Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/5788

29. 09. 93

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Gerd Poppe, Christina Schenk, Werner Schulz (Berlin), Dr. Wolfgang Ullmann, Vera Wollenberger und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsfinanzierungsgesetz)

A. Problem

Die Finanzierung der Fraktionen erfolgt bisher aufgrund von Einstellungen im Haushaltsplan; sie hat mittlerweile die vom Bundesverfassungsgericht für die Parteienfinanzierung formulierte absolute Obergrenze erreicht. Hinsichtlich der Mittelverwendung besteht eine verfassungsrechtlich bedenkliche Ausgabenlage. Fraktionen geben keine öffentliche Rechenschaft über die Art und Weise der Mittelverwendung.

B. Lösung

Die Finanzierung der Fraktionen wird gesetzlich geregelt. Die inflationär gestiegene Bezuschussung wird durch die Einführung einer absoluten Obergrenze bis zum Jahre 2000 gebremst. Fraktionen unterliegen künftig der Vollprüfung durch den Rechnungshof und sind der Publizität und Transparenz verpflichtet.

C. Alternativen

Verzicht auf jegliche gesonderte Zuwendungen an Fraktionen mit der — die negativen Auswirkungen der sogenannten Fraktionsdisziplin voraussichtlich mindernden — Folge, daß Zusammenschlüsse von Abgeordneten aus ihren Diäten und Aufwandsentschädigungen zu bestreiten wären.

D. Kosten

Die Kosten werden durch die Einführung einer Obergrenze gegenüber dem Niveau von 1993 deutlich gesenkt.

Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsfinanzierungsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

ABSCHNITT I

Status und Organisation

§ 1

(1) Fraktionen sind Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestags, die sich zur Erreichung gemeinsamer politischer Ziele, insbesondere zur parlamentarischen Arbeit zusammenschließen.

(2) Fraktionen können Träger von Rechten und Pflichten sein; sie können im Rechtsverkehr klagen und verklagt werden.

(3) Für eine Vertretung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gelten die Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes.

(4) Das Nähere über die Bildung einer Fraktion sowie über ihre Rechte und Pflichten bestimmt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

§ 2

(1) Jede Fraktion gibt sich eine schriftliche Satzung, die demokratischen Grundsätzen entsprechen und die als notwendige Fraktionsorgane die Fraktionsversammlung und den Fraktionsvorstand vorsehen muß.

(2) Die Satzung muß mindestens die nachfolgenden Gegenstände der Fraktionsversammlung zur Beschlußfassung und Entscheidung zuweisen:

1. den Namen der Fraktion und deren gewählte Abkürzung;
2. die Grundsätze der politischen Ausrichtung, insbesondere zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion;
3. die Wahl des Fraktionsvorstandes sowie die für fraktionsinterne Wahlen und Abstimmungen geltenden Vorschriften;
4. die juristische Vertretung der Fraktion;
5. die Aufstellung und Verabschiedung des Fraktionshaushalts;
6. die Bestellung der Geschäftsführung, die für die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse verantwortlich ist;
7. die Bestellung von Rechnungsprüfern;
8. die Arbeitsweise der Fraktion;
9. den Beitritt und Ausschluß aus der Fraktion.

(3) Die Satzung und ihre Änderungen sind bei der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zu hinterlegen und werden von ihr bzw. von ihm im Bundesanzeiger veröffentlicht.

ABSCHNITT II

Finanzen und geldwerte Leistungen

§ 3

(1) Fraktionen erhalten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse aus Mitteln des Haushalts. Die Zuschüsse setzen sich aus einem Grundbetrag sowie einem weiteren Betrag für jedes Mitglied der Fraktion zusammen. Fraktionen, deren Partei nicht an der Regierung beteiligt ist, haben Anspruch auf einen Oppositionszuschlag.

(2) Der Deutsche Bundestag kann den Fraktionen Räume zur Nutzung überlassen sowie Sach- und Dienstleistungen erbringen. Der Geldwert dieser Zuwendungen ist einzeln und getrennt nach Zwecken durch Gesetz jährlich festzustellen.

(3) Die Zuschüsse gemäß Absatz 1 werden jedes Kalenderjahr und für jede Fraktion der Höhe nach einzeln durch Gesetz festgelegt. Die Gesamtsumme der Zuschüsse darf bis zum 31. Dezember 2000 den Betrag von 89 Millionen Deutsche Mark nicht übersteigen (absolute Obergrenze).

(4) Die Beratungen über das Haushaltsgesetz müssen hinsichtlich Art und Höhe der Zuwendungen an Fraktionen gemäß den Absätzen 3 und 4 auf der Grundlage eines Berichts einer Sachverständigenkommission erfolgen. Die Sachverständigenkommission hat die Aufgabe, Aussagen über die Angemessenheit der Fraktionszuschüsse zu machen. Der Sachverständigenkommission gehören mindestens zur Hälfte ehrenamtliche Sachverständige an, die von gesellschaftlich relevanten Vereinen oder Organisationen außerhalb der Parteien benannt werden. Ihr müssen eine Vertreterin oder ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V., des Bundes der Steuerzahler e. V. und der Gewerkschaften angehören. Das Nähere bleibt einem Beschluß des Deutschen Bundestages vorbehalten.

(5) Fraktionen müssen dem Präsidium des Deutschen Bundestags gegenüber die Voraussetzungen des § 2 dieses Gesetzes nachweisen. Geschieht dies nicht nach angemessener Fristsetzung, bestimmt das Präsidium die Zahlungseinstellung.

§ 4

(1) Zuschüsse und Zuwendungen an Fraktionen gemäß § 3 dürfen nur für parlamentarische Zwecke verwandt werden.

(2) Während der sechs Monate vor dem nächsten Wahltermin zum Deutschen Bundestag dürfen sich die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit gegenüber den durchschnittlichen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit in den letzten zwei Jahren nicht erhöhen.

(3) Fraktionszuschüsse und -zuwendungen dürfen nicht für Zwecke der Parteien verwandt werden. Werden zwischen Fraktionen und Parteien Leistungen abgerechnet, so müssen die Preise marktangemessen sein. Fraktionszuschüsse dürfen nicht für einen Aufwand geleistet werden, für den bereits das Abgeordnetengesetz Zahlungen leistet.

§ 5

Die Fraktionszuschüsse müssen sämtliche Kosten der Fraktionen abdecken. Es ist unzulässig, den Fraktionen Mittel oder Leistungen aus anderen Haushaltstiteln als den gemäß § 3 bestimmten zuzuführen.

§ 6

(1) Die Auszahlung erfolgt monatlich im voraus. Rücklagenbildung ist möglich.

(2) Entsteht ein Anspruch auf den Zuschuß nach dem Ersten eines Monats, so wird auf jeden Kalendertag ein Dreißigstel des vollen monatlichen Zuschusses gezahlt; der Betrag wird auf volle Deutsche Mark aufgerundet.

§ 7

(1) Die Fraktionen haben bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres gegenüber der Präsidentin bzw. dem Präsident des Deutschen Bundestages über die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse Rechnung zu legen. Die Rechnung ist von der bzw. dem Vorsitzenden und der bzw. dem Geschäftsführer der Fraktion zu unterzeichnen.

(2) Die Rechnung ist wie folgt nach Einnahmen und Ausgaben zu gliedern:

Einnahmen:

a) Zuschüsse nach § 3 Abs. 1,

b) Geldwert der Zuwendungen nach § 3 Abs. 2,

c) Spenden; dabei ist bei Beträgen von mehr als 500 Deutsche Mark die Höhe und der Name der Spender und Spenderinnen auszuweisen,

d) sonstige Einnahmen.

Ausgaben:

a) Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter auf Grund des Stellenplanes und getrennt nach der Anzahl der Beschäftigten und Vergütungsgruppen,

b) Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes,

c) Ausgaben für Veranstaltungen und für die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente,

d) Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit,

e) Ausgaben für Dienstleistungen Dritter,

f) Ausgaben für Reisen und Kraftfahrzeuge,

g) Ausgaben für Kommunikationsmittel,

h) Ausgaben für langfristige Wirtschaftsgüter,

i) sonstige Ausgaben.

(3) Die Rechnung muß außerdem das Vermögen und die Schulden zu Beginn und Ende des Haushaltsjahres sowie die Höhe der Rücklagen ausweisen.

(4) Die Rechnung muß den Prüfvermerk einer Wirtschaftsprüferin bzw. eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufweisen dahin gehend, daß die Vorschriften der Absätze 2 und 3 eingehalten sind.

(5) Solange Fraktionen mit der Rechnungslegung in Verzug sind, werden ihnen Zuschüsse nach § 3 Abs. 1 nicht gewährt.

§ 8

Die Präsidentin/der Präsident des Deutschen Bundestages veröffentlicht jährlich die geprüften Rechnungen der Fraktionen als Drucksache.

§ 9

(1) Der Bundesrechnungshof überprüft, ob die Ausgaben der Fraktionen in Übereinstimmung mit diesem Gesetz stehen.

(2) Maßstab der Prüfung des Bundesrechnungshofes ist, ob unter Berücksichtigung der politischen Ausrichtung der Fraktionen die ihnen zugewiesenen Mittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich verausgabt wurden sowie die Prüfung, ob zweckwidrige, rechtswidrige oder unwirtschaftliche Zahlungen geleistet worden sind.

(3) Die Prüfergebnisse des Rechnungshofes sind zusammen mit einer Stellungnahme der betroffenen Fraktionen, welche innerhalb von zwei Monaten nach Vorliegen des Prüfberichts vorliegen muß, als Drucksache zu veröffentlichen. Der Präsident bzw. die Präsidentin des Bundesrechnungshofs ist berechtigt, vor dem Plenum des Deutschen Bundestages den Prüfbericht vorzutragen.

ABSCHNITT III

Auflösung der Fraktionen

§ 10

(1) Die Rechtsstellung nach § 1 entfällt

1. bei Erlöschen des Fraktionsstatus,
2. bei Auflösung der Fraktion,
3. mit dem Ende der Wahlperiode.

(2) In den Fällen des § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 2 findet eine Liquidation statt.

(3) Im Falle des § 7 Abs. 1 Nr. 3 findet eine Liquidation nicht statt, wenn sich die neue Fraktion innerhalb von 30 Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode erneut konstituiert. In diesem Fall ist die neu konstituierte Fraktion die Rechtsnachfolgerin der bisherigen.

§ 11

(1) Die Fraktion gilt bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend, soweit der Zweck der Liquidation es erfordert.

(2) Die Liquidation erfolgt durch vom Fraktionsvorstand zu bestimmende Liquidatoren, soweit die Satzung nicht die Zuständigkeit der Fraktionsversammlung für die Bestimmung der Liquidatoren vorsieht.

(3) Die Liquidatoren haben die laufenden Geschäfte zu beenden. Sie können zu diesem Zweck neue Geschäfte eingehen.

ABSCHNITT IV

Einzelne Abgeordnete

§ 12

Leistungen an Mitglieder des Bundestages, die keiner Fraktion angehören, oder an sonstige Zusammenschlüsse von Mitgliedern des Bundestages (Gruppen) erfolgen durch Beschluß des Deutschen Bundestages in entsprechender Anwendung dieses Gesetzes.

ABSCHNITT V

Inkrafttreten

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 29. September 1993

Gerd Poppe
Christina Schenk
Dr. Wolfgang Ullmann
Vera Wollenberger
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

A. Allgemeines

1. Parteien und Geld haben in der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland eine eigene Geschichte, die begleitet ist von Zeit zu Zeit auftretenden Skandalen: Bekannt ist der „Parteispendenskandal", bekannt sind „Diätenskandale". Bekannt ist auch, daß in ständiger Abfolge von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und Gesetzesnovellierungen die normativen Grundlagen über die Parteienfinanzierung im Parteiengesetz geändert worden sind. In diesen Kontext scheinen die Fraktionszuschüsse (und auch die Globalzuschüsse für die parteinahen Stiftungen) vergleichsweise unproblematisch zu sein. Der Schein täuscht. Da gesetzliche Vorgaben zur Verwendung der Fraktionszuschüsse fehlen, gleicht deren Zahlung einem Blanko-Scheck, mit dem alles bezahlt werden kann. Der „Dauerskandal" der Fraktionszuschüsse besteht in der Abwesenheit jeder Form von Fixierung gesetzlicher Vorgaben und damit der Abwesenheit von jeder Form von Kontrolle.

