

*11 Seiten*

Deutscher Bundestag  
12. Wahlperiode

Drucksache 12/6067

02. 11. 93

Sachgebiet 1101

## **Beschlußempfehlung und Bericht**

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
(1. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P.  
— Drucksache 12/4756 —

Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes  
(Fraktionsgesetz)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Gerd Poppe, Christina Schenk,  
Werner Schulz (Berlin), Dr. Wolfgang Ullmann, Vera Wollenberger  
und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
— Drucksache 12/5788 —

Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Fraktionen  
(Fraktionsfinanzierungsgesetz)

### **A. Problem**

Das Recht der Fraktionen im Deutschen Bundestag bedarf gesetzlicher Klarstellungen zur Rechtsstellung der Fraktionen sowie zu ihrer Finanzierung aus dem Bundeshaushalt und der Kontrolle der ihnen zur Verfügung gestellten staatlichen Haushaltsmittel.

### **B. Lösung**

Gesetzliche Regelung der Rechtsstellung, Aufgaben, Finanzierung und Pflicht zur Rechnungslegung der Fraktionen im Deutschen Bundestag sowie zur Kontrolle der Verwendung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten staatlichen Haushaltsmittel durch

den Bundesrechnungshof auf der Grundlage des Gesetzentwurfs in Drucksache 12/4756.

**Annahme gegen die Stimme der Gruppe der PDS/Linke Liste bei Abwesenheit der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

### **C. Alternativen**

Gesetzliche Regelung der Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen auf der Grundlage des Gesetzentwurfs in Drucksache 12/5788.

### **D. Kosten**

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 12/4756 führt zu keinen zusätzlichen Kosten. Das bisherige Finanzierungssystem im Haushaltsplan wird kostenneutral in das Abgeordnetengesetz übernommen.

Zum Gesetzentwurf auf Drucksache 12/5788 behaupten die Gesetzesinitianten, wegen der Einführung einer Obergrenze für Fraktionszuschüsse würde eine Kosteneinsparung die Folge sein.

## **Beschlußempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) — Drucksache 12/4756 — in der aus der anliegenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen;
2. den Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsfinanzierungsgesetz) — Drucksache 12/5788 — für erledigt zu erklären.

Bonn, den 28. Oktober 1993

### **Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung**

<b>Dieter Wiefelspütz</b>	<b>Joachim Hörster</b>	<b>Dr. Uwe Küster</b>	<b>Torsten Wolfgramm (Göttingen)</b>
Vorsitzender	Berichterstatter		

## Zusammenstellung

des Entwurfs eines . . . Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes  
(Fraktionsgesetz)

— Drucksache 12/4756 —

mit den Beschlüssen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität  
und Geschäftsordnung (1. Ausschuß)

Entwurf

Beschlüsse des 1. Ausschusses

### Entwurf eines *Sechzehnten* Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Der Bundestag hat folgendes Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

Das Abgeordnetengesetz vom 18. Februar 1977 (BGBl. I S. 297), das zuletzt durch das am 15. Januar 1993 (BGBl. I S. . . .) beschlossene Gesetz geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Elften Abschnitt wird folgender Abschnitt vorangestellt:

„Elfter Abschnitt  
Fraktionen  
§ 45  
Fraktionsbildung

(1) Mitglieder des Bundestages können sich zu Fraktionen zusammenschließen.

(2) Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

§ 46  
Rechtsstellung

(1) Die Fraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag.

(2) Die Fraktionen können klagen und verklagt werden. Sie üben keine öffentliche Gewalt aus.

§ 47  
Aufgaben

(1) Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit.

(2) Die Fraktionen können mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.

### Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Der Bundestag hat folgendes Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

Das Abgeordnetengesetz vom 18. Februar 1977 (BGBl. I S. 297), das zuletzt durch das am 15. Januar 1993 (BGBl. I S. . . .) beschlossene Gesetz geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Elften Abschnitt wird folgender Abschnitt vorangestellt:

„Elfter Abschnitt  
Fraktionen  
§ 45  
unverändert

§ 46  
Rechtsstellung

(1) unverändert

(2) Die Fraktionen können klagen und verklagt werden.

**(3) Die Fraktionen sind nicht Teil der öffentlichen Verwaltung;** sie üben keine öffentliche Gewalt aus.

§ 47  
Aufgaben

(1) unverändert

(2) Die Fraktionen können mit Fraktionen anderer Parlamente **und parlamentarischen Einrichtungen national und international** zusammenarbeiten.

## Entwurf

## Beschlüsse des 1. Ausschusses

§ 48  
Organisation

(1) Die Fraktionen sind verpflichtet, ihre Organisation und Arbeitsweise auf den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie aufzubauen und an diesen auszurichten.

(2) Die Fraktionen geben sich eine eigene Geschäftsordnung.

§ 48  
unverändert

**(3) Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.**

§ 49  
**Geheimhaltungspflicht  
der Fraktionsangestellten**

**(1) Angestellte der Fraktionen sind, auch nach Beendigung ihres Beschäftigungsverhältnisses, verpflichtet, über die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.**

**(2) Angestellte der Fraktionen dürfen, auch nach Beendigung ihres Beschäftigungsverhältnisses, ohne Genehmigung über solche Angelegenheiten weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben. Die Genehmigung erteilt der jeweilige Fraktionsvorsitzende.**

**(3) Unberührt bleibt die gesetzlich begründete Pflicht, Straftaten anzuzeigen und bei Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung für deren Erhaltung einzutreten.**

§ 49  
Geld- und Sachleistungen

(1) Die Fraktionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt.

(2) Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Bundesregierung trägt (Oppositionszuschlag), zusammen. Die Höhe dieser Beträge und des Oppositionszuschlages legt der Deutsche Bundestag nach entsprechender Anwendung von § 30 Satz 1 fest.

(3) Die Sachleistungen werden nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erbracht.

(4) Leistungen nach Absatz 1 dürfen die Fraktionen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, diesem Gesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig.

§ 50  
Geld- und Sachleistungen

(1) unverändert

(2) unverändert

(3) Die Sachleistungen werden nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes **zur Nutzung** erbracht.

(4) unverändert

## Entwurf

(5) Geldleistungen nach Absatz 1 können auf *den Fraktionshaushalt des folgenden Jahres übertragen* werden.

## § 50

Haushalts- und Wirtschaftsführung,  
Buchführung

(1) Einzelheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung werden in Ausführungsbestimmungen geregelt, die der Ältestenrat nach Anhörung des Bundesrechnungshofes erläßt.

(2) Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben *Buch* zu führen.

(3) Aus den Geldleistungen nach § 49 Abs. 1 beschaffte Gegenstände sind, wenn sie nicht zum Verbrauch bestimmt oder nur von geringem Wert sind, zu kennzeichnen und in einem Nachweis aufzuführen.

(4) Die Rechnungsunterlagen sind fünf Jahre aufzubewahren.

## § 51

## Rechnungslegung

(1) Die Fraktionen haben über die Herkunft und die Verwendung der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres (Rechnungsjahr) gemäß § 49 Abs. 1 zugeflossen sind, öffentlich Rechenschaft zu geben.

(2) Die Rechnung ist wie folgt zu gliedern:

## 1. Einnahmen:

- a) Geldleistungen nach § 49 Abs. 1,
- b) sonstige Einnahmen.

## 2. Ausgaben:

- a) Summe der *Vergütungen* an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion,
- b) Summe der Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter,
- c) Ausgaben für Veranstaltungen,
- d) Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten,
- e) Ausgaben für die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente,
- f) Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit,
- g) Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes,
- h) Ausgaben für Investitionen sowie
- i) sonstige Ausgaben.

