hin, daß eine präjudizielle Bestimmung vom Verfassungsgerichtshof in jeder Hinsicht, also (auch) losgelöst von den Aspekten des Anlaßfalles auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft werden kann (zB VfSlg. 11190/1986 mit weiteren Judikaturnachweisen oder VfSlg. 12416/1990).

An diesen Rechtsmeinungen, denen (wie schon erwähnt) im Prüfungsverfahren nicht widersprochen wurde, hält der Gerichtshof fest.

VIII. 1. Der Verfassungsgerichtshof

äußerte im Einleitungsbeschluß gegen die in Prüfung genommene Regelung zunächst deswegen verfassungsrechtliche Bedenken, weil sie im Hinblick auf die nähere Regelung über die Antragstellung auf Zuerkennung eines Wahlwerbungskosten-Beitrags anscheinend dem aus Art18 B-VG abzuleitenden Bestimmtheitsgebot nicht entspricht. Des weiteren nahm der Gerichtshof an, daß die Vorschrift unter dem Aspekt des Sachlichkeitsgebots sowie bestimmter aus dem rechtsstaatlichen Prinzip ableitbarer Grundsätze bedenklich ist, weil sie in einer bestimmten Konstellation dem Anspruchswerber nicht ausreichend Zeit zur Verfügung stelle, seinen Anspruch geltend zu machen.

2.a) Der Verfassungsgerichtshof sah es schließlich als verfassungsrechtlich bedenklich an, daß unter bestimmten Voraussetzungen zwar eine Wahlbewerbung, nicht aber eine dazu gleichsam parallel verlaufende Geltendmachung des Anspruchs auf Wahlwerbungskosten-Beitrag möglich ist und legte in dieser Hinsicht folgendes dar:

"Die finanzielle Förderung durch §2a des ParteienG kommt - wie in den bisherigen Ausführungen schon mehrmals ausdrücklich erwähnt wurde oder sich aus ihnen zumindest implizit ergibt - nicht etwa (unmittelbar) der Wahlpartei zu, sondern der ihr zuzuordnenden, mit ihr in Korrelation stehenden (und regelmäßig personell verflochtenen) politischen Partei im Sinne des als Verfassungsbestimmung geltenden ArtI (§1) im ParteienG. In diesem Zusammenhang sind sowohl dessen §1 Abs1, der die Existenz und Vielfalt politischer Parteien zu wesentlichen Bestandteilen der demokratischen Ordnung der Republik Österreich (Art1 B-VG) erklärt, als auch dessen §1 Abs2 hervorzuheben, demzufolge zu den Aufgaben der politischen Parteien die Mitwirkung an der politischen Willensbildung gehört. Sieht man nun als eine derartige, aus dem demokratischen Prinzip erfließende Mitwirkung auch die Beteiligung der politischen Partei an der Nationalratswahl durch Wahlbewerbung gemäß dem

2. Abschnitt des III. Hauptstücks der NRW an, bedenkt man also, daß die Mitwirkung an der politischen Willensbildung nur dadurch aktualisiert werden kann, daß die politische Partei als wahlwerbende Partei auftritt, so gelangt man schon unter diesen Aspekten zum verfassungsrechtlichen Erfordernis, die Chancengleichheit der wahlwerbenden Parteien gesetzlich sicherzustellen. Dieses Erfordernis erfließt aber keineswegs allein aus der eben geschilderten speziellen Verfassungsrechtslage für politische Parteien, es folgt in gleich bedeutsamer Weise auch unmittelbar aus dem Gleichheitsgebot. Der Gerichtshof weist im gegebenen Zusammenhang auch auf seine in jüngster Zeit (VfSlg. 13839/1994 S. 43) bekräftigte Rechtsprechung hin, derzufolge der verfassungsrechtlich (u.a. durch Art8 des Staatsvertrages von Wien) geschützte Grundsatz der Freiheit der Wahl insbesondere dadurch beeinträchtigt werden kann, daß eine oder einzelne wahlwerbende Parteien gegenüber einer anderen bei der Wahlwerbung wirtschaftlich begünstigt werden (VfSlg. 4527/1963).

Geht man von der in §42 NRW näher getroffenen Regelung aus, daß eine wahlwerbende Partei ihren Landeswahlvorschlag spätestens am dreißigsten Tag vor dem Wahltag der Landeswahlbehörde vorlegen muß, so hat §2a des ParteienG in Verbindung mit dieser Wahlvorschrift zur Folge, daß wahlwerbende Parteien, welche (erst) in jenem Zeitraum wahlwerbend auftreten, der zwischen dem dreißigsten Tag und acht Wochen vor dem Wahltag liegt, den Anspruch auf Wahlwerbungskosten-Beitrag nicht erfolgreich geltend machen können, wenn sich ihre - grundsätzlich bis zum dreißigsten Tag vor dem Wahltag freistehende - maßgebliche Willensbildung erst im eben abgegrenzten Zeitraum vollzieht. Eine solche, aus dem beschriebenen Zusammenhang dieser Vorschriften herzuleitende Beeinträchtigung der politischen und damit letztlich der wahlwerbenden Partei widerspricht den dargestellten verfassungsrechtlichen Grundsätzen; sie führt - wie der Gerichtshof vorläufig

ebenfalls annimmt - insbesondere zu einer sachlich nicht begründbaren Unterscheidung zwischen den Parteien und erscheint - auch wenn man diesen Vergleich zwischen den Parteien nicht zieht - an sich als unsachlich.

Wollte man dieser Annahme des Verfassungsgerichtshofs jedoch nicht beitreten, so erwiese sich die in Prüfung stehende Regelung unter dem Aspekt derselben Verfassungsgebote deshalb als bedenklich, weil der Zeitraum, in welchem der politischen Partei die Antragstellung auf Wahlwerbungskosten-Beitrag (bis zu dem in §2a ParteienG festgelegten Endzeitpunkt) zumutbar ist, im Hinblick auf das Erfordernis der Konstituierung als politischer Partei zu kurz ist. Dem Verfassungsgerichtshof erscheint es nämlich sowohl von den oben näher beschriebenen Verfassungsgeboten des ParteienG, nicht zuletzt von dem hier bezogenen demokratischen Prinzip (Art1 B-VG), als auch vom Gleichheitsgebot her für unabdingbar, daß der Gesetzgeber für den Fall der Neubildung politischer Gruppierungen, die an der Nationalratswahl teilzunehmen beabsichtigen, einen ausreichenden Zeitraum für deren gleichsam Hand in Hand gehende Konstituierung als politische Partei vorsieht. Hierbei ist zu bedenken, daß die Gründung einer politischen Partei im Hinblick auf die im §1 des ParteienG festgelegten Erfordernisse zwar keine umfangreichen Vorarbeiten verlangt, sondern bloß verhältnismäßig wenig Vorbereitungstätigkeit wie hauptsächlich das Beschließen einer Satzung und deren Hinterlegung beim Bundesministerium für Inneres. Gleichwohl reicht nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs ein Zeitraum, der so knapp bemessen ist wie der im vorliegenden Fall, wohl nicht aus, eine letztlich zur Chancengleichheit mit jenen politischen Parteien führende Parteigründung vorzunehmen, die bereits im Nationalrat vertreten sind. Dem allfälligen Einwand, der Antrag könne auch bloß von einer (im Sinne des §1 Abs4 ParteienG) erst in Gründung befindlichen Partei gestellt werden, wäre entgegenzuhalten, daß dem schon die verfahrensmäßigen Schwierigkeiten entgegenstünden, die erst später durch Satzungshinterlegung Rechtspersönlichkeit erlangende politische Partei auf dem Umweg über ein solches Provisorium mit der wahlwerbenden Partei in der notwendigen Weise zu identifizieren.

Grundsätzlich nicht anders als die eben beschriebene stellt sich die Situation dann dar, wenn zwei oder mehrere bereits als politische Parteien bestehende Gruppen auf dem Boden eines Wahlbündnisses gemeinsam als eine einheitliche, notwendig unter einer gemeinsamen "unterscheidenden Parteibezeichnung" (vgl. §43 Abs1 NRWO) als wahlwerbende Partei an der Nationalratswahl teilzunehmen beabsichtigen. Auch dieses Vorgehen verlangt, um in den Genuß eines Wahlwerbungskosten-Beitrags zu kommen, die Gründung einer neuen politischen Partei als einer Art Dachorganisation zur Inanspruchnahme und Abwicklung der im §2a des ParteienG in Aussicht gestellten finanziellen Förderung."

b) Die Bundesregierung tritt in ihrer Äußerung diesem Bedenken entgegen und führt dazu insbesondere aus (- wobei die in diesen Ausführungen enthaltene Wiedergabe von Textstellen des Prüfungsbeschlusses im folgenden in der Weise gekürzt wird, daß bloß die erste Zeile des betreffenden Absatzes angeführt wird -):

"4. Unter Pkt. D.III. des Einleitungsbeschlusses legt der Verfassungsgerichtshof dar, aus welchen Gründen die Regelung des §2a ParteienG verschiedenen anderen verfassungsrechtlichen 'Prinzipien' widerspricht. In den Ausführungen unter Pkt. D.III. wird zwar eingangs formal zwischen politischen Parteien und wahlwerbenden Parteien (Wahlparteien) unterschieden; den weiteren Ausführungen wird jedoch ohne nähere Begründung eine grundsätzliche Annahme zugrundegelegt, die als 'These der materiellen Identität von politischer Partei und Wahlpartei' bezeichnet werden könnte. Nach Auffassung der Bundesregierung erweist es sich als erforderlich, zunächst auf diese grundsätzliche These näher einzugehen:

4.1 Nach einhelliger Lehre (vgl. zB Koja, Die Rechtsfähigkeit der Wahlparteien und der politischen Parteien, JBl. 1958, 487 und Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System (1972), 241 FN 52 und 242 FN 53, jeweils mwH) ist zwischen politischer Partei und Wahlpartei begrifflich streng zu unterscheiden. Diese Unterscheidung zwischen Wahlparteien und politischen Parteien ist bereits in der älteren Lehre bekannt gewesen (vgl. Kelsen, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (1907), 106;

ders., Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich II (1919), 91 ff; ders., Die Verfassung Österreichs, JB des öffentlichen Rechts der Gegenwart XII (1923/24), 126 (132);

ausführlich Kraus, Die politische Partei als Rechtssubjekt:

Politische Partei und Wahlpartei, JBl. 1929, 493). §46 Abs1 NRWO 1923 definierte Wahlparteien als 'Wählergruppen, die sich an der Wahlwerbung beteiligen' (ähnlich bereits VfSlg. 7/1921). Auch der Verfassungsgerichtshof hat schon in seiner frühen Judikatur die Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen betont (vgl. VfSlg. 266/1924, 2040/1950, 2158/1951, 2501/1953, 2714/1954, 2802/1955, 3114/1956). Während der Verfassungsgerichtshof Wahlparteien in seiner Rechtsprechung Rechtspersönlichkeit zunächst überhaupt absprach (VfSlg. 494/1925; vgl. auch VfSlg. 2501, 2601/1953, 2676/1954), hat er ihnen in seiner mit VfSlg. 3193/1957 beginnenden, neueren Rechtsprechung eine eingeschränkte Rechtspersönlichkeit zuerkannt. Diese reicht soweit, als ihr durch die einzelne Wahlordnung ausdrücklich Rechte eingeräumt sind und soweit dies zur Verteidigung dieser Rechte, allerdings nur dieser, notwendig erscheint (vgl. VfSlg. 8700/1979, 10348/1985, 13169/1992).

Im vorliegenden Fall ergeben sich diese Rechte aus der NRW. Die 'Wahlbewerbung' im Sinne des 2. Abschnittes des III. Hauptstückes der NRW steht damit - ausschließlich - wahlwerbenden Parteien (Wahlparteien) offen. Der Anspruch auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrages gemäß §2a Abs1 ParteienG steht dagegen nach dessen klarem Wortlaut den politischen Parteien zu, welchen durch die Verfassungsbestimmung des ArtI ParteienG eine besondere Rechtsstellung eingeräumt wird und die auch vom historischen Gesetzgeber gemeint waren (vgl. Walter, Wahlwerbungskosten-Beitrag, 87 FN 17; aA aber Kostelka, Politische Parteien in der österreichischen Rechtsordnung, in FS Floretta (1983), 37 (54) sowie wohl auch Schick, in:

Neisser/Handstanger/Schick, Bundeswahlrecht2 (1994), Anm. 3 zu §42 NRW). An Wahlen können sich die politischen Parteien nur in der Form beteiligen, daß sie im Wahlverfahren als Wahlparteien auftreten; dies ist in der Praxis zumeist der Fall (vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht8 (1996), Rz 317).

4.2 Zusammenfassend ergibt sich, daß die Unterscheidung zwischen politischen Parteien und wahlwerbenden Parteien (Wahlparteien) - trotz mancher Schwierigkeiten in der Abgrenzung - in Lehre und Rechtsprechung grundsätzlich anerkannt ist. Die beiden Begriffe dürfen daher nicht unkritisch vermischt werden; stets ist im Einzelfall genau zu prüfen, ob sich eine gesetzliche Bestimmung an politische Parteien oder an Wahlparteien richtet.

5. Auf Seite 18 des Einleitungsbeschlusses wird ausgeführt:

'Die finanzielle Förderung durch §2a des ParteienG ...'

5.1 Eine (positive) Verpflichtung des Gesetzgebers, 'die Chancengleichheit der wahlwerbenden Parteien (...) sicherzustellen', kann jedoch dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung (insb. den Art26, 96 und 117 B-VG, Art8 des Staatsvertrages von Wien, Art3 des 1. ZPEMRK, §1 ParteienG) nicht entnommen werden. In diesem Zusammenhang ist insb. darauf hinzuweisen, daß im System des B-VG eine 'Gewährleistungspflicht' des Staates nur in einem begrenzten Umfang angenommen werden kann (vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht8 (1996), Rz 1329). Auch in der Lehre wurde, soweit ersichtlich, entsprechendes bislang nicht vertreten.

Die Auffassung, es bestünde eine (positive) verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers zur Herstellung der 'Chancengleichheit der wahlwerbenden Parteien' ergibt sich aber auch nicht aus der Vorjudikatur. So wird dieser Ausdruck im Erkenntnis VfSlg. 13839/1994 überhaupt nicht verwendet. Im Erkenntnis VfSlg. 4527/1963 findet sich zwar ein entsprechender Ausdruck ('Grundsatz der Chancengleichheit der wahlwerbenden Gruppen'); auch dort jedoch nur aus Anlaß der Wiedergabe des Inhalts der Anfechtungsschrift und nicht im Urteilstatbestand.

Indem der Verfassungsgerichtshof im Einleitungsbeschluß einen Grundsatz der 'Chancengleichheit der wahlwerbenden Parteien' postuliert, entfernt er sich von seiner Vorjudikatur, in welcher der Schwerpunkt auf das den Art26, 95 und 117 B-VG zugrundeliegende Prinzip der 'Reinheit', verstanden im Sinne der 'Freiheit' der Wahlen (zum Nationalrat, zu den Landtagen und zu den Gemeinderäten) gelegt wird. Danach entspricht einem freien Wahlrecht die 'Freiheit der politischen Willensbildung und Betätigung', in deren Ergebnis der wahre Wille der Wählerschaft zum Ausdruck kommen soll; die Wahlwerbung darf nicht sinnwidrig beschränkt und der Wähler in der Freiheit seiner Wahl nicht in rechtlicher oder faktischer Weise beeinträchtigt werden (vgl. die zusammenfassende Wiedergabe der Vorjudikatur im Erkenntnis VfSlg. 13839/1994).

5.2 Im Erkenntnis VfSlg. 4527/1963 hat der Verfassungsgerichtshof allerdings in der Tat ausgesprochen, daß die Freiheit der Wahl auch dadurch beeinträchtigt werden kann, daß 'seitens der öffentlichen Hand wirtschaftliche Mittel eingesetzt werden, insbesondere auch dadurch, daß eine oder einzelne wahlwerbende Parteien gegenüber den anderen durch die Wahlwerbung wirtschaftlich begünstigt werden'. (Im konkreten Fall hat der Verfassungsgerichtshof die Benachteiligung einer Partei bei der Vergabe von Plakatständen jedoch nicht für eine rechtswidrige Beeinflussung eines Wahlverfahrens gehalten.) Nach Auffassung der Bundesregierung ist dieses Erkenntnis in mehrfacher Hinsicht problematisch: Einerseits wird nämlich letztlich offengelassen, wann tatsächlich ein die 'Freiheit der Wahl' beeinträchtigender 'Einsatz wirtschaftlicher Mittel der öffentlichen Hand' vorliegt. Andererseits wird durch die Verwendung des unklaren Ausdrucks 'öffentliche Hand' verschleiert, daß das Wahlverfahren gerade nicht unter dem Gesichtspunkt geprüft wurde, ob sich die Wahlbehörden (des Bundes) im Verfahren rechtswidrig verhalten haben, sondern ob durch 'das Vorgehen der Stadtgemeinde Innsbruck' die Freiheit der Wahl beeinträchtigt wurde. Weshalb der Wahlbehörde dieses Verhalten Dritter als Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens im Sinne des Art141 Abs2 B-VG zuzurechnen sein sollte, ist unklar und wird auch im Erkenntnis nicht näher begründet. Der mit dem Erkenntnis VfSlg. 4527/1963 eingeschlagene Weg einer Berücksichtigung von Aspekten im Wahlanfechtungsverfahren, die mit der Durchführung des eigentlichen

Wahlverfahrens nichts zu tun haben, sollte daher nach Auffassung der Bundesregierung in der Judikatur schon wegen des dadurch eröffneten, bedenklich weiten Spielraums für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Wahl nicht weiter verfolgt werden (vgl. in diesem Zusammenhang die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, wonach Wahlvorschriften 'strikt' zu interpretieren sind; zB VfSlg. 11022/1986). Die Freiheit der Wahl ist auch und in erster Linie durch das Strafrecht (die Bestimmungen der §§261 bis 268 StGB) gewährleistet (vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht8 (1996), Rz 310).

Von diesen Überlegungen abgesehen, sind jedoch im gegebenen Zusammenhang noch zwei weitere Punkte von Bedeutung: Erstens richtete sich das vom Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 4527/1963 postulierte Verbot der Beeinträchtigung der Wahlfreiheit durch den Einsatz öffentlicher Mittel an die Vollziehung und bezog sich auf die Durchführung des (konkreten) Wahlverfahrens. Zweitens sind die Ausführungen dieses Erkenntnisses vor dem Hintergrund zu sehen, daß zu prüfen war, ob durch die Vorgangsweise der Gemeinde 'eine oder einzelne wahlwerbende Parteien gegenüber den anderen begünstigt' worden waren, maW ob bestimmte wahlwerbende Parteien (Wahlparteien) benachteiligt worden waren.

Ein solches an die Vollziehung gerichtetes 'wahlrechtliches Willkürverbot' ist jedoch etwas grundlegend anderes als eine positive Pflicht des Gesetzgebers zur 'Herstellung der Chancengleichheit der wahlwerbenden Parteien', die über den sich aus Art8 des Staatsvertrages von Wien und Art3 des 1. ZPEMRK ergebenden Grundsatz der freien Wahl noch hinausgeht.

...

5.3 Die Bundesregierung vermag die Auffassung des Verfassungsgerichtshofes, es bestehe eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers zur Herstellung der 'Chancengleichheit der wahlwerbenden Parteien' - was auch immer dies letztlich bedeuten mag -, nicht zu teilen.

...

Selbst wenn man im Sinne des Erkenntnisses VfSlg. 4527/1963 davon ausgeht, daß die Gewährung finanzieller Leistungen an einzelne - als wahlwerbende Parteien auftretende - politische Parteien gegen den sich aus Art8 des Staatsvertrages von Wien und Art3 des 1. ZPEMRK ergebenden Grundsatz der freien Wahl verstoßen kann, wird dieser Grundsatz durch die vorliegende, für alle Parteien geltende Fristenregelung keinesfalls verletzt.

Die Bundesregierung hält fest, daß durch die Festlegung einer Frist für die Stellung eines Antrages auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrages weder die 'Existenz und Vielfalt politischer Parteien' (§1 Abs1 ParteienG) berührt wird, noch politische Parteien daran gehindert werden, an der politischen Willensbildung mitzuwirken (§1 Abs2 ParteienG); so steht es ihnen auch bei Fristversäumung offen, (als Wahlpartei) an der bevorstehenden Nationalratswahl teilzunehmen.

5.4 Auch in die durch Art8 des Staatsvertrages von Wien verbürgte 'Freiheit der Wahl' wird durch die Fristenregelung des §2a Abs1 ParteienG nicht eingegriffen. Dies aus folgenden Gründen:

- §2a Abs1 ParteienG richtet sich nicht an Wahlparteien, sondern ausschließlich an politische Parteien. Die den Wahlparteien gewährleistete Freiheit der Wahlwerbung wird demnach durch diese Bestimmung von vornherein nicht berührt. Dies gilt auch dann, wenn eine politische Partei bei der Nationalratswahl als Wahlpartei auftritt, und selbst dann, wenn sie die Antragsfrist versäumt, weil der Verlust des Anspruchs auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrages die Möglichkeit, (als Wahlpartei) an der Nationalratswahl teilzunehmen und Wahlwerbung zu betreiben, unberührt läßt.
- Die Fristenregelung ist sachlich gerechtfertigt, weil sie eine Täuschung des Wählers über die Inanspruchnahme von staatlichen Förderungsmitteln als Beitrag zu den Kosten der Wahlwerbung verhindern soll und auch tatsächlich wirksam verhindert.
- Die Fristenregelung trifft unterschiedslos alle politischen Parteien und stellt daher auch deswegen keine die Freiheit der Wahl beeinträchtigende, diskriminierende Begünstigung einzelner politischer Parteien dar.

6. Auf Seite 19 des Einleitungsbeschlusses wird ausgeführt:

'Geht man von der in §42 NRW näher getroffenen ...'

6.1 Die vorstehenden Ausführungen machen die Vermengung der Begriffe 'politische Partei' und 'wahlwerbende Partei' besonders deutlich: so etwa, wenn gesagt wird, wahlwerbende Parteien (!), welche (erst) in jenem Zeitpunkt wahlwerbend auftreten, der zwischen dem dreißigsten Tag und acht Wochen vor dem Wahltag liegt, könnten den Anspruch auf den Wahlwerbungskosten-Beitrag nicht erfolgreich geltend machen, oder wenn etwa ausgeführt wird, aus §2a Abs1 ParteienG iVm. §42 NRW ergebe sich eine 'Beeinträchtigung der politischen und damit letztlich der wahlwerbenden Partei'. Beide Aussagen sind nicht nur deshalb unzutreffend, weil, wie ausgeführt, nach §2a ParteienG nur politische Parteien anspruchsberechtigt sind, sondern auch deshalb, weil die wahlwerbende Partei erst mit Einbringung der Wahlvorschläge entsteht (vgl. Koja, Die Rechtsfähigkeit der Wahlparteien und der politischen Parteien, 491 (493); Kostelka, Politische Parteien, 37), sodaß von einem 'Auftreten' der wahlwerbenden Partei vor diesem Zeitpunkt streng genommen nicht gesprochen werden kann. Vor allem die zuletzt angestellte Überlegung, wonach es letztlich auf die 'Beeinträchtigung ... der wahlwerbenden Partei' ankommt, erscheint verfehlt. Die wahlwerbende Partei (Wahlpartei) stellt nämlich eine (wahl-)rechtstechnische Zweckkonstruktion dar, durch welche es - nicht nur, aber vor allem - den politischen Parteien ermöglicht werden soll, an allgemeinen Wahlen teilzunehmen. Während politische Parteien im Sinne des ParteienG schon begrifflich auf Dauer eingerichtete Vereinigungen von Personen sind, die sich die Mitwirkung an der politischen Willensbildung zur Aufgabe gesetzt haben (vgl. Ermacora, Verfassungsänderungen 1975, JBl. 1976, 79 (86)), trifft dies auf die - nur eingeschränkt rechtsfähigen und auch zeitlich in ihrer rechtlichen Existenz beschränkten - Wahlparteien gerade nicht zu. Nur die politischen Parteien und nicht auch die Wahlparteien wurden gemäß §1 ParteienG zu einem wesentlichen Bestandteil der demokratischen Ordnung der Republik Österreich erklärt, genießen Grundrechtsschutz und haben an der politischen Willensbildung mitzuwirken. All dies dürfte es ausschließen, die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rechtsstellung der Wahlpartei in den Wahlordnungen als Maßstab der Gleichheitsprüfung für die die politischen Parteien betreffenden Bestimmungen des ParteienG heranzuziehen.

§2a Abs1 ParteienG könnte allenfalls dann verfassungswidrig sein, wenn diese Bestimmung ihre Normadressaten - also (einzelne) politische Parteien - in unsachlicher Weise benachteiligt. Dies ist jedoch nicht der Fall, weil alle politischen Parteien, die beabsichtigen, an einer Nationalratswahl als Wahlpartei teilzunehmen, den Antrag zur Wahrung ihres Anspruchs acht Wochen vor der Wahl gestellt haben müssen. Umgekehrt brauchen gemäß §42 Abs1 NRW alle Wahlparteien - also auch alle als Wahlparteien auftretende politische Parteien - den Landeswahlvorschlag erst am 30. Tag vor der Wahl einzubringen. Als Wahlparteien auftretende politische Parteien müssen damit zwar den Antrag auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrages zur Wahrung ihres Anspruchs bereits acht Wochen vor der Wahl gestellt haben, können jedoch den Inhalt des Landeswahlvorschlages, vor allem jedoch die Liste der Wahlkandidaten (die 'Landesparteiliste'; §43 Abs1 Z2 NRW), auch noch zu einem späteren Zeitpunkt festlegen. Weshalb letzteres die - an sich sachliche - Fristenregelung des §2a Abs1 ParteienG mit Gleichheitswidrigkeit belasten sollte, ist nicht erkennbar."

IX. Der Verfassungsgerichtshof hält seine vorhin (s. VIII. 2.a) wiedergegebenen (primären) Bedenken für begründet:

Der als Verfassungsbestimmung erlassene §1 des ParteienG erklärt unter ausdrücklicher Berufung auf Art1 B-VG die Existenz und Vielfalt politischer Parteien zu wesentlichen Bestandteilen der demokratischen Ordnung und hebt aus ihren Aufgaben die Mitwirkung an der politischen Willensbildung besonders hervor. Daß zu dieser Mitwirkung an der politischen Willensbildung insbesondere die Partizipation an der Gesetzgebung und somit auch die Teilnahme an Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften zählt, bedarf im Hinblick auf die einhellige Auffassung in Rechtsprechung und Lehre keines näheren Nachweises. Es reicht hin, einerseits etwa auf das (knapp vor der Erlassung des ParteienG gefällte) Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs VfSlg. 7593/1975 (S. 533) hinzuweisen, demzufolge "das Vorhandensein politischer Parteien und die Möglichkeit der Änderung der Mehrheitsverhältnisse Auswirkungen des dem B-VG zugrunde liegenden demokratischen Prinzips sind". Andererseits sei zu der in der österreichischen Staatsrechtslehre vertretenen Auffassung über den Zusammenhang zwischen dem Bestand politischer Parteien und ihrer Funktion, an der politischen Willensbildung (insbesondere) durch die Teilnahme an den Wahlen zu gesetzgebenden Körperschaften mitzuwirken, beispielhaft auf Adamovich/Funk, Österreichisches Verfassungsrecht³ (1985) S. 108, Bezug genommen, wonach "zu den wesentlichen Zielen politischer Parteien ... die Verwirklichung ihrer politischen Vorstellungen im Wege der Ausübung staatlicher Funktionen durch ihre Beauftragten und Vertrauensträger in den verschiedenen Gremien der Gesetzgebung und staatlichen Verwaltung (gehört), ganz besonders in den allgemeinen Vertretungskörpern (NR, BR, Landtage ...)". Von dieser dem ParteienG immanenten Grundposition ausgehend ist festzuhalten, daß die politische Partei und die ihr in Ansehung der Wahlbewerbung zu gesetzgebenden Körperschaften zuzuordnende wahlwerbende Partei (Wahlpartei) verfassungsrechtlich aufeinander angelegt sind, also von Verfassungs wegen zueinander in einer spezifischen Wechselbeziehung stehen. (An diesem verfassungsrechtlichen Befund ändern die (von der Bedeutung der verfassungsrechtlichen Regelung her gesehen) atypischen Umstände nichts, daß als praktische Folge der Gründungsfreiheit politischer Parteien diese Gründungsfreiheit auch für solche Parteien in Anspruch genommen wird, die eine Bewerbung an einer konkreten Wahl überhaupt nicht anstreben, oder daß Wahlparteien sich an der Wahl zu einer gesetzgebenden Körperschaft beteiligen, die keiner politischen Partei zuzuordnen sind und die Konstituierung

einer ihnen korrespondierenden politischen Partei auch nicht beabsichtigen.) Darauf, daß der dargelegten Korrelation von politischer Partei und Wahlpartei im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Absicherung der Existenz und Vielfalt politischer Parteien auch wesentliche Bedeutung in bezug auf die finanzielle Parteienförderung durch die öffentliche Hand und die damit in Zusammenhang stehende Chancengleichheit bei der Wahlbewerbung zukommt, wird später noch einzugehen sein. Wenn die Bundesregierung in detailreichen Ausführungen betont, daß politische Partei und Wahlpartei begrifflich streng zu trennen seien, ist ihr nur mit der Einschränkung beizupflichten, daß diese notwendige, auch in gefestigter Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (zB VfSlg. 7/1921, 266/1924, 2802/1955) durchwegs getroffene Unterscheidung nicht dazu verleiten darf, den vorhin beschriebenen, im ParteienG grundgelegten verfassungsrechtlichen Zusammenhang zwischen politischer Partei und Wahlpartei in Frage zu stellen (so etwa mit einer eigens zur Ablehnung der vorläufigen Annahme des Einleitungsbeschlusses entworfenen und diesem unterstellten "These der materiellen Identität von politischer Partei und Wahlpartei").

Die verfassungsrechtlich vorgegebene Korrelation von politischer Partei und Wahlpartei ist als Hintergrund stets mitzuberücksichtigen, wenn das in §2a des ParteienG festgelegte finanzielle Förderungssystem im einzelnen (also gleichsam von seiner rechtstechnischen Seite her) betrachtet wird, welches eine Wechselwirkung zwischen dem Verhalten und Vorgehen der politischen Partei und jenem der wahlwerbenden Partei (einschließlich der vom Wählerverhalten abhängigen Komponenten) zeigt. Der Einsatz von Wahlwerbemitteln kommt zwar primär der wahlwerbenden Partei zugute, doch geht das Gesetz von der finanziellen Belastung der politischen Partei durch die Kosten der Wahlwerbung aus und stellt ihr unter bestimmten Voraussetzungen eine partielle Erstattung ihres Aufwandes in Aussicht. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen liegt nun teilweise in der Hand der politischen Partei wie etwa die Antragstellung auf Zuerkennung des Wahlwerbungskosten-Beitrags sowie bestimmte Aufzeichnungs- und Veröffentlichungspflichten (s. §2a Abs4 zweiter Satz iVm §4 ParteienG), zum anderen Teil aber in jener der wahlwerbenden Partei wie etwa die rechtzeitige Wahlbewerbung, das Erzielen eines bestimmten, vom Wählerwillen abhängigen Wahlerfolgs, der sodann das Maß für die teilweise Refundierung der von der politischen Partei getragenen Wahlwerbungskosten bildet.

Im Hinblick auf das eben skizzierte Förderungssystem ist es bei der gegebenen Verfassungsrechtslage nicht hinzunehmen, daß die zeitlichen Momente der Wahlbewerbung für die Wahlpartei (gemäß §42 Abs1 NRWO: spätestens dreißig Tage vor dem Wahltag) und der Geltendmachung des Anspruchs auf Wahlwerbungskosten-Beitrag für die politische Partei (spätestens acht Wochen vor dem Wahltag) um nahezu vier Wochen differieren, und zwar in der Weise, daß der Ersatzanspruch weit früher geltend gemacht sein muß als ein Wahlvorschlag (noch) eingebracht werden kann. Das Erfordernis der zeitlichen Harmonisierung dieser wahlrelevanten Vorgänge folgt daraus, daß - entgegen der von der Bundesregierung verfochtenen Meinung - die (in einem weitreichenden Sinn zu verstehende) Existenz einer politischen Partei auch vom Umstand berührt wird, ob ihr eine (gegebenenfalls betragsmäßig sogar beträchtliche) finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand zukommt oder nicht, wobei unter diesem Blickwinkel ein evidenter Zusammenhang zwischen der Existenz der politischen Partei und der von der Verfassung angenommenen Parteivielheit besteht. Bei der Betrachtung dieser finanziellen Aspekte ist nicht zuletzt zu berücksichtigen, daß der Umfang der einzusetzenden Wahlwerbemittel auch das Ergebnis einer durch die Erwartung eines teilweisen Ersatzes der Wahlwerbungskosten mitbestimmten wirtschaftlichen Kalkulation ist. Der Verfassungsgerichtshof ist zwar nicht der (von der Bundesregierung infolge eines offenkundigen Mißverständnisses dem Prüfungsbeschluß zugeschriebenen) Ansicht, daß die geltende Verfassungsrechtslage dem einfachen (Bundes-)Gesetzgeber im gegebenen Zusammenhang relevante positive Gewährleistungspflichten auferlegt; es besteht für ihn insbesondere keine Verpflichtung, die Wahlwerbung politischer Parteien finanziell zu fördern. Es liegt vielmehr im rechtspolitischen Gestaltungsraum des Gesetzgebers, ob er - wie im ParteienG - von dieser Möglichkeit Gebrauch macht und - zutreffendenfalls - wie er sie im einzelnen gestaltet. Aufgrund der aufgezeigten, aus §1 des ParteienG abzuleitenden Prinzipien ist es dem Gesetzgeber - insbesondere im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Korrelation von politischer Partei und Wahlpartei - jedoch aufgegeben (und zwar grundsätzlich in gleicher Weise wie dies schon im Erk. VfSlg. 4527/1963 zum Ausdruck kam), die Chancengleichheit der wahlwerbenden Parteien (und damit die Gleichbehandlung der ihnen zuzuordnenden politischen Parteien) dergestalt sicherzustellen, daß eine oder einzelne wahlwerbende Parteien gegenüber den anderen bei der Förderung der Wahlwerbung durch die öffentliche Hand nicht wirtschaftlich begünstigt oder benachteiligt werden. Verwehrt ist es ihm daher, ein Förderungssystem so festzulegen, daß einzelne, in der schon beschriebenen Weise verfassungsrechtlich mit der jeweiligen Wahlpartei in Korrelation stehende politische Parteien gewissermaßen aus technischen Gründen (nämlich wegen des vom verfassungsrechtlichen Standpunkt an sich nicht zu beanstandenden, hinsichtlich der Aktualisierung aber zu früh verlangten Einbekenntnisses im Wahlkampf, daß der teilweise Ersatz von Wahlwerbungskosten beansprucht wird) von der Zuerkennung eines partiellen Kostenersatzes überhaupt ausgeschlossen werden, also trotz sonst gegenüber den anderen Parteien völlig gleicher Bedingungen. In diesem Zusammenhang seien drei Fallgruppen hervorgehoben, in denen diese unterschiedliche Behandlung Platz greift: Zunächst dann, wenn eine politische Gruppierung, welche (auch) den ihr zur Verfügung stehenden Zeitraum zwischen acht Wochen und dreißig Tagen vor dem Wahltag nützt, ihre Wahlbewerbung vorzubereiten und zu gestalten und demnach noch keine Veranlassung sowie nach ihrer inneren Willensbildung auch keine praktische Möglichkeit hatte, sich bereits vor diesem Zeitraum als politische Partei zu

konstituieren. Weiters ist an die Konstellation zu denken, daß eine wahlwerbende Partei durch die Abspaltung einer Personengruppe (zB einer Gruppe von Mandataren) von einer politischen Partei entsteht und in ihrer gesamten politischen Konstituierung willensbildungsmäßig noch nicht so weit fortgeschritten ist, als daß die Voraussetzungen für die Gründung einer ihrem Auftreten und Vorgehen in der Öffentlichkeit entsprechenden politischen Partei bereits verwirklicht werden könnten. Schließlich ist die im sogenannten politischen Leben nicht außergewöhnliche Möglichkeit zu berücksichtigen, daß zwei politische Parteien sich zu einer gemeinsamen Wahlbewerbung zusammenfinden und hiezu den vorhin erwähnten Zeitraum ausnützen, ohne bereits jene Willensbildung abgeschlossen zu haben, welche zur Gründung einer ihrer Wahlbewerbung korrespondierenden politischen Partei gleichsam als Dachorganisation erforderlich ist.

X. Der Verfassungsgerichtshof gelangt zur Verfassungswidrigkeit der in Prüfung stehenden Regelung aber auch vom Blickpunkt des auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitsgebotes her, welches sachfremde Unterscheidungen verbietet (s. dazu im allgemeinen zB VfSlg. 13917/1994). Es ist aus den schon ausgebreiteten Gründen sachfremd, die Entscheidung über den Antrag auf Zuerkennung eines Wahlwerbungskosten-Beitrags so früh zu verlangen, daß bestimmte politische Gruppierungen vom Anspruch praktisch ausgeschlossen werden.

XI. Aus den dargelegten Erwägungen folgt, daß die in Prüfung stehende Gesetzesstelle sowohl aus §1 des ParteienG abzuleitenden Grundsätzen als auch dem Gleichheitsgebot widerspricht. Sie war daher als verfassungswidrig aufzuheben. Bei diesem Ergebnis war es entbehrlich, auf die weiteren verfassungsrechtlichen Bedenken des Prüfungsbeschlusses einzugehen.

Von der Festsetzung einer Frist für das Außerkrafttreten war abzusehen, weil ein zureichender Grund für eine solche Anordnung nicht erkennbar ist.

Die übrigen Entscheidungen stützen sich auf Art140 Abs6 erster Satz und Abs5 erster Satz B-VG.

XII. Dieses Erkenntnis wurde gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG ohne vorangegangene mündliche Verhandlung gefällt.