   Mit dem Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen soll das Feld der Fraktionszuschüsse normativ konturiert werden (gleiches hätte zu geschehen für die Globalzuschüsse für die parteinahen Stiftungen). Ziel ist nicht, die Palette der Skandale zu erweitern, sondern dazu beizutragen, daß die Parteien ihrer politischen Verantwortung gerecht werden und klare und transparente gesetzliche Vorgaben für die Fraktionszuschüsse schaffen, an die sie sich zu halten auch bereit sind.

2. Die Rechte der Fraktionen im Parlament werden durch die jeweiligen Geschäftsordnungen geregelt. Die Rechte und Pflichten der Fraktionen im Rechtsleben sowie die rechtliche Binnenstruktur der Fraktionen sind dagegen normativ nicht festgelegt und rechtlich weitgehend unklar.

   In der verfassungsrechtlichen Literatur ist der Rechtsstatus der Fraktionen umstritten. Hierzu sind verschiedene Theorien entwickelt worden. Danach soll es sich bei Fraktionen um nichtrechtsfähige Vereine im Sinne von § 54 BGB, um rechtsfähige Vereine mit Innenrechtsfähigkeit, um öffentlich-rechtliche Vereine, um öffentlich-rechtliche Körperschaften, um Organe, um Organteile des Deutschen Bundestages, um Teile der Parteien handeln. Ein Konsens in der verfassungsrechtlichen Literatur ist nicht erkennbar. Bereits der Ansatz, ob es sich bei Fraktionen um öffentlich-rechtliche Gebilde oder privat-rechtliche Gebilde handelt, ist nach wie vor umstritten.

   Das Bundesverfassungsgericht hat die Fraktionen als „Gliederungen des Bundestages" sowie als „notwendige Einrichtung des Verfassungslebens" umschrieben, die der „organisierten Staatlichkeit" eingefügt seien.

   Festzuhalten ist, daß sich weder aus der verfassungsrechtlichen Literatur noch aus der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts der Status einer Fraktion entnehmen läßt. Unabhängig davon, wie der Status der Fraktionen definiert wird, lassen sich aus den unterschiedlichen Vorstellungen noch weniger Rechte und Pflichten der Fraktionen in eindeutiger Weise ableiten.

   In der 6. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wurde der Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen in den Deutschen Bundestag eingebracht. Der Entwurf ist jedoch nicht verabschiedet worden.

3. Die ungeklärte Rechtslage der Fraktion hat eine teilweise bedenkliche Rechtspraxis ermöglicht.

B. Im einzelnen

1. Die Fraktionen erhalten beträchtliche finanzielle Zuwendungen. Im Jahre 1992 sind an die Fraktionen des Deutschen Bundestages 109 Mio. DM und an die Fraktionen in den Landesparlamenten 122 Mio. DM gezahlt worden. 1950 wurden 0,3 Mio. DM an die Fraktionen des Deutschen Bundestages ausgezahlt und noch 1966 betrugen die Zuschüsse jährlich 3,4 Mio. DM. Nach dem ersten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung stiegen die Zahlungen an die Fraktionen inflationär, nämlich um das Zweiunddreißigfache des Ausgangsbetrages. Seit 1987 haben sich diese Zahlen weiter erhöht und haben im Jahre 1992 den Höchststand von 109 Mio. DM erreicht. Der Anstieg der Fraktionszuschüsse steht in keinem Verhältnis etwa zum Anstieg der Lebenshaltungskosten oder des Bruttosozialprodukts. In dem Bericht der vom Bundespräsidenten eingesetzten Sachverständigenkommission gemäß § 18 Abs. 6 des Parteiengesetzes wird darauf hingewiesen, daß die Fraktionszuschüsse, die ursprünglich weit hinter der Parteienfinanzierung lagen, so schnell gestiegen sind, daß sie diese mittlerweile erreicht hat. Die gesamte Parteienfinanzierung beträgt 230 Mio. DM (sog. absolute Obergrenze). Demgegenüber betrugen die Zahlungen an die Fraktionen in Bund und Ländern im Jahre 1992 bereits 231 Mio. DM. Nicht mitgerechnet sind dabei die Zuwendungen, wie die unentgeltliche Nutzung von Räumen, Fahrzeugen und sonstigen Sachmitteln. Die Fraktionen erhalten demnach — wie auch die Parteien — etwa 4 DM pro Wahlberechtigte oder Wahlberechtigten. „Während die Beträge pro Kopf an Parteien sich seit 1966 etwa vervierfacht haben, haben sich

diejenigen an Fraktionen also versechzehnfacht" (Bericht der Weizsäcker-Kommission, S. 101). Nachvollziehbare Begründungen sind für die Erhöhungen der Fraktionszuschüsse in der Vergangenheit regelmäßig nicht geliefert worden. Das hängt auch mit dem Verfahren zusammen. Fraktionszuschüsse werden in der Weise bewilligt, daß entsprechende Summen im Haushaltsplan eingestellt und im Haushaltsgesetz verabschiedet werden. Da im Haushaltsplan eine Vielzahl von Positionen vorhanden sind und die parlamentarischen Beratungen des Haushaltsgesetzes sehr komprimiert verlaufen, gibt es regelmäßig über die Höhe der Fraktionszuschüsse weder im Parlament noch in der Öffentlichkeit größere Diskussionen. Dieses Verfahren ist verfassungsrechtlich problematisch und politisch mehr als bedenklich. Durch Fraktionszuschüsse begünstigen sich Abgeordnete mittelbar selbst. Das Bundesverfassungsgericht hat für Abgeordnetendiäten entschieden, daß das Parlament eine selbständige Entscheidung über die Höhe der Entschädigung treffen muß. Es hat des weiteren entschieden, daß das Parlament bei der Abgeordnetenentschädigung in eigener Sache entschiede. In einem solchen Fall folge aus dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip, daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar sein und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werden müsse. Die Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht für Diäten der Abgeordneten aufgestellt hat, müssen unabhängig davon, ob sie verfassungsrechtlich für Fraktionen gleichermaßen gelten, verfassungspolitisch auch auf Fraktionen bezogen werden. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, daß unkontrolliert Machtzentren in Form der Fraktionen entstehen. Fraktionszuschüsse müssen daher jeweils in einem gesonderten, außerhalb des Haushaltsgesetzes stehenden Gesetz beschlossen werden. Die bisherige Praxis der Bewilligung von Fraktionszuschüssen ist nicht länger haltbar. Hierauf hat auch die Weizsäcker-Kommission hingewiesen, die von einer Reihe von Ausgaben der Fraktionen spricht, die „verfassungsrechtlich bedenklich" sind, und darüber hinaus eine deutliche Senkung der staatlichen Leistungen an Fraktionen für politisch geboten hält.

2. Fraktionszuschüsse dienen gemäß den Erläuterungen der Haushaltspläne zur Unterhaltung der Büros und Einrichtungen, für wissenschaftliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und Hilfskräfte, für allgemeine internationale Zusammenarbeit, so der Bundeshaushaltsplan. In einigen Haushaltsplänen werden Fraktionszuschüsse in der Weise spezifiziert, daß sie zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben der Fraktionen dienen. Entsprechende Formulierungen gibt es z. T. in Abgeordnetengesetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, daß es „ein die Verfassung verletzender Mißbrauch" wäre, „wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären". Zwar ist damit allgemein klargestellt, daß die Fraktionszuschüsse nur für parlamentarische Zwecke verwendet werden dürfen; doch sind mit dieser Entscheidung keineswegs alle Zweifelsfragen definitiv entschieden.

   Der Bundesrechnungshof ist aufgrund seiner Analyse des „Wüppesahl-Urteils" des Bundesverfassungsgerichts zu der Auffassung gekommen, daß die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nur insoweit zulässig sei, wie die „koordinierende Tätigkeit der Fraktion" dargestellt wird. Dieser Auffassung liegt zugrunde, daß das Bundesverfassungsgericht Fraktionszuschüsse mit der Begründung legitimiert hat, sie seien zur Koordination der Tätigkeit der Abgeordneten untereinander notwendig.

   Folgt man der Auffassung des Bundesrechnungshofes, so könnte zwar die Tatsache, daß ein Abgeordneter einem anderen Abgeordneten seiner Fraktion ein Schreiben übersandt hat, mittels der Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion dargestellt, es dürfte jedoch nicht der Inhalt des Schreibens erläutert werden. Eine solche Auffassung ist nicht nur grotesk, sie ignoriert auch, daß Fraktionen in der Öffentlichkeit agieren, in die auch die Bundesregierung mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit hineinwirkt. Es ist absurd anzunehmen, daß die Fraktionen hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit stärkeren rechtlichen Bindungen unterliegen als die Bundesregierung. Die Bundesregierung repräsentiert das Volk im Gegensatz zu Fraktionen. Insofern müssen die Bindungen, die die Bundesregierung hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit hat, stärker sein als die Bindungen, denen Fraktionen unterliegen. Fraktionen sind verzahnt mit den Parteien, die sie hervorgebracht haben. Insofern darf dieser Charakter nicht durch ein Quasiverbot der Öffentlichkeitsarbeit konterkariert werden.

   Es ist anerkannt, daß Fraktionszuschüsse nicht für parteipolitische Zwecke verwandt werden dürfen. Unklar ist allerdings, welche Konsequenzen ein solches Verbot hat. Aus der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag ist etwa bekannt, daß aufgrund eines „Generalvertrages" die Leistungen zwischen Partei und Fraktion abgerechnet werden. Unabhängig davon, was Inhalt dieses Vertrages ist, muß jedoch klargestellt sein, daß Leistungen, die zwischen Fraktionen und Parteien abgerechnet werden, den marktüblichen Preisen entsprechen müssen.

3. Fraktionszuschüsse rechtfertigen sich aus dem Zweck, dem oder der einzelnen Abgeordneten die gemeinsame politische Arbeit mit gleichgesinnten Abgeordneten zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Fraktionszuschüsse sind also bezogen auf einzelne Abgeordnete und erhalten daraus ihre Legitimation. Hierzu im Gegensatz steht eine Praxis, die bewirkt, daß exklusiv Masse die Fraktionsspitzen von den finanziellen Zuschüssen profitieren. Dies geschieht in der Form, daß wissenschaftliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die aus Mitteln der Fraktionszuschüsse bezahlt werden, den Fraktionsspitzen zugeordnet werden und durch eine zusätzliche Alimentierung von Funktionsträgern und Funktionsträgerinnen, etwa durch Gehälter, Aufwandsentschädigungen oder geldwerte Sachleistungen (z. B. Dienstwagen mit Chauffeur). Eine solche Praxis steht außerhalb der legitimierbaren

Zwecke der Fraktionszuschüsse und bewirkt faktisch eine extreme Hierarchisierung der Fraktionen. Weil dadurch die verfassungsrechtlich gebotene Gleichheit der Abgeordneten bedroht wird, ist dies nicht hinnehmbar. Dies gilt insbesondere für die erwähnten Zulagen für Funktionsträger und Funktionsträgerinnen, die verfassungswidrig sind. Wenn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine differenzierte Entschädigungsregelung für die Abgeordneten aus verfassungsrechtlichen Gründen untersagt ist, dann darf diese verbotene Differenzierung nicht durch Zulagen aus den Fraktionszuschüssen erreicht werden. Wird dies dennoch so praktiziert, so handelt es sich um eine Umgehung des verfassungsrechtlich Gebotenen.

4. Eine effektive Kontrolle der Ausgabenpraxis der Fraktionen findet bislang nicht statt. Zwar wird in der verfassungsrechtlichen Literatur die Auffassung vertreten, die Mittelverwendung der Fraktionen unterliege der Kontrolle durch die Rechnungshöfe. Praktisch findet eine solche Kontrolle allerdings nur eingeschränkt statt. Auf Bundesebene haben sich die Fraktionen in der Vergangenheit freiwillig der Kontrolle des Bundesrechnungshofes unterzogen. Die Prüfberichte des Bundesrechnungshofes werden allerdings nicht veröffentlicht. Auf der Ebene der Bundesländer ist die Praxis uneinheitlich. Zum Teil erfolgt eine Prüfung bislang überhaupt nicht, zum Teil prüfen die Rechnungshöfe. Der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe sind der Auffassung, die Mittelverwendung der Fraktionen unterlägen ihrer Prüfung. Offenbar verfügen die Rechnungshöfe allerdings über zu wenig politische Macht, um ihre Ansicht durchzusetzen. Die Weizsäcker-Kommission hat darauf hingewiesen, daß nach ihrer Auffassung den Rechnungshöfen ein umfassendes Prüfungsrecht zusteht. Sie ist deshalb der Auffassung, daß Fraktionsgesetze, wie sie in einigen Ländern — zum Beispiel in Bayern — beschlossen wurden, zwar einen Fortschritt darstellen, jedoch was die Transparenz der Überprüfung der Einnahmen und Ausgaben der Fraktionen anbelangt, nach wie vor den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen.

   Fraktionen beziehen ihre Mittel zum überwiegenden Teil aus öffentlichen Mitteln. Unabhängig davon, wie der Status der Fraktion zu beurteilen ist, und welche Rechte demzufolge der Bundesrechnungshof hat — die Frage hängt davon ab, ob Fraktionen als „Bund" im Sinne des Haushaltsrechts angesehen werden können —, muß politisch jedoch eindeutig die Notwendigkeit einer Kontrolle der Mittelverwendung der Fraktionen bejaht werden. Es wäre schon ein eigenartiges verfassungsrechtliches Ergebnis, daß Fraktionen zum überwiegenden Teil aus öffentlichen Mitteln bezuschußt werden, entsprechende Beschlüsse über die Fraktionszuschüsse von Parlamenten getroffen, deren Abgeordnete sich mittelbar selbst begünstigen, wenn gleichzeitig eine völlige Abwesenheit von Kontrolle über die Mittelverwendung rechtens sein sollte. Kein Abgeordneter ist gezwungen, einer Fraktion beizutreten. Keine Fraktion ist gezwungen, öffentliche Mittel anzunehmen. Wer öffentliche Mittel annimmt, der muß es hinnehmen, daß Verwendungszwecke begrenzt und eine Kontrolle darüber stattfindet. Da die Fraktionen — im Unterschied zu den Parteien — ihre Verwurzelung in der Gesellschaft nicht nachweisen müssen und darüber hinaus ausschließlich aus Staatsmitteln finanziert werden, ist die Transparenz und Öffentlichkeit im Umgang der ihnen zugewiesenen Mittel unabdingbar. Während die Finanzierung der Parteien einer Reihe von verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegt, gilt dies für Fraktionen nicht. Dieses Defizit ist um so problematischer, als bei der Bewilligung das Parlament in eigener Sache entscheidet. Eine gesetzliche Regelung muß daher so beschaffen sein, daß der Umfang der Bezuschussung, also die Beträge der Art und Höhe nach für die einzelnen Fraktionen eindeutig erkennbar sind. Die Fraktionen müssen künftig zu Publizität und Rechnungslegung verpflichtet werden. Zu Recht hat die vom Bundespräsidenten eingerichtete Kommission darauf hingewiesen, daß eine derartige Rechnungslegungsverpflichtung nicht zuletzt deshalb notwendig ist, ‚um eine Kontrolle über den Finanzbedarf der Fraktionen zu ermöglichen und zum anderen eine eventuelle „Mischfinanzierung" mit Parteiaufgaben kenntlich zu machen' (ebenda, S. 137). Die Kommission hat weiter vorgeschlagen, die Fraktionen zur Vorlage eines Wirtschafts- und Stellenplanes zu verpflichten, da durch eine Spezifizierung der Mittelverwendung der Vorwurf der verdeckten Parteienfinanzierung, dem die Fraktionen ausgesetzt sind, abgebaut werden könnte.

5. Die Frage, welche Rechtsfolgen bei Beendigung einer Fraktion eintreten, ist bislang juristisch nicht geklärt. Auch insoweit werden in der Literatur verschiedene Auffassungen vertreten. Nach einer Ansicht sollen sächliche Mittel an die Partei fallen. Nach anderer Ansicht soll die Verwaltung des Deutschen Bundestages verpflichtet sein, für eine Beschäftigung der Fraktionsangestellten Sorge zu tragen. In der Praxis erhalten Fraktionsangestellte bei den Fraktionen unbefristete Arbeitsverträge. In der juristischen Literatur wird die Auffassung vertreten, daß auch bei solchen Verträgen konkludent eine Bestimmung vereinbart sei, wonach der Arbeitsvertrag ende, wenn die Fraktion nicht mehr bestehe. In engem Zusammenhang mit diesen Fragen steht die Frage, ob eine Fraktion bei ihrer Beendigung verpflichtet ist, einen Sozialplan zu verabschieden. Wenn es sich bei der Fraktion materiell um „Bund" im Sinne des Haushaltsrechts handelt, so taucht die Frage auf, ob Fraktionsmitarbeiter von anderen Behörden zu übernehmen sind. Wenn es sich nicht um „Bund" im Sinne des Haushaltsrechts handelt, so müssen die Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes einschließlich der Regelungen über den Abschluß eines Sozialplans Anwendung finden. Finden allerdings die Regeln des Betriebsverfassungsgesetzes Anwendung, so taucht die Frage auf, aus welchen Mitteln ein Sozialplan bezahlt werden kann.

   Die aufgeworfenen Fragen verdeutlichen, daß Regelungen für den Fall der Beendigung einer

Fraktion unumgänglich sind. Hierbei muß gedanklicher Ausgangspunkt sein, daß Fraktionen den sie tragenden Parteien näher stehen als staatlichen Organen. Insofern ist es angemessen, daß grundsätzlich das Privatrecht Anwendung findet. Damit man es anwenden kann, muß eine Fraktion für die Zwecke ihrer Beendigung zeitlich befristet Fraktionszuschüsse bekommen. Unangemessen wäre eine Regelung, wonach einerseits die sächlichen Mittel auf die Parlamentsverwaltung übertragen und andererseits die Fraktionsangestellten übernommen werden. Eine solche Regelung würde einerseits die Personalhoheit des Bundes aufheben und andererseits die Fraktionen zu quasi-staatlichen Gebilden machen.

6. Außerhalb der bewilligten Fraktionszuschüsse gibt es in der Praxis Haushaltsansätze, die materiell Fraktionszuschüsse darstellen, als solche aber nicht bezeichnet werden. So erhalten auf Bundesebene die Fraktionen unentgeltliche Büroräume sowie Einrichtungsgegenstände. Ebenso werden Fernmeldeeinrichtungen kostenfrei zur Verfügung gestellt und werden keine Fernmeldegebühren erhoben. Unter dem Aspekt der verdeckten Fraktionszuschüsse gleichermaßen problematisch sind „wissenschaftliche Dienste". Zwar sollen wissenschaftliche Dienste allen Fraktionen zur Verfügung stehen. Tatsächlich wird die Personalpolitik, die bei „wissenschaftlichen Diensten" betrieben wird, jedoch in hohem Maße bestimmt durch die Fraktionen, die die Mehrheit im Parlament haben. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die „wissenschaftlichen Dienste", insbesondere für Fraktionen, die neu im Parlament sind, in hohem Maße unergiebig sind. Die in „wissenschaftlichen Diensten" vertretenen Positionen sind zwar nicht unbedingt identisch mit in bestimmter Weise identifizierbaren parteipolitischen Positionen, Affinitäten sind jedoch meist erkennbar. „Wissenschaftliche Dienste" sollten daher, soweit sie Aufgaben für Fraktionen wahrnehmen, abgeschafft und deren Aufgaben von den Fraktionen übernommen werden.

7. Der vorliegende Gesetzentwurf ordnet die Stellung, insbesondere die Finanzierung der Fraktionen neu. Die durch die Verfassung gestellten Anforderungen werden einer gesetzlichen Normierung unterzogen. Der Gesetzentwurf enthält eine Legaldefinition der Fraktionen und ihrer Aufgaben und Bestimmungen, die die Durchsetzung von demokratischen Standards bei der Bildung und Arbeit der Fraktionen sichert. Die Finanzierung der Fraktionen wird gesetzlich geregelt. Umfang, Art und Höhe der Bezuschussung sollen künftig für jede einzelne Fraktion ohne weiteres erkennbar sein. Bis zum 31. Dezember 2000 wird eine absolute Obergrenze eingeführt, um die Zuschüsse an die Fraktionen ausdrücklich zu begrenzen. Schließlich werden die Fraktionen zur Offenlegung ihrer Einnahmen und Ausgaben verpflichtet. Die Prüfung durch den Rechnungshof ist obligatorisch. Der Prüfbericht ist jährlich zu veröffentlichen. Zur Festlegung von Umfang und Art der Verteilung wird eine beratende Sachverständigenkommission gebildet. Mit den gesetzlichen Regelungen wird klargestellt, daß Publizität und Transparenz die Finanzierung der Fraktionen künftig bestimmen sollen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333