## Beschlüsse des 1. Ausschusses

(5) Geldleistungen nach Absatz 1 können auf **neue Rechnung vorge**tragen werden.

## § 51

Haushalts- und Wirtschaftsführung,  
Buchführung

(1) unverändert

(2) Die Fraktionen haben **Bücher** über ihre **rechnungslegungspflichtigen** Einnahmen und Ausgaben **sowie über ihr Vermögen** zu führen. **Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren.**

(3) Aus den Geldleistungen nach § 50 Abs. 1 beschaffte Gegenstände sind, wenn sie nicht zum **kurzfristigen** Verbrauch bestimmt oder nur von geringem Wert sind, zu kennzeichnen und in einem Nachweis aufzuführen.

(4) unverändert

## § 52

## Rechnungslegung

(1) Die Fraktionen haben über die Herkunft und die Verwendung der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres (Rechnungsjahr) gemäß § 50 Abs. 1 zugeflossen sind, öffentlich Rechenschaft zu geben.

(2) Die Rechnung ist wie folgt zu gliedern:

## 1. Einnahmen:

- a) Geldleistungen nach § 50 Abs. 1,
- b) unverändert

## 2. Ausgaben:

- a) Summe der **Leistungen** an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion,
- b) unverändert
- c) unverändert
- d) unverändert
- e) unverändert
- f) unverändert
- g) unverändert
- h) unverändert
- i) unverändert

## Entwurf

(3) Die Rechnung muß das Vermögen, das mit Mitteln gemäß § 49 Abs. 1 erworben wurde, die Rücklagen, die aus diesen Mitteln gebildet werden, sowie die Forderungen und die Verbindlichkeiten ausweisen.

(4) Die Rechnung muß von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfergesellschaft auf die Einhaltung der Anforderungen der Absätze 2 und 3 geprüft werden und einen entsprechenden Prüfungsvermerk aufweisen. Die geprüfte Rechnung ist dem Präsidenten oder der Präsidentin des Deutschen Bundestages spätestens zum Ende des sechsten Monats nach Ablauf des Kalenderjahres oder des Monats vorzulegen, in dem die Geldleistungen nach § 49 Abs. 1 letztmals gezahlt wurden. Der Präsident oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages können die Frist aus besonderen Gründen bis zu drei Monaten verlängern. Die geprüfte Rechnung wird als Bundestags-Drucksache verteilt.

(5) Solange eine Fraktion mit der Rechnungslegung in Verzug ist, sind Geld- und Sachleistungen nach § 49 Abs. 1 zurückzubehalten.

## § 52

## Rechnungsprüfung

(1) Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die den Fraktionen nach § 49 Abs. 1 zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung gemäß § 50 Abs. 1.

(2) Bei der Prüfung ist der Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen Rechnung zu tragen. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktionen ist nicht Gegenstand der Prüfung.

## Beschlüsse des 1. Ausschusses

(3) Die Rechnung muß das Vermögen, das mit Mitteln gemäß § 50 Abs. 1 erworben wurde, die Rücklagen, die aus diesen Mitteln gebildet werden, sowie die Forderungen und die Verbindlichkeiten ausweisen. **Die Vermögensrechnung gliedert sich wie folgt:**

## 1. Aktivseite:

- a) Geldbestände,
- b) sonstige Vermögensgegenstände,
- c) Rechnungsabgrenzung.

## 2. Passivseite:

- a) Rücklagen,
- b) Rückstellungen,
- c) Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten,
- d) sonstige Verbindlichkeiten,
- e) Rechnungsabgrenzung.

(4) Die Rechnung muß von einem **im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Abschlußprüfer** (Wirtschaftsprüfer oder **Wirtschaftsprüfungsgesellschaft**) auf die Einhaltung der Anforderungen der Absätze 2 und 3 geprüft werden und einen entsprechenden Prüfungsvermerk aufweisen. Die geprüfte Rechnung ist dem Präsidenten oder der Präsidentin des Deutschen Bundestages spätestens bis zum Ende des sechsten Monats nach Ablauf des Kalenderjahres oder des Monats vorzulegen, in dem die Geldleistungen nach § 50 Abs. 1 letztmals gezahlt wurden. Der Präsident oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages können die Frist aus besonderen Gründen bis zu drei Monaten verlängern. Die geprüfte Rechnung wird als Bundestags-Drucksache verteilt.

(5) Solange eine Fraktion mit der Rechnungslegung in Verzug ist, sind Geld- und Sachleistungen nach § 50 Abs. 1 zurückzubehalten.

## § 53

## Rechnungsprüfung

(1) Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die den Fraktionen nach § 50 Abs. 1 zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung **nach Maßgabe der Ausführungsbestimmungen** gemäß § 51 Abs. 1.

(2) Bei der Prüfung **sind die** Rechtsstellung und **die** Aufgaben der Fraktionen **zu beachten**. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktionen ist nicht Gegenstand der Prüfung.

## Entwurf

## § 53

Beendigung der Rechtsstellung  
und Liquidation

(1) Die Rechtsstellung nach § 46 entfällt

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

(2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 findet eine Liquidation statt. Die Fraktion gilt bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend, soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert. Die Liquidation erfolgt durch den Vorstand, soweit die Geschäftsordnung der Fraktion nichts anderes bestimmt.

(3) Die Liquidatoren haben die laufenden Geschäfte zu beenden, die Forderungen einzuziehen und die Gläubiger zu befriedigen. Sie sind berechtigt, zu diesem Zweck neue Geschäfte einzugehen und das Vermögen in Geld umzusetzen. Die Zweckbindung gemäß § 49 Abs. 4 ist zu beachten. Fällt den Liquidatoren bei der Durchführung der Liquidation ein Verschulden zur Last, so haften sie für den daraus entstehenden Schaden gegenüber den Gläubigern als Gesamtschuldner.

(4) Soweit nach der Beendigung der Liquidation nach § 49 Abs. 1 gewährte Geldleistungen verbleiben, sind diese an den Bundeshaushalt zurückzuführen. Das gleiche gilt für Vermögenswerte, die mit diesen Geldern angeschafft worden sind. Die Sachleistungen nach § 49 Abs. 3 sind derjenigen Stelle zurückzugeben, die die Sachleistung erbracht hat.

(5) Das verbleibende Vermögen der Fraktion ist dem Anfallsberechtigten zu überlassen. Anfallsberechtigt sind die in der Geschäftsordnung der Fraktion bestimmten Personen oder Stellen.

(6) Maßnahmen nach den Absätzen 4 und 5 dürfen erst vorgenommen werden, wenn seit dem Ereignis, das zum Verlust der Rechtsstellung nach § 46 geführt hat, sechs Monate verstrichen sind. Die Sicherung der Gläubiger hat nach § 52 des Bürgerlichen Gesetzbuches zu erfolgen.

(7) Im Falle des Absatzes 1 Nr. 3 findet eine Liquidation nicht statt, wenn sich innerhalb von 30 Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode eine Fraktion konstituiert, deren Mitglieder einer Partei angehören, die durch eine Fraktion in der abgelaufenen Wahlperiode im Deutschen Bundestag vertreten war und die sich zur Nachfolgefraktion erklärt. In diesem Fall ist die neu konstituierte Fraktion die Rechtsnachfolgerin der alten Fraktion."

2. Der bisherige Elfte Abschnitt wird Zwölfter Abschnitt. Der bisherige § 46 wird § 54.

## Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am . . . in Kraft.

## Beschlüsse des 1. Ausschusses

## § 54

Beendigung der Rechtsstellung  
und Liquidation

(1) unverändert

(2) unverändert

(3) Die Liquidatoren haben die laufenden Geschäfte zu beenden, die Forderungen einzuziehen und die Gläubiger zu befriedigen. Sie sind berechtigt, zu diesem Zweck neue Geschäfte einzugehen und das Vermögen in Geld umzusetzen. Die Zweckbindung gemäß § 50 Abs. 4 ist zu beachten. Fällt den Liquidatoren bei der Durchführung der Liquidation ein Verschulden zur Last, so haften sie für den daraus entstehenden Schaden gegenüber den Gläubigern als Gesamtschuldner.

(4) Soweit nach der Beendigung der Liquidation nach § 50 Abs. 1 gewährte Geldleistungen verbleiben, sind diese an den Bundeshaushalt zurückzuführen. Das gleiche gilt für Vermögenswerte, die mit diesen Geldern angeschafft worden sind. Die Sachleistungen nach § 50 Abs. 3 sind derjenigen Stelle zurückzugeben, die die Sachleistung erbracht hat.

(5) unverändert

(6) unverändert

(7) unverändert

2. Der bisherige Elfte Abschnitt wird Zwölfter Abschnitt. Der bisherige § 46 wird § 55.

## Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1995 in Kraft.

## Bericht der Abgeordneten Joachim Hörster, Dr. Uwe Küster und Torsten Wolfram (Göttingen)

### I.

Die Fraktionen im Deutschen Bundestag brauchen als die wichtigsten politischen Gliederungen des Parlaments sowohl innerhalb des Deutschen Bundestages als auch nach außen eine klare Beschreibung ihrer Rechte und Pflichten. Die bestehenden Regelungen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages reichen dafür allein nicht aus. Sie bedürfen einer Ergänzung in gesetzlicher Form, soweit die Rechtsstellung der Fraktionen über den innerparlamentarischen Bereich hinauswirkt.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Abgeordnetengesetzes um einen Abschnitt zur Regelung der Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen, den die Antragsteller auf Drucksache 12/4756 eingebracht und näher begründet haben, baut auf der bisher bewährten Praxis auf und schließt vorhandene regelungsbedürftige Lücken im Recht der Fraktionen. Er nimmt die öffentliche Kritik an der geltenden Rechtslage auf und bringt sie in eine gesetzliche Lösung ein, die den Ausgleich zwischen den auf die Fraktionen einwirkenden Verfassungs- und Parlamentsstrukturen herbeiführt.

### II.

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 12/4756 ist dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß) federführend sowie dem Innenausschuß, dem Rechtsausschuß und dem Haushaltsausschuß mitberatend überwiesen worden; ebenso der Gesetzentwurf auf Drucksache 12/5788.

Der Innenausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 30. Juni 1993 erklärt, er stimme dem Gesetzentwurf auf Drucksache 12/4756 mit der Maßgabe zu, daß in § 52 Abs. 2 hinter dem Wort „Fraktionen“ die Worte „oder Gruppen“ eingefügt würden. In seiner Stellungnahme vom 27. Oktober 1993 empfiehlt er, den Gesetzentwurf auf Drucksache 12/5788 für erledigt zu erklären.

Der Rechtsausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 27. Oktober 1993 erklärt, gegen den Gesetzentwurf auf Drucksache 12/4756 erhebe er keine verfassungsrechtlichen Bedenken, den Gesetzentwurf auf Drucksache 12/5788 lehne er wegen justizförmlicher Bedenken ab.

Der Haushaltsausschuß hat in seiner Sitzung vom 12. Mai 1993 dem Gesetzentwurf auf Drucksache 12/4756 einvernehmlich bei Abwesenheit der Gruppen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS/Linke Liste mit der Maßgabe zugestimmt, den § 51 Abs. 4 Satz 1 (alt) wie folgt zu fassen:

„Die Rechnung muß von einem im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf die Einhaltung der Anforderungen der Absätze 2 und 3 geprüft werden und einen entsprechenden Prüfungsvermerk aufweisen.“

In seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 1993 wird ergänzend mitgeteilt, der Haushaltsausschuß habe den Gesetzentwurf auf Drucksache 12/5788 einvernehmlich bei Abwesenheit der Vertreter der Gruppen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS/Linke Liste abgelehnt.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat am 17. Juni 1993 Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten und diese aufgrund einer Aufforderung durch den 1. Ausschuß mit Schreiben vom 17. September 1993 ergänzt.

Der 1. Ausschuß hat bei seinen Beratungen weder die Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung auf Drucksache 12/4425 noch den Bericht und die Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts auf Drucksache 12/5020 außer acht gelassen.

### III.

Der 1. Ausschuß hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 12/4756 gemäß § 64 Abs. 2 GO-BT zum Verhandlungsgegenstand erklärt.

Der 1. Ausschuß hat in seine Beratungen die Begründungen der Antragsteller des Gesetzentwurfs auf Drucksache 12/4756 zu den einzelnen Vorschriften einbezogen, auf die zur Vermeidung von Wiederholungen ausdrücklich verwiesen wird. Im gleichen Zusammenhang verweist er insbesondere wegen der abweichenden Vorstellungen auf die Regelungsvorschläge und die Begründung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 12/5788.

Der 1. Ausschuß legt seiner Beschlußempfehlung eine Gesetzesfassung für das Recht und die Finanzierung der Fraktionen in Inhalt und Aufbau zugrunde, die den Gesetzentwurf auf Drucksache 12/4756 fortführt. Er empfiehlt gleichzeitig, den Gesetzentwurf auf Drucksache 12/5788 für erledigt zu erklären.

Der 1. Ausschuß empfiehlt, das Gesetz zur Regelung der Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen mit dem Beginn des ersten Haushaltsjahres der 13. Wahlperiode am 1. Januar 1995 in Kraft zu setzen. Bis dahin können sich die Fraktionen bereits auf die notwendige Vereinheitlichung bisher von Fraktion zu Fraktion unterschiedlich gehandhabter Organisa-

tions- und Verwaltungsvorgänge oder auf einige Neuerungen in der Rechtslage einstellen und einüben. Es können bis zum förmlichen Inkrafttreten insbesondere die fälligen Ausführungsbestimmungen ausgearbeitet und verabschiedet werden.

#### IV.

Die Verabschiedung des Gesetzes auf Drucksache 12/4756 in der Ausschußfassung führt die bisherige Diskussion um die Grundlinien der Rechtsstellung von Fraktionen insbesondere in den folgenden drei Bereichen zu einem abschließenden Ergebnis:

Verbindlich wird für die Zukunft klargestellt, daß Fraktionen im allgemeinen Rechtsverkehr als eigenständige Träger von Rechten und Pflichten unabhängig von der Rechtsstellung ihrer Mitglieder auftreten. Sie können also Verträge schließen wie natürliche und juristische Personen auch. Sie sind außerdem vor Gericht grundsätzlich aktiv und passiv legitimiert. Die Zweifel über ihre Parteifähigkeit, insbesondere in zivilrechtlichen und arbeitsrechtlichen Streitigkeiten, werden damit ausdrücklich behoben. Gleichfalls ausgeräumt wird in § 46 auch das Mißverständnis, Fraktionen seien Teile der Verwaltungsorganisation des Staates oder entsprechend wie Behörden der Exekutive oder der Justiz zu behandeln. Sie sind zwar in die Staatsorganisation eingefügt, aber ausschließlich im Bereich der Parlamentsorganisation. Als Teile des Parlaments sind sie aber nicht befugt, eigene Entscheidungen mit Verbindlichkeit für das gesamte Parlament oder gar für den Staat zu treffen. Ihre Entscheidungen und Beschlüsse sind deshalb keine Verwaltungsakte, die vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden können, sondern Parlamentsakte, die allein dem Parlamentsrecht unterworfen sind. Die Fraktionen des Deutschen Bundestages sind ausschließlich auf der Grundlage des Parlamentsrechts gebildet und organisiert sowie dem Parlamentsrecht unterworfenen selbständige politische Gliederungen und Rechtseinheiten des Deutschen Bundestages.

Gleichzeitig wird die innere Selbständigkeit der Fraktionen außer Streit gestellt. Im Rahmen des Grundgesetzes, der Gesetze und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages regeln die Fraktionen ihre inneren Angelegenheiten in eigener Verantwortung. Diese Befugnis besitzen sie nicht zuletzt im Umgang mit denjenigen Finanzmitteln, die ihnen aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt werden, ohne freilich insoweit der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof entzogen zu sein.

Schließlich wird der Kreis der Aufgaben und Funktionen einer Fraktion normativ beschrieben. Die Fraktionen dienen der arbeitsteiligen Zusammenarbeit ihrer Mitglieder bei der Erledigung der Parlamentsaufgaben und aller sonstigen parlamentarischen Aufgaben. Dazu gehört insbesondere in einem Bundesstaat, im zusammenwachsenden Europa und auch in der weltweiten politischen Zusammenarbeit die interparlamentarische Kooperation. Nicht zuletzt fällt unter die Aufgaben der Fraktionen, die Öffentlichkeit über die Willensbildung innerhalb der Fraktionen und des

Parlaments zu unterrichten, um das parlamentarische Geschehen für die Bürger durchschaubar zu gestalten, die Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen zu fördern oder die offengebliebenen Entscheidungsprobleme zu benennen. Zu dieser Aufgabe gehört sowohl die Information der Fraktion und ihrer Gremien über die politischen Vorhaben und Leistungen der Fraktion selber wie auch ihrer Mitglieder als auch die Information der Fraktionsmitglieder an die Öffentlichkeit über ihre eigene Arbeit in der Fraktion oder über die Arbeiten ihrer Fraktion und zuständigen Fraktionsgremien. Formen und Mittel solcher Öffentlichkeitsarbeit sind vielfältig; zu ihnen zählen nicht nur Interviews und Presseerklärungen oder Broschüren, sondern auch Darstellungen der Inhalte jedweder politischer Willensbildung innerhalb der Fraktion und der Gremien der Fraktion, um nur einige Beispiele zu nennen.

#### V.

Außerdem hat der 1. Ausschuß einige Änderungen im Wortlaut der vorgeschlagenen Beschlußempfehlung aufgenommen, um die gesetzgeberischen Ziele zu verdeutlichen oder Mißverständnissen bei der Auslegung des Gesetzes vorzubeugen, wie beispielsweise bei § 46 zur Rechtsstellung der Fraktionen und bei § 47, der die Aufgaben der Fraktionen umschreibt. Der 1. Ausschuß hat darüber hinaus insbesondere die folgenden Rechtsfragen erörtert und Entscheidungen getroffen:

Auf Vorschlag des Haushaltsausschusses ist in der Beschlußempfehlung zu § 52 (§ 51 des Gesetzentwurfs) die Regelung übernommen worden, daß die Abschlußprüfer, also die Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof berufen werden. Auf diese Weise wird erreicht, daß die Auswahl der Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die zur Prüfung der Haushaltsführung einer Fraktion bestellt werden, öffentlichem Zweifel entzogen wird; es wird auch einer gedeihlichen Zusammenarbeit der Abschlußprüfer mit dem für die Verwendung staatlicher Haushaltsmittel zuständigen Kontrolleur, nämlich dem Bundesrechnungshof, der Boden bereitet.

Was die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Buchführung gemäß § 51 und die Rechnungslegung gemäß § 52 anbelangt, hat der 1. Ausschuß Ergänzungen zum ursprünglichen Gesetzentwurf hinzugefügt, welche die Pflichten der Fraktionen verdeutlichen. In § 51 Abs. 2 wird die Buchführungspflicht präzisiert. In § 52 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe a wird durch die Verwendung des Oberbegriffs „Leistungen“ anstelle von „Vergütungen“ der berichtspflichtige Sachbereich in Übereinstimmung mit dem Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts auf Drucksache 12/5020 gebracht. In § 52 Abs. 3 wird die Gliederung der Vermögensrechnung vorgegeben.

Ergänzend hat der 1. Ausschuß in § 49 eine Vorschrift in das Gesetz eingefügt, die zur Klärung der Rechtsstellung von Fraktionsmitarbeiterinnen und Fraktionsmitarbeitern dient. Wie beispielsweise aus Erfah-

rungen in Untersuchungsausschüssen zu belegen ist, ist gegenwärtig die Verschwiegenheitspflicht der Fraktionsangestellten und das Recht zur Erteilung einer Aussagegenehmigung nicht zweifelsfrei abgesichert. Um alle Informationen, die den Fraktionsmitarbeiterinnen und Fraktionsmitarbeitern in ihrer Funktion als Berater einer Fraktion zugehen, dem erforderlichen Vertrauensschutz zu unterwerfen, ist parallel zu der Verschwiegenheitspflicht von Bundesministern und von Beamten eine Vorschrift über die Verschwiegenheitspflicht von Fraktionsangestellten eingefügt worden.

In § 53 Abs. 1 hat der 1. Ausschuß bei dem Verweis auf die Vorschriften über die Rechnungslegung in § 51 Abs. 1 mehrheitlich den erklärenden Zusatz „nach Maßgabe der Ausführungsbestimmungen“ eingefügt. Inhaltlich Gleiches war bereits in der ursprünglich eingebrachten Fassung des damaligen § 52 Abs. 1 gemeint, wie die Gesetzesbegründung in der Drucksache 12/4756 belegt, der auch insoweit nichts hinzuzufügen ist. Der Zusatz verdeutlicht freilich den Kreis der vom Bundesrechnungshof anzuwendenden Prüfungsmaßstäbe. Er stellt außerdem klar, daß alle Fraktionen nach gleichmäßigen Regeln zu prüfen sind.

Der 1. Ausschuß hat schließlich auf Antrag der Gruppe der PDS/Linke Liste und infolge der mitberatenden

Stellungnahme des Innenausschusses zum Gesetzentwurf auf Drucksache 12/4756 die Frage erörtert, ob in dem Gesetzentwurf neben den Fraktionen auch die parlamentarischen Gruppen zu erwähnen sind. Der 1. Ausschuß hat von einer besonderen Regelung für das Recht der parlamentarischen Gruppen aus drei Gründen abgesehen. Zunächst ist der Ausnahmecharakter solcher innerparlamentarischer Gruppierungen nicht zu übersehen. Außerdem ist wegen der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 1991 (BVerfGE 84, 304) ein Regelungsbedarf nicht mehr zu erkennen. Schließlich kann in der Praxis dann, wenn sich zu Beginn oder während einer laufenden Wahlperiode eine parlamentarische Gruppe bildet, auf einen gesonderten Beschluß des Deutschen Bundestages über die Rechtsstellung der jeweiligen parlamentarischen Gruppe nicht verzichtet werden. Der Vorschlag des Innenausschusses, die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofes auch für Zuschüsse an parlamentarische Gruppen im § 53 Abs. 2 (§ 52 Abs. 2 des Gesetzentwurfs) ausdrücklich festzuschreiben, kann und muß folglich in dem Beschluß des Deutschen Bundestages über die Anerkennung der parlamentarischen Gruppen realisiert werden, durch den nicht nur die staatlichen Leistungen an die Gruppen, sondern auch die Bedingungen ihrer Gewährung zu regeln sind.

Bonn, den 28. Oktober 1993

**Joachim Hörster**

**Dr. Uwe Küster**

**Torsten Wolfgramm (Göttingen)**

Berichterstatter