



Ausarbeitung

Staatliche Finanzierung der Parlamentsfraktionen

Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 225/09

Staatliche Finanzierung der Parlamentsfraktionen

Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 225/09

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 188/19
Abschluss der Arbeit: 15. August 2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zum für Landtagsfraktionen anwendbaren Recht	4
3.	Entwicklung der staatlichen Finanzierung der Bundestagsfraktionen	5
4.	Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Finanzierung von Bundestagsfraktionen	7
5.	Zur Fraktionsfinanzierung nach dem Abgeordnetengesetz	9

1. Einleitung

Fraktionen sind ein politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages.¹ Sie sind als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens Teil der organisierten Staatlichkeit.² Sie steuern und erleichtern den Ablauf der Parlamentsarbeit.³ Aus diesem Grund können Fraktionen im Rahmen der Parlamentsfinanzierung **Empfänger staatlicher Mittel** sein. Gesetzlich geregelt ist die staatliche Finanzierung der Bundestagsfraktionen in den **§§ 50 ff. Abgeordnetengesetz (AbgG)**.

Neben den Parlamentsfraktionen im **Bundestag**, erhalten auch die Parlamentsfraktionen in den **Landtagen** staatliche Mittel. Im Folgenden wird unter Punkt 2 darauf eingegangen. Unter Punkt 3 wird die **Entwicklung**, unter Punkt 4 der **verfassungsrechtliche Rahmen** der Fraktionsfinanzierung dargestellt. Die **einfach-gesetzlichen Regelungen** zur Fraktionsfinanzierung im Abgeordnetengesetz werden unter Punkt 5 behandelt.

2. Zum für Landtagsfraktionen anwendbaren Recht

Der Status der Fraktionen leitet sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus **Artikel 21 Abs. 1 Grundgesetz (GG)**⁴ und aus **Artikel 38 Abs. 1 S. 2 GG**⁵ her.⁶ Obwohl Artikel 38 Abs. 1 GG unmittelbar nur die Stellung der Bundestagsabgeordneten regelt, sind die aus dieser Norm durch Auslegung zu gewinnenden Grundsätze aufgrund der **Homogenitätsvorgaben** des Grundgesetzes auch für die Rechtsstellung der **Fraktionen der Landtage** beachtlich.⁷ Die Verfassungsautonomie der Länder ist daher insoweit beschränkt, als Art. 38 Abs. 1 GG als besondere Ausprägung des Art. 20 Abs. 2 GG⁸ auch von ihnen zu beachten ist. Die **Länder** müssen sich somit bei der Ausgestaltung des Rechts der Fraktionen grundsätzlich – nicht in jedem Detail – an den **Vorgaben der Bundesverfassung** und deren Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht

1 BVerfGE 80, 188 (219); 142, 25 (61).

2 BVerfGE 2, 143 (160); 43, 142 (147); 70, 324 (362); 112, 118 (135).

3 BVerfGE 20, 56 (104); Klein in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 86. EL Januar 2019, Art. 38 Rn. 254.

4 Für die frühere Rechtsprechung z.B. BVerfGE 10, 4 (14) – „Mit Anerkennung der Parteien in Artikel 21 erkennt das Grundgesetz auch sie [die Fraktionen] an.“; BVerfGE 20, 56 (104 f.).

5 Seit BVerfGE 70, 324 (362 f.) – „Für ihre Rechtsstellung [der Fraktionen] ist daher nicht das für die Parteien im Wahlkampf anerkannte Recht auf Chancengleichheit als grundrechtliche Sicherung aus Art. 3 i. V. m. Art. 21 GG maßgebend. Sie ist vielmehr, da die Fraktion ein Zusammenschluss von Abgeordneten ist, wie der Status der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 GG abzuleiten.“; BVerfGE 80, 188 (220) [Wüppesahl-Urteil]; BVerfGE 84, 304 (324).

6 Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung der Rechtsprechung mit systematischer Einordnung bei: Höltscheid, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 283 ff.

7 Roth, in: Umbach/Clemens, Mitarbeiterkommentar zum Grundgesetz, 2002, Art. 38 Rn. 13; zu den Fraktionsgesetzen der Länder siehe auch: Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz des Bundes, Kommentar, 2002, § 45 Rn. 30 und § 50 Rn. 29 ff.; Trute, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 2001, Art. 38 Rn. 106.

8 Trute, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 2001, Art. 38 Rn. 106.

orientieren.⁹ Es wird daher im Folgenden ausschließlich auf das Recht der Bundestagsfraktionen eingegangen, das im Grundsatz auch von den Ländern zu beachten ist.

3. Entwicklung der staatlichen Finanzierung der Bundestagsfraktionen

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages erhalten seit der 1. Wahlperiode staatliche Zuschüsse. Die Entwicklung der Fraktionszuschüsse spiegelt den Bedarf an finanziellen Mitteln der Fraktionen wider. Anhand der Begründungen für die Fraktionszuschüsse lässt sich die **Geschichte der Zuwendungen** ablesen.¹⁰

Zunächst handelte es sich lediglich um **Geldleistungen** für die Unterhaltung der Büros der Fraktionen. Seit dem Haushaltsjahr 1955 wurde ein Mehrbedarf für die Einstellung von wissenschaftlichen Mitarbeitern einbezogen. Von 1959 an wurde die Mitgliederzahl der Fraktionen bei der Berechnung berücksichtigt; zu einem **Grundbetrag** von monatlich 3.000 DM trat ein **Zuschlag** entsprechend der Stärke der Fraktionen. Im Haushaltsjahr 1963 wurde ein **weiterer Zuschlag** für Gesetzgebungsdienste der Fraktionen hinzugefügt, der seit 1968 nach einem an der Mitgliederzahl ausgerichteten Schlüssel berechnet wird. Seit dem Haushaltsplan 1971 sind die monatlichen Zahlungen an die Fraktionen nach Grundbetrag, allgemeinem Zuschlag je Abgeordneten und gestuftem Zuschlag für den Gesetzgebungsdienst aufgeschlüsselt.

Im Jahr 1977 wurde ein besonderer **Zuschlag für die Opposition** in Höhe von 25 Prozent auf den Grundbetrag und 7 Prozent auf den Zuschlag je Abgeordneten eingeführt. Schließlich umfassen die Fraktionszuschüsse seit 1978 auch Ansätze für die Aus- und Fortbildung der Fraktionsangestellten sowie für besondere Anlässe, zum Beispiel zur Begleichung von Prozesskosten. Eine Änderung im Bereich der Oppositionszuschläge trat 1988 ein. Der Zuschlag pro Fraktion wurde von bisher 25 Prozent auf 15 Prozent gesenkt und der Zuschlag pro Abgeordneten von 7 Prozent auf 10 Prozent erhöht. Seit 1991 dürfen aus dem Haushaltstitel auch **Zuschüsse an Gruppen** gezahlt werden (nachdem der Bundestag schon im Oktober 1990 zugunsten der Gruppe der PDS beschlossen hatte, einen Grundbetrag in Höhe von 213.158 DM im Monat sowie einen monatlichen Zuschlag in Höhe von 7.726 DM je Abgeordneten zu gewähren; das entspricht der Hälfte des Betrages der für Fraktionen vorgesehen ist). Diese Regelung wurde 1991 für die beiden Gruppen der 12. Wahlperiode und 1994 für die Gruppe der PDS in der 13. Wahlperiode erneuert.

Seit dem **1. Januar 1995** – mit Inkrafttreten des 16. Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 11. März 1994¹¹ – hat die Fraktionsfinanzierung eine **gesetzliche Grundlage** erhalten. Gegenwärtig erhalten die Fraktionen gemäß § 50 Abs. 1 AbgG Geld- und Sachleistungen aus dem

9 Vgl. z.B. HbgVerfG, Urteil vom 11.7.1997, NJW 1998, 1054 ff.

10 Aus: Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Kap. 20.7, S. 3243; Aufstellung nach: Kretschmer, Fraktionen, Parteien im Parlament, 1984, S. 52 ff.

11 BGBl. I 1994, S. 526.

Bundeshaushalt. Während die **Sachleistungen**¹² durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages unmittelbar bereit gestellt werden, setzen sich die **Geldleistungen** gemäß § 50 Abs. 2 S. 1 AbgG 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.¹³ Die Höhe dieser Beträge und des Oppositionszuschlages legt der Bundestag gemäß § 50 Abs. 2 S. 2 AbgG jährlich fest.¹⁴

Im **Jahr 2008** erhielt jede Fraktion einen monatlichen Grundbetrag in Höhe von 312.315 EUR und für jedes Mitglied einen monatlichen Betrag in Höhe von 6.521 EUR. Zusätzlich erhielten die Fraktionen der Opposition einen Zuschlag in Höhe von 15 Prozent des Grundbetrages und in Höhe von 10 Prozent des Mitgliedsbetrages.¹⁵ Einen Überblick über die weitere Entwicklung der Geldleistungen an die Fraktionen von 2009 bis 2018 gibt folgende tabellarische Übersicht:

Jahr	Monatlicher Grundbetrag pro Fraktion	Monatlicher Betrag pro Fraktionsmitglied	Zuschlag für jede Oppositionsfraktion	Zuschlag für jedes Mitglied einer Oppositionsfraktion
2009 ¹⁶	339.361 EUR	7.086 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	10 Prozent des Mitgliedsbetrages
2010 ¹⁷	344.553 EUR	7.194 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	10 Prozent des Mitgliedsbetrages
2011 ¹⁸	352.478 EUR	7.359 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	10 Prozent des Mitgliedsbetrages
2012 ¹⁹	354.558 EUR	7.402 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	10 Prozent des Mitgliedsbetrages
2013 ²⁰	371.258 EUR	7.751 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	10 Prozent des Mitgliedsbetrages

12 Zu den Sachleistungen gehören z.B. die Bereitstellung von Büroräumen, die Büroausstattung mit Telefon und Internetzugang, die Benutzung des Fahrdienstes, der Bibliothek und des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, vgl. Braun/Jantsch/Klante (Fn. 7), § 50 Rn. 15.

13 Siehe dazu auch: Braun/Jantsch/Klante (Fn. 7), § 50 Rn. 9.

14 Siehe dazu auch: Braun/Jantsch/Klante (Fn. 7), § 50 Rn. 10 ff.

15 BT-Drs. 16/10326.

16 BT-Drs. 17/35.

17 BT-Drs. 17/3171.

18 BT-Drs. 17/7149.

19 BT-Drs. 17/10670.

20 BT-Drs. 18/304.

Jahr	Monatlicher Grundbetrag pro Fraktion	Monatlicher Betrag pro Fraktionsmitglied	Zuschlag für jede Oppositionsfraktion	Zuschlag für jedes Mitglied einer Oppositionsfraktion
2014 ²¹	373.820 EUR	7.804 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	15 Prozent des Mitgliedsbetrages
2015 ²²	390.978 EUR	8.162 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	15 Prozent des Mitgliedsbetrages
2016 ²³	393.676 EUR	8.218 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	15 Prozent des Mitgliedsbetrages
2017 ²⁴	411.313 EUR	8.586 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	15 Prozent des Mitgliedsbetrages
2018 ²⁵	436.535 EUR	9.112 EUR	15 Prozent des Grundbetrages	10 Prozent des Mitgliedsbetrages

4. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Finanzierung von Bundestagsfraktionen

Die aufgrund des Wahlvorschlags einer Partei gewählten Abgeordneten bilden eine Fraktion, wenn sie die erforderliche Anzahl der Sitze errungen haben.²⁶ **Fraktionen** sind ein **politisches Gliederungsprinzip** für die Arbeit des Bundestages und maßgebliche **Faktoren der politischen Willensbildung**.²⁷ Ihre Bildung beruht auf der in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG).²⁸ Der Bundestag ist daher befugt, in der Geschäftsordnung die Befugnisse der Fraktionen im parlamentarischen Geschäftsgang unter Beachtung der Rechte der Abgeordneten festzulegen.²⁹ Seit langem ist dabei anerkannt, dass Fraktionen als **notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens** Teil der organisierten Staatlichkeit sind.³⁰

21 BT-Drs. 18/2500.

22 BT-Drs. 18/6155.

23 BT-Drs. 18/9750.

24 BT-Drs. 19/2664.

25 BT-Drs. 19/4900.

26 Vgl. § 10 Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT).

27 BVerfGE 80, 188 (219).

28 Klein (Fn. 3), Art. 38 Rn. 241; Braun/Jantsch/Klante (Fn. 7), § 45 Rn. 6; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 38 Rn. 191.

29 BVerfGE 84, 304 (322).

30 BVerfGE 2, 143 (160); 20, 56 (104); 43, 142 (147); 70, 324 (362); 112, 118 (135); 142, 25 (61).

Sie steuern den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit und erleichtern diese damit. Deshalb können Fraktionen **Empfänger staatlicher Mittel** sein.³¹ Die Ausgestaltung nach Grundbetrag, Kopfbetrag und Oppositionszuschlag ist vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet worden.³² Als **Grenze der Höhe der Finanzierung** dienen dabei die **Bedürfnisse der Fraktionen**, die nicht überschritten werden dürfen.³³ **Fraktionsfinanzierung** wird somit – in Abgrenzung zur Parteienfinanzierung³⁴ – als **Teil der Parlamentsfinanzierung** angesehen.³⁵ Die ursprünglich in erster Linie zur Abgrenzung zur Parteienfinanzierung vorgesehene Begrenzung der Fraktionsfinanzierung hat als Konsequenz die strikte Begrenzung der Finanzierung auf die Kosten der parlamentarischen Aufgabenerfüllung der Fraktionen.³⁶

Aus der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer staatlichen Fraktionsfinanzierung lässt sich allerdings nicht ohne weiteres eine Pflicht des Staates zur Fraktionsfinanzierung folgern. Ein verfassungsrechtlich fixierter **Ausstattungsanspruch** der Fraktionen wäre rechtspolitisch wünschenswert,³⁷ ist aber **in der Bundesverfassung nicht verwirklicht**.³⁸ Als Teil der Parlamentsfinanzierung kann die Fraktionsfinanzierung vielmehr – unter Beachtung der gleichen Rechte der Abgeordneten bezüglich der Verteilung zwischen den Fraktionen³⁹ – vom einfachen (Haushalts-) Gesetzgeber so festgesetzt werden, wie es die Aufgaben der Fraktionen zur Koordinierung der Parlamentsarbeit zweckbestimmt erfordern.⁴⁰ So waren die staatlichen Zuschüsse in den ersten Wahlperioden sehr gering und zudem bis 1954 ausschließlich für den Unterhalt von Fraktionsbü-

31 BVerfGE 20, 56 (104); 62, 194 (202).

32 Vgl. BVerfGE 84, 304 (333 f.); 142, 25 (63 f.); siehe auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zur staatlichen Fraktionsfinanzierung, WD 3 - 3000 - 386/18, vom 02.11.2018 mit weiteren Hinweisen.

33 BVerfGE 20, 56 (105).

34 Siehe dazu: Heintzen, Die Trennung von staatlicher Fraktions- und staatlicher Parteienfinanzierung, DVBl. 2003, 706 ff.

35 Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 40 Rn. 80; Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 38 Rn. 151.

36 Hölscheidt, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, DÖV 2000, 712 (715).

37 Hölscheidt (Fn. 6), S. 713.

38 Übersicht über die landesrechtlichen Regelungen bei: Hölscheidt (Fn. 6), S. 708; auf Seite 713 stellt der Verfasser fest: „Fünf Landesverfassungen räumen den Fraktionen einen Anspruch auf eine „angemessene Ausstattung“ ein.“.

39 BVerfGE 84, 304 (322 f.).

40 BVerfGE 80, 188 (231); Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 38 Rn. 190; zur Frage, welche Ausgaben der Fraktionen von der Zweckbestimmung der Fraktionszuschüsse erfasst werden siehe: Schröder, Die Gewährung von Fraktionszuschüssen nach dem Sächsischen Fraktionsrechtsstellungsgesetz, SächsVBl. 2005, 181 (183 ff.).

ros vorgesehen. Erst seit dem Haushaltsjahr 1955 werden Gelder für die Einstellung wissenschaftlicher Mitarbeiter bereitgestellt.⁴¹ Eine deutliche Steigerung erfuhr die Fraktionsfinanzierung erst mit der sozial-liberalen Koalition seit 1969. Der **Ermessensspielraum des Gesetzgebers bezüglich der Höhe der Fraktionszuschüsse** findet seine verfassungsrechtliche **Grenze** erst dort, wo die **Existenz** oder die **Arbeitsfähigkeit der Fraktionen** betroffen würden, da durch die Fraktionsfinanzierung die Aufgaben des Parlaments – soweit sie zur Erfüllung den Fraktionen zugewiesen sind – selbst finanziert werden.⁴²

5. Zur Fraktionsfinanzierung nach dem Abgeordnetengesetz

Die **Konkretisierung** der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Fraktionsbildung und Fraktionsfinanzierung ist Aufgabe des einfachen Gesetzgebers bzw. des Geschäftsordnungsgebers. Über die Bildung von Fraktionen sind im **Abgeordnetengesetz (AbgG)**⁴³ und in der **Geschäftsordnung des Bundestages** folgende Aussagen getroffen:

§ 45 AbgG – Fraktionsbildung

- (1) Mitglieder des Bundestages können sich zu Fraktionen zusammenschließen.
- (2) Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

§ 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) konkretisiert:

§ 10 GO-BT – Bildung der Fraktionen

- (1) Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Schließen sich Mitglieder des Bundestages abweichend von Satz 1 zusammen, bedarf die Anerkennung als Fraktion der Zustimmung des Bundestages.
- (2) Die Bildung einer Fraktion, ihre Bezeichnung, die Namen der Vorsitzenden, Mitglieder und Gäste sind dem Präsidenten schriftlich mitzuteilen.
- (3) Fraktionen können Gäste aufnehmen, die bei der Feststellung der Fraktionsstärke nicht mitzählen, jedoch bei der Bemessung der Stellenanteile (§ 12) zu berücksichtigen sind.

41 Kretschmer (Fn. 10), S. 53.

42 Vgl. BVerfGE 80, 188 (231) und § 47 Abs. 1 AbgG: „Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit.“

43 Der Gesetzgeber hat die Fraktionsfinanzierung als „kollektive Amtsausstattung“ betrachtet (BT-Drs. 12/4756, Begründung A III 2.) und die gesetzlichen Vorgaben über die Fraktionen im Abgeordnetengesetz geregelt. Die §§ 45 ff. AbgG werden daher häufig auch als „Fraktionsgesetz“ bezeichnet.

(4) Mitglieder des Bundestages, die sich zusammenschließen wollen, ohne Fraktionsmindeststärke zu erreichen, können als Gruppe anerkannt werden. Für sie gelten die Absätze 2 und 3 entsprechend.

(5) Technische Arbeitsgemeinschaften zwischen Fraktionen können nicht zu einer Änderung der Stellenanteile führen, die den einzelnen Fraktionen nach ihrer Stärke zustehen.

Zur Fraktionsfinanzierung selbst bestimmt § 50 AbgG:

§ 50 AbgG – 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 Bundestag jährlich fest. Dazu erstattet der Präsident dem Bundestag im Benehmen mit dem Ältestenrat jeweils bis zum 30. September einen Bericht über die Angemessenheit der Beträge und des Oppositionszuschlages und legt zugleich einen Anpassungsvorschlag vor.

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

(5) Geldleistungen nach Absatz 1 können auf neue Rechnung vorgetragen werden.

Die **konkrete Höhe der** zur Fraktionsfinanzierung im Bundeshaushalt bereitgestellten **Gelder** ergibt sich somit ausschließlich aus dem **Bundeshaushalt**.⁴⁴ Auf den ersten Blick scheint die in § 50 Abs. 5 AbgG vorgesehene **Möglichkeit der Rücklagenbildung** gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz,⁴⁵ dass der konkrete Finanzierungsbedarf die Höchstgrenze der staatlichen Zuschüsse ausmacht, zu verstoßen. Nach allgemeiner Ansicht ist dies aber deswegen nicht der Fall, weil der konkrete Finanzierungsbedarf vom Haushaltsgesetzgeber nicht vollständig vorhersehbar ist, so dass ein parlamentarisch begründeter Finanzierungsbedarf – zum Beispiel Finanzierung einer „Arbeitsgruppe Untersuchungsausschuss“ – während des Haushaltsvollzugs oftmals nur

44 Braun/Jantsch/Klante (Fn. 7), § 50 Rn. 6; Klein/Krings, in; Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Hdb. Parlamentsrecht, § 17 Rn. 72.

45 Siehe nur BVerfGE 20, 56 (105).

durch die Inanspruchnahme von Rücklagen möglich ist.⁴⁶ Der Gesetzgeber selbst hat zur Begründung auf die Notwendigkeit einer langfristigen Haushaltsplanung hingewiesen.⁴⁷ Wegen des in **§ 50 Abs. 4 S. 2 AbgG** ausdrücklich verankerten **Verbots der indirekten staatlichen Parteienfinanzierung durch Fraktionsmittel** verstößt diese Regelung auch nicht gegen das Gebot der Abgrenzung der Fraktions- von der Parteienfinanzierung.⁴⁸ Es erscheint allein bedenklich, dass der Gesetzgeber keinen Höchstbetrag für Rücklagen – beispielsweise den auf das erste volle Jahr der Wahlperiode entfallenden Betrag – bestimmt hat.⁴⁹

Weiterhin beinhaltet das Gesetz insbesondere Regelungen über die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen,⁵⁰ über die Rechnungslegung⁵¹ und Rechnungsprüfung⁵² und – mittelbar – über die Zulässigkeit von Funktionszulagen.⁵³ Dabei unterliegen gerade die Regelungen über die **Rechnungsprüfung** der Kritik.⁵⁴ Anders als bei der Parteienfinanzierung wird die – vom Wirtschaftsprüfer testierte – Mittelverwendung nicht durch den Bundestagspräsidenten, sondern durch den **Bundesrechnungshof** geprüft.⁵⁵ § 53 Abs. 2 S. 2 AbgG bestimmt dabei ausdrücklich, dass die „politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktionen [...] nicht Gegenstand der Prüfung“ ist. Diese materielle Beschränkung der **Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofs** drückt insofern eine Selbstverständlichkeit aus, als es nicht zulässig wäre, das sich in Ausgaben manifestierende politische Handeln der Fraktionen im Rahmen ihrer parlamentarischen Aufgabenerfüllung zu überprüfen.⁵⁶ Aber auch wenn sich die Kontrolle des Rechnungshofs nicht auf die politische

46 Hölscheidt (Fn. 27), DÖV 2000, 712 (719), mit w. Nachw.; kritisch: Hobusch, DÖV 2018, 552 ff.

47 BT-Drs. 12/4756, Begründung B zu § 49.

48 BVerfGE 20, 56 (105).

49 Eine Darstellung und Beleuchtung findet sich bei: Hölscheidt (Fn. 27), DÖV 2000, 712 (719).

50 § 47 Abs. 3 AbgG: „Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.“.

51 § 51 AbgG; § 52 Abs. 1, 4 und 5 AbgG.

52 § 53 AbgG.

53 § 52 Abs. 2 Nr. 2 a) AbgG: „Summe der Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion“; eine ausführliche Darstellung bei: Hölscheidt (Fn. 27), DÖV 2000, 712 (715 ff.), mit w. Nachw.

54 Z.B. Hölscheidt (Fn. 27), DÖV 2000, 712 (720 f.), mit w. Nachw.

55 Zum Prüfungsrecht des Rechnungshofs am Beispiel des Landes Sachsen: Schröder, Das Prüfungs- und Einsichtsrecht des Rechnungshofs in Unterlagen der Fraktionen, LKV 2006, 112 ff.

56 Siehe nur: Hölscheidt (Fn. 27), DÖV 2000, 712 (720 f.).

Zweckmäßigkeit der Mittelverwendung beziehen darf,⁵⁷ ist über diese Finanzkontrolle ausreichende Transparenz der Fraktionszuwendungen herstellbar.⁵⁸

Letztlich hat der Gesetzgeber detaillierte Regelungen über die Rechtsfolgen der **Liquidation einer Fraktion** getroffen.⁵⁹ Eine solche Regelung war nach den Erfahrungen mit zeitweise nicht mehr in den Bundestag gewählten parlamentarischen Gruppierungen notwendig geworden, da die insbesondere durch wissenschaftliches Personal professionalisierte Parlamentsarbeit die Fraktionen zwingt, sich finanziell mittelfristig zu binden.

57 Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 38 Rn. 116.

58 HbgVerfG, NJW 1998, 1054 (1057).

59 § 54 AbgG.