



zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag

Herausgeber

Bundesrechnungshof
Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Tel.: 0228 99 721-1030
Fax: 0228 99 721-1039
E-Mail: presse@brh.bund.de
Internet: www.bundesrechnungshof.de



Bericht

nach § 99 BHO

zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechts-
rahmens für die Liquidation von Fraktionen
im Deutschen Bundestag

Bonn, den 4. September 2018

Inhaltsverzeichnis

Seite

0	Zusammenfassung	1
1	Vorbemerkung	2
1.1	Grundsatz der Diskontinuität und Liquidation von Fraktionen	2
1.2	Liquidationsverfahren seit dem Jahr 2002	2
1.3	Begleitende Prüfungen durch den Bundesrechnungshof auf Bitten der Bundestagsverwaltung	3
1.4	Erhebliche praktische und rechtliche Probleme sowie Unsicherheiten	3
2	Rechtliche Rahmenbedingungen	3
2.1	Grundlagen und Ziel des Liquidationsverfahrens	3
2.2	Zuständigkeiten im Liquidationsverfahren	4
2.3	Aufgaben der Bundestagsverwaltung vor und während der Liquidationsphase	4
3	Problemgebiete in der Praxis	5
3.1	Lange Dauer der Liquidationsverfahren	5
3.1.1	Gesetzliche Fristen	5
3.1.2	Bisherige Praxis	5
3.1.3	Landesrechtliche Lösungen	7
3.1.4	Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	7
3.1.5	Zwischenergebnis	11
3.2	Fehlende begleitende Kontrolle	11
3.2.1	Rechnungslegungspflichten von Fraktionen	11
3.2.2	Keine Regeln zu Fraktionen i. L.	12
3.2.3	Bisherige Praxis	13
3.2.4	Landesrechtliche Lösungen	14
3.2.5	Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	15
3.2.6	Zwischenergebnis	17
3.3	Aufbewahrung von Unterlagen nach der Liquidation	17
3.3.1	Notwendigkeit, Unterlagen zu Prüfzwecken aufzubewahren	17
3.3.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	18
3.3.3	Bisherige Praxis	19
3.3.4	Landesrechtliche Regelungen	19
3.3.5	Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	19
3.3.6	Zwischenergebnis	22
4	Abschließende Würdigung	22

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat bei den Verfahren zur Liquidation von Bundestagsfraktionen erhebliche strukturelle Defizite festgestellt.

0.1

Diese betreffen das Verfahren selbst: Hier gibt es Rechtsunsicherheiten vor allem zur Abwicklung von Verträgen und was zu tun ist, wenn die Schulden das Vermögen übersteigen. Diese Rechtsunsicherheiten sind wesentliche Ursache für die lange Dauer von Liquidationsverfahren (Nummer 3.1).

0.2

Weiterhin gibt es in der Praxis der Liquidationsverfahren keine wirksame begleitende Kontrolle. Derzeit hält sich keine staatliche Stelle für zuständig, auf ein zügiges, ordnungsgemäßes und hinreichend dokumentiertes Liquidationsverfahren zu achten. Bei den lang andauernden Liquidationsverfahren ist eine regelmäßige Rechnungslegung über die Verwendung der staatlichen Mittel bisher nicht gewährleistet. Auch eine nachträgliche Prüfung der Liquidation wird dadurch zumindest erschwert (Nummer 3.2).

0.3

Hinzu kommt, dass klare Regeln zur Aufbewahrung der Fraktionsunterlagen fehlen. Dies gilt nicht nur für die Unterlagen, die das Liquidationsverfahren selbst betreffen; es gilt auch für die zahlungsbegründenden Unterlagen aus der Zeit vor der Liquidation (Nummer 3.3).

Die zunehmende Zahl von Bundestagsfraktionen erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass es künftig öfter zu Liquidationsverfahren kommen wird. Um die aufgezeigten Defizite zu beheben, empfiehlt der Bundesrechnungshof entsprechende gesetzliche Regeln.

Ziel sollte es sein,

- vorhandene Regelungslücken zu schließen und die aufgezeigten strukturellen Defizite bei dem Verfahren selbst und der Kontrolle zu beheben,
- möglichst klare Regeln zu schaffen, um Streitigkeiten entgegenzuwirken, die Gleichbehandlung aller Bundestagsfraktionen auch im Liquidationsfall sowie die Gleichbehandlung der Gläubiger sicherzustellen und
- die Verfahren zu straffen, um das Ziel der Liquidation – Beendigung der Rechtsgeschäfte und Vermögensrückführung – schneller als bisher zu erreichen.

1 Vorbemerkung

1.1 Grundsatz der Diskontinuität und Liquidation von Fraktionen

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages können sich jeweils für die Dauer einer Wahlperiode zu Fraktionen zusammenschließen.¹ Mit der Konstituierung eines neuen Bundestages endet das Mandat der Abgeordneten des alten Bundestages (Grundsatz der Diskontinuität).² Damit entfällt die bisherige Existenzgrundlage der Fraktionen als Zusammenschluss von Abgeordneten.³ Die Abgeordneten des neuen Bundestages können sich dann wiederum zu Fraktionen zusammenschließen. Unter bestimmten Voraussetzungen⁴ kann sich eine solche neu gebildete Fraktion innerhalb von 30 Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode zur Nachfolgefraktion der entsprechenden bisherigen Fraktion erklären.⁵ Sie wird dann rückwirkend⁶ zum Beginn der Wahlperiode deren Rechtsnachfolgerin. Hat eine Fraktion im nächsten Bundestag keine Rechtsnachfolgerin, muss sie abgewickelt werden. Sie ist nach den Regelungen des Abgeordnetengesetzes (AbgG) zu liquidieren.⁷

1.2 Liquidationsverfahren seit dem Jahr 2002

In der jüngeren Vergangenheit gab es zwei solcher Liquidationen. Bei der Bundestagswahl im Jahr 2002 erlangte die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS)⁸ nur zwei Direktmandate und war somit im 15. Deutschen Bundestag nicht mehr in Fraktionsstärke vertreten. In den Jahren 2002 bis 2005 liquidierte sich daher die PDS-Fraktion des 14. Deutschen Bundestages. Der Freien Demokratischen Partei (FDP) gelang bei der Bundestagswahl im Jahr 2013 der Wiedereinzug nicht, sodass sie im 18. Deutschen Bundestag nicht mehr vertreten war. Die Liquidation der FDP-Fraktion des 17. Deutschen Bundestages läuft seit dem Jahr 2013. Beide Fraktionen hatten zu Beginn der Liquidationsverfahren noch jeweils Vermögenswerte in Millionenhöhe.

1 Vgl. zu den Voraussetzungen im Einzelnen § 45 Abgeordnetengesetz (AbgG), §§ 10 ff. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT).

2 Artikel 39 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz.

3 § 54 Absatz 1 Nummer 3 AbgG i. V. m. § 46 AbgG.

4 § 54 Absatz 7 AbgG. Voraussetzung ist, dass die Mitglieder der alten und der neuen Fraktion der gleichen Partei angehören.

5 § 54 Absatz 7 AbgG.

6 Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) vom 20. April 1993, Bundestagsdrucksache 12/4756, S. 9.

7 § 54 Absatz 2 bis Absatz 6 AbgG. Daneben findet auch eine Liquidation statt, wenn während der Wahlperiode der Fraktionsstatus einer Fraktion erlischt oder sich die Fraktion auflöst (§ 54 Absatz 1 Nummer 1 und 2 AbgG).

8 Die PDS ging 2007 in der Partei Die Linke auf.

1.3 Begleitende Prüfungen durch den Bundesrechnungshof auf Bitten der Bundestagsverwaltung

In beiden Liquidationsverfahren zeichneten sich von Beginn an verschiedene grundlegende Probleme und ungeklärte Rechtsfragen ab. Daher bat die Bundestagsverwaltung den Bundesrechnungshof jeweils frühzeitig darum, diese Verfahren zu begleiten und sie zu beraten. Sie begründete dies damit, dass sie nach Beendigung der Liquidation Fehler nicht mehr korrigieren könne. Der Bundesrechnungshof hat die Bundestagsverwaltung bei beiden Liquidationsverfahren prüfend begleitet und bei verschiedenen Rechtsfragen beraten, bei dem Verfahren der PDS-Fraktion bis zu dessen Abschluss.

1.4 Erhebliche praktische und rechtliche Probleme sowie Unsicherheiten

Der Bundesrechnungshof stellte in beiden Liquidationsverfahren fest, dass erhebliche praktische und rechtliche Probleme sowie Unsicherheiten bestehen, für die es keine hinreichenden gesetzlichen Regelungen gibt. Die vorhandenen Regelungen im Abgeordnetengesetz reichen nicht aus. Ergänzungen zu diesen Regelungen könnten hier helfen. Der Bundesrechnungshof hat daher in diesem Bericht die festgestellten strukturellen Problemfelder bei Liquidationsverfahren zusammengestellt und Empfehlungen für die Zukunft erarbeitet. Diese betreffen zunächst das Liquidationsverfahren selbst (Nummer 3.1), die begleitende Kontrolle des Verfahrens (Nummer 3.2) sowie die Aufbewahrung von Unterlagen nach der Liquidation (Nummer 3.3). Da derzeit keine staatliche Stelle für die Aufsicht über die Liquidationsverfahren zuständig ist, unterrichtet der Bundesrechnungshof gemäß § 99 BHO Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung unmittelbar.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

2.1 Grundlagen und Ziel des Liquidationsverfahrens

Mit dem Ende der Wahlperiode verliert eine Fraktion ihre Mitglieder und somit ihre bisherige Existenzgrundlage. Der Fraktionszweck, die Koordination der Parlamentsarbeit ihrer Mitglieder im Bundestag⁹, entfällt – sofern sich nicht eine Fraktion zur Rechtsnachfolgerin erklärt – unwiderruflich. Der Gesetzgeber hat jedoch Regelungen geschaffen, um das Fraktionsvermögen geordnet abzuwickeln.¹⁰

⁹ Vgl. dazu Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88, juris, Randnummer 134.

¹⁰ § 54 Absatz 2 bis 6 AbgG.

Während der Liquidation „gilt“ die Fraktion nach einer gesetzlichen Fiktion als fortbestehend, dies aber nur „soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert“.¹¹ Hierzu sind nach der abschließenden gesetzlichen Regelung drei Aufgaben zu erfüllen:¹²

- Die laufenden Geschäfte der Fraktion sind zu beenden,
- die Forderungen der Fraktion sind einzuziehen und
- die Gläubiger der Fraktion sind zu befriedigen.

Hierzu darf die Fraktion auch Vermögensgegenstände verwerten.¹³

2.2 Zuständigkeiten im Liquidationsverfahren

Zuständig für die Liquidation ist der ehemalige Fraktionsvorstand, soweit die Geschäftsordnung der Fraktion nichts anderes bestimmt.¹⁴ Die Liquidatoren dürfen zum Zwecke der Liquidation auch neue Geschäfte eingehen und Vermögen in Geld umsetzen, wobei sie die Zweckbindung der Fraktionsmittel¹⁵ beachten müssen.¹⁶ Die Liquidatoren haften Gläubigern gegenüber gesamtschuldnerisch für schuldhaft verursachte Schäden.¹⁷

2.3 Aufgaben der Bundestagsverwaltung vor und während der Liquidationsphase

Die Bundestagsverwaltung stellt den Fraktionen während der Wahlperiode die ihnen gesetzlich zustehenden Geld- und Sachleistungen zur Verfügung.¹⁸ Sie muss diese Leistungen zurückbehalten, falls Fraktionen mit der Rechnungslegung in Verzug sind.¹⁹ Haben Fraktionen Mittel zweckwidrig verwendet,²⁰ prüft die Bundestagsverwaltung einen Rückforderungsanspruch gegen die Fraktionen.

Die Zuständigkeiten der Bundestagsverwaltung während der Liquidation sind nicht geregelt (siehe hierzu auch Nummer 3.2). Praktisch stellt die Bundestagsverwaltung den Fraktionen in Liquidation (i. L.) bislang für die Dauer der Liquidationsverfahren Sachmittel wie beispielsweise Räumlichkeiten zur Verfügung; dies begründete sie damit, dass dies wirtschaftlicher sei als die Anmietung von Büroflächen auf dem freien Markt. So würden die Mittel der Fraktion i. L. erhalten bleiben und damit der nach der Liquidation an den Bund zurückzuführende Betrag (siehe hierzu den übernächsten Absatz) nicht unnötig verringert.

11 § 54 Absatz 2 Satz 2 AbgG; vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. Mai 2014 – 2 BvE 3/12, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2014, S. 1159 (1160).

12 § 54 Absatz 3 Satz 1 AbgG.

13 § 54 Absatz 3 Satz 2 AbgG.

14 § 54 Absatz 2 Satz 3 AbgG.

15 § 50 Absatz 4 AbgG.

16 § 54 Absatz 3 Satz 2 und Satz 3 AbgG.

17 § 54 Absatz 3 Satz 4 AbgG.

18 § 50 AbgG.

19 § 52 Absatz 5 AbgG.

20 § 50 Absatz 4 AbgG.

Weiterhin hat der Haushaltsgesetzgeber – erstmalig im Haushaltsplan 2017 – im Kapitel 0211 (Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben) des Einzelplans 02 folgende Erläuterungen zum flexibilisierten Titel 526 01 (Gerichts- und ähnliche Kosten) angebracht: „Aus diesem Titel können auch die notwendigen Kosten für die Aufgaben nach § 54 Absatz 3 des Abgeordnetengesetzes²¹ erstattet werden.“

Nach Beendigung der Liquidation nimmt die Bundestagsverwaltung – sofern noch vorhanden – Folgendes entgegen:²²

- Geldleistungen, die die Fraktion aus dem Bundeshaushalt erhalten hat,
- damit angeschaffte Vermögenswerte sowie
- Sachleistungen des Bundes.

3 Problembereiche in der Praxis

3.1 Lange Dauer der Liquidationsverfahren

3.1.1 Gesetzliche Fristen

Eine zeitliche Begrenzung des Liquidationsverfahrens enthält das Abgeordnetengesetz nicht. Allerdings ist geregelt, dass die auf die Liquidation folgende Verteilung des verbliebenen Vermögens erst sechs Monate nach dem Verlust der Rechtsstellung der Fraktion vorgenommen werden darf.²³ Diese Regelung dient dem Schutz von Gläubigern der Fraktion. Sie gibt ihnen Zeit, ihre Forderungen gegen die Fraktion geltend zu machen. Denn mit dem Ende der Liquidation endet auch die Fortbestandsfiktion der Fraktion als juristische Person. Sie erlischt dann ohne Rechtsnachfolge. Forderungen gegen die Fraktion liefen damit ins Leere.

3.1.2 Bisherige Praxis

Die Liquidation der PDS-Fraktion dauerte länger als drei Jahre. Das Liquidationsverfahren der FDP-Fraktion befindet sich inzwischen im fünften Jahr.

Eine Hauptursache für die lange Dauer der Liquidationsverfahren waren **arbeitsrechtliche Streitigkeiten bzw. Gerichtsverfahren**. Auch nur ein einziges Verfahren, geführt über mehrere Instanzen, verhindert die Beendigung einer Liquidation. Folgende Hauptgründe für derartige Streitigkeiten hat der Bundesrechnungshof identifiziert:

²¹ Durchführung des Liquidationsverfahrens.

²² § 54 Absatz 4 AbgG.

²³ § 54 Absatz 6 Satz 1 AbgG.

- Ein Teil der Arbeitsverträge war bis zum Ende des Jahres, in dem die Wahlperiode regulär endete, befristet, jedoch mit unterschiedlich formulierten Befristungsklauseln. Nach der Rechtsprechung der Gerichte für Arbeitssachen kann eine Befristung **bei Fraktionsbeschäftigten**, die die Fraktionen und deren Mitglieder **durch fachliche Beratung und politische Bewertung** beispielsweise bei Vorträgen, Beiträgen und Konzepten unterstützen, zulässig sein.²⁴ Allerdings war die Befristung solcher Verträge in der Praxis teilweise nicht eindeutig formuliert. Somit war die Wirksamkeit der Befristung umstritten.²⁵ Bei Arbeitsverträgen mit **anderen Beschäftigten** war umstritten, ob sie befristet oder auflösend bedingt geschlossen werden durften.²⁶ Nicht in allen Fällen, in denen die Befristung umstritten war, wurde den Beschäftigten rechtzeitig hilfsweise gekündigt.
- Bei der Kündigung unbefristeter Arbeitsverträge wurde um die Wirksamkeit von Kündigungen und die Zahlung von Abfindungen gestritten. Es war in diesem Zusammenhang auch strittig, ob die Zeiten, in denen einzelne Fraktionsbeschäftigte bei anderen parlamentarischen Arbeitgebern beschäftigt waren, bei der Berechnung der Betriebszugehörigkeit zu der Fraktion zu berücksichtigen waren. Die Dauer der Betriebszugehörigkeit war maßgeblich für die Dauer der Kündigungsfrist und die Höhe der Abfindung.
- Ferner wurde die Frage aufgeworfen, ob für die Fraktionsarbeit beurlaubte Beamtinnen und Beamte und Angestellte nach Rückkehr zu ihrem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber einen Anspruch auf Ausgleich hatten, wenn sie bei der Fraktion eine höhere Vergütung als bei ihrem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber erhalten hatten.

Generelle Probleme bei der Beendigung anderer Vertragsverhältnisse stellte der Bundesrechnungshof nicht fest. Allerdings führte die liquidationsbedingte Beendigung eines Vertragsverhältnisses durch die Fraktion i. L. in einem Fall dazu, dass der Vertragspartner eine Ausgleichsforderung in Millionenhöhe geltend machte, die das noch verbliebene Vermögen der Fraktion i. L. bei weitem überstieg (Mangelfall). Hier fehlte es an einer eindeutigen gesetzlichen Regelung, wie Fraktionen mit einem solchen Mangelfall umgehen müssen. Im vorliegenden Fall hatte die Fraktion i. L. Zweifel, ob Fraktionen überhaupt insolvenzfähig sind. Eine Insolvenz erschien der Fraktion i. L. aber auch nicht wünschenswert. Letztlich wurden die Lösung des Problems und die Beendigung der Liquidation auf unbestimmte Zeit, jedenfalls bis auf die Zeit nach der nächsten Bundestagswahl, verschoben.

24 Vgl. Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 26. August 1998 – 7 AZR 257/97; Landesarbeitsgericht Thüringen, Urteil vom 25. September 2001 – 7 Sa 522/2000; Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 8. September 2010 – 15 Sa 725/10 u. a.; Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24. September 2014 – 24 Sa 525/14 u. a. Die Zulässigkeit der Befristung von Arbeitsverträgen richtet sich nach den Vorschriften des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG).

25 In einem Fall verneinte dies das Bundesarbeitsgericht und qualifizierte den Arbeitsvertrag als unbefristet. Das Gericht verwies die Sache an das Landesarbeitsgericht zur Entscheidung zurück, ob die vorsorglich von der Fraktion erklärte Kündigung wirksam sei. Vgl. Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 15. Februar 2017 – 7 AZR 291/15.

26 Das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg hielt in seinem Urteil vom 28. August 2015 – 7 Sa 388/15 die Befristung mangels Vorliegen eines Sachgrundes für nicht wirksam. Eine Zweckbefristung oder eine auflösende Bedingung seien nicht wirksam vereinbart worden.

3.1.3 Landesrechtliche Lösungen

Anders als das Abgeordnetengesetz treffen einige landesrechtliche Vorschriften konkrete Regelungen, um die Dauer von Liquidationsverfahren zu begrenzen:

- Nach dem Fraktionsrechtsstellungsgesetz des Saarlandes kann der Landtagspräsident die Verwaltung des Landtages anstelle der Liquidatoren mit der Liquidation beauftragen, wenn die Liquidatoren nicht spätestens einen Monat nach dem Verlust der Rechtsstellung der Fraktion eine Aufstellung sämtlicher offener Verpflichtungen und Forderungen der Fraktion vorgelegt haben oder wenn seit dem Verlust der Rechtsstellung 18 Monate verstrichen sind.²⁷
- Nach dem Fraktionsgesetz von Sachsen-Anhalt ist über den Verlauf der Liquidation Rechnung zu legen, wenn die Liquidation nicht innerhalb von sechs Monaten nach Beginn abgeschlossen ist.²⁸ Wird dieser Bericht nicht frist- und sachgemäß vorgelegt, kann der Präsident des Landtages auf Kosten der Fraktion Dritte mit der Durchführung der Liquidation beauftragen.²⁹
- Nach dem Abgeordnetengesetz von Mecklenburg-Vorpommern ist die Liquidation innerhalb von sechs Monaten nach dem Verlust der Rechtsstellung der Fraktion abzuschließen. Wird die Liquidation nicht innerhalb dieser Frist abgeschlossen, kann der Präsident des Landtages in begründeten Ausnahmefällen eine Verlängerung der Frist um bis zu drei Monate gewähren.³⁰

Zusammenfassend gehen die landesgesetzlichen Regelungen davon aus, dass Fraktionen sich innerhalb eines Zeitraums von 6 bis maximal 18 Monaten selbst liquidieren können. Zieht man diese landesgesetzlichen Regelungen als Orientierungsmaßstab heran, zeigt sich, dass die vom Bundesrechnungshof untersuchten Verfahren zur Liquidation von Fraktionen des Deutschen Bundestages den vorgesehenen Zeitrahmen erheblich überschritten.

3.1.4 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

3.1.4.1 Regelung zur Dauer der Liquidationsverfahren

Die gesetzliche Fiktion des Fortbestands konstruiert für das Liquidationsverfahren den Zustand einer Fraktion, der mangels anhaltender demokratischer Legitimation durch die Wähler tatsächlich nicht mehr besteht. Mit der verfassungsrechtlich vorgegebenen personellen Diskontinuität des Bundestages lässt sich dieser Zustand auf Dauer nicht vereinbaren. Jede Liquidation ist daher schnellstmöglich zu beenden.

27 § 10 Absatz 7 i. V. m. Absatz 3 Satz 3 Fraktionsrechtsstellungsgesetz Saarland.

28 § 4 a Absatz 4 Satz 2 Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt.

29 § 4 a Absatz 5 Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt.

30 § 57 Absatz 2 Satz 2 und 3 Abgeordnetengesetz Mecklenburg-Vorpommern.

Zudem hat der Bund ein wirtschaftliches Interesse an einer schnellen Abwicklung der Fraktionen i. L. Zum einen stellt die Bundestagsverwaltung den Fraktionen i. L. für die Dauer der Liquidationsphase weiterhin Sachmittel zur Verfügung. Zum anderen gefährdet jede Verzögerung der Liquidation die Interessen der Gläubiger und das Interesse des Bundes an der Rückführung der von ihm ausgereichten Mittel. Es besteht die Gefahr, dass das Vermögen einer Fraktion i. L. durch laufende Kosten immer weiter abschnilzt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Liquidatoren für die Durchführung des Liquidationsverfahrens weiteres Personal benötigen. Dabei fehlt es auch an einem eigenen Anreiz der Fraktionen i. L., sparsam und wirtschaftlich zu haushalten. Denn sie müssen die nach der Liquidation verbleibenden Mittel aus dem Bundeshaushalt vollständig an den Bund zurückführen.

Das Abgeordnetengesetz wirkt einer (über-)langen Dauer von Liquidationsverfahren derzeit nicht wirksam entgegen. Der Gesetzgeber hält es zwar für möglich, die Liquidation innerhalb von sechs Monaten nach dem Verlust der Rechtsstellung einer Fraktion durchzuführen. Sonst hätte er nicht zum Schutz der Gläubiger geregelt, dass die Verteilung des verbleibenden Vermögens erst nach sechs Monaten vorgenommen werden darf. Die beiden beobachteten Liquidationsverfahren von Fraktionen dauerten bzw. dauern jedoch um ein Vielfaches länger. Die Praxis zeigt, dass die Liquidationsphase sogar länger dauern kann als die durch Wahlen festgelegte reguläre Existenzdauer einer Fraktion, die Dauer einer Wahlperiode.³¹

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, der langen Dauer der Liquidationsverfahren durch geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken. Dazu wäre es zunächst sinnvoll, durch eine gesetzliche Frist klarzustellen, dass die Liquidationsverfahren zügig abgewickelt werden sollen. Hierbei kann sich der Gesetzgeber an den genannten landesrechtlichen Regelungen orientieren. Die längste Frist, die in diesen Vorschriften genannt wird, beträgt 18 Monate. Der Bundesrechnungshof hält eine entsprechende Regelung auf Bundesebene für sachgerecht.

Daneben empfiehlt der Bundesrechnungshof, den festgestellten Hauptursachen für die lange Liquidationsdauer, wie nachfolgend dargestellt, entgegenzuwirken.

3.1.4.2 Regelung zur Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen

Während der Liquidation besteht eine Fraktion aufgrund der gesetzlichen Fiktion³² fort, „soweit“ dies für den Zweck der Liquidation erforderlich ist.³³ Zweck der Liquidation ist die Beendigung aller Verträge, hier also vor allem der Beschäftigungsverhältnisse. Dieses Ziel wird in der Praxis nicht erreicht. Das fiktive Fortbestehen der Fraktion führt nicht zu einer zügigen Abwicklung, sondern verzögert in der Praxis die Abwicklung erheblich:

31 So dauerte die Liquidation einer Landtagsfraktion in Thüringen von 1994 bis 2001.

32 § 54 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

33 Demzufolge hat beispielsweise eine laufende Prüfung durch den Bundesrechnungshof keinen Einfluss auf die Liquidation. Die Liquidatoren müssen nur sicherstellen, dass der Bundesrechnungshof auch nach Abschluss der Liquidation Zugang zu den Unterlagen hat (siehe hierzu Nummer 3.3).

Da die Fraktion – aufgrund der rechtlichen Fiktion im Abgeordnetengesetz – fortbesteht, enden Verträge nicht automatisch zum Ende der Wahlperiode. Die Fraktion muss sie erst abwickeln. Weil sie aber die Verträge erst abwickeln muss und es hierbei zu Streitigkeiten kommt, schließen die Liquidatoren die Liquidation nicht zügig ab, sodass die Fraktion weiterhin (fiktiv) als Fraktion i. L. fortbesteht.

Dieser Zustand ist unbefriedigend. Nach einer kurzen Übergangszeit benötigen die Liquidatoren für die Durchführung der Liquidation kaum noch Beschäftigte. Deren Kerntätigkeit, die Unterstützung der Abgeordneten und die Organisation des parlamentarischen Betriebes, sind vollständig entfallen.

Entscheidend für eine zügige Durchführung der Liquidation ist somit eine zügige und rechtssichere Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse.

Bei Befristungen müssen die Fraktionen künftig bereits bei Vertragsschluss die einschlägige Rechtsprechung der Gerichte für Arbeitssachen beachten. Dies gilt sowohl für das „Ob“ als auch das „Wie“ der Befristung. Die Befristungsklauseln in den Arbeitsverträgen sollten dann einheitlich und rechtssicher dieser Systematik folgen.

Nicht befristete Beschäftigungsverhältnisse müssen die Fraktionen i. L. unverzüglich kündigen. Sofern umstritten ist, ob eine Befristung wirksam ist, sollten die Fraktionen die Beschäftigungsverhältnisse im Falle der Liquidation unverzüglich hilfsweise kündigen.

Der Bundesrechnungshof geht jedoch nicht davon aus, dass dies alleine genügt, um Rechtsstreitigkeiten weitgehend auszuschließen. Er regt daher zusätzlich an zu prüfen, ob und wie das Abgeordnetengesetz geändert werden kann, um auch die Besonderheiten der Fraktionen als Arbeitgeber angemessen zu berücksichtigen. Hierbei sieht der Bundesrechnungshof folgende Varianten:

- Um Streitigkeiten über die „Konditionen“ von Kündigungen zu vermeiden, könnte der Gesetzgeber in § 54 AbgG ein einheitliches Kündigungsrecht für den Fall der Liquidation schaffen. Er könnte hierzu beispielsweise eine einheitliche Kündigungsfrist festlegen.
- Die rechtssichere Beendigung im Liquidationsfall wäre alternativ dadurch zu erreichen, dass die Beschäftigungsverhältnisse gesetzlich befristet werden bzw. der Gesetzgeber eine vertragliche Befristung aller Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht.
- In Betracht käme auch zu prüfen, ob und inwieweit für Beschäftigte der Fraktionen die für Beschäftigte von Abgeordneten nach § 12 Absatz 3 AbgG einschließlich der entsprechenden Ausführungsbestimmungen des Ältestenrats umgesetzte Praxis zur Befristung und Beendigung von Arbeitsverträgen mit dem Ablauf der Wahlperiode übernommen werden kann.

Eine diesen Vorschlägen entsprechende Regelung wäre auch unter Berücksichtigung des Interesses der Beschäftigten an einer unbegrenzten Fortführung ihrer Verträge sachgerecht und verhältnismäßig. Das Grundgesetz sieht vor, dass die

Mitglieder des Deutschen Bundestages jeweils nur auf Zeit gewählt sind. Daraus folgt, dass die Existenzdauer von Fraktionen – also hier der Arbeitgeber – begrenzt ist.³⁴ Zwar hat es der Gesetzgeber den Fraktionen trotz des Grundsatzes der Diskontinuität ermöglicht, unbefristete Verträge zu schließen. Das Weiterbestehen dieser Verträge setzt jedoch zwingend voraus, dass ein Vertragspartner – also die Fraktion oder eine Rechtsnachfolgerin – existiert.³⁵

Insoweit können die Beschäftigten bereits bei der jetzt geltenden Rechtslage nur darauf vertrauen, dass ihre Beschäftigungsverhältnisse weiterlaufen, **wenn** die Bedingungen für die Rechtsnachfolge (entsprechende Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler, Nachfolgebeschluss der frei gewählten Abgeordneten des nächsten Bundestages) eintreten. Sie können nicht darauf vertrauen, **dass** diese Bedingungen eintreten.

3.1.4.3 Regelung zur Liquidation im Mangelfall

Die Fraktionen sind nicht Teil der Bundesverwaltung.³⁶ Sie sind zwar Gliederungen des Verfassungsorgans Bundestag, aber diesem gegenüber als juristische Personen rechtlich verselbstständigt.³⁷ Sie erhalten vom Bund für die Dauer ihrer Existenz Mittel für ihre Fraktionsarbeit zur eigenen Bewirtschaftung.³⁸ Sie gehen daher Verträge ausschließlich im eigenen Namen und ausschließlich auf eigenes Risiko ein. Eine Haftung oder Nachschusspflicht des Bundes besteht nicht. Dies würde auch der rechtlichen Verselbstständigung und den Prinzipien der Eigenverantwortung und Gleichbehandlung der Fraktionen widersprechen. Tritt ein Mangelfall ein, darf der Bund somit keine Mittel nachschießen. Dies gilt erst recht im Falle der Liquidation. Somit hat eine Fraktion im Mangelfall keine Möglichkeit, alle Gläubiger zu befriedigen.

Das Abgeordnetengesetz regelt nicht, wie die Liquidatoren handeln sollen, wenn ein solcher Mangelfall eintritt. Es lässt beispielsweise offen, ob die Insolvenzordnung auch für Fraktionen gilt³⁹ oder zumindest dann, wenn sie sich in Liquidation befinden und damit keine parlamentarischen Aufgaben mehr wahrnehmen. Wäre die Insolvenzordnung anwendbar, müssten die Fraktionen im Falle der Überschuldung einen Insolvenzantrag stellen. Außerdem wäre geregelt, dass gleichrangige Gläubiger im Mangelfall gleich behandelt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, für den Mangelfall ein Verfahren zu schaffen, das sich an dem in der Praxis bewährten Insolvenzverfahren orientiert.

34 Dies unterscheidet eine Fraktion grundlegend von anderen juristischen Personen wie Gebietskörperschaften, Vereinen oder Kapitalgesellschaften.

35 Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) vom 20. April 1993, Bundestagsdrucksache 12/4756, S. 9.

36 § 46 Absatz 3 AbgG.

37 § 46 Absatz 1 AbgG.

38 Vgl. § 50 Absatz 1 AbgG.

39 Für die Insolvenzfähigkeit: Uhlenbruck/Hirte, 14. Auflage 2015, InsO § 12 Randnummer 16.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens ist Folgendes zu beachten: Die gesetzliche Fiktion des Fortbestehens der Fraktionen im Liquidationsverfahren dient ausschließlich dazu, die laufenden Geschäfte zu beenden, die Forderungen einzuziehen und die Gläubiger zu befriedigen.⁴⁰ Sind diese Aufgaben so weit wie möglich erfüllt, ist die Fiktion funktionslos und daher unmittelbar zu beenden. Dies ist der Fall, wenn die Liquidatoren das gesamte Vermögen verteilt und damit das Verfahren zur Verteilung des Fraktionsvermögens abgeschlossen haben oder wenn von vornherein feststeht, dass kein zu verteilendes Vermögen vorhanden ist.⁴¹ Somit sollte klargestellt werden, dass die Liquidatoren die Liquidation in beiden Fällen unverzüglich beenden müssen.

Diese Regelungen könnten auch dazu beitragen, im Falle strittiger Forderungen eine Einigung zu erzielen.

3.1.5 Zwischenergebnis

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Folgendes gesetzlich klarzustellen bzw. zu regeln:

- Eine zeitliche Zielvorgabe von maximal 18 Monaten, innerhalb der eine Liquidation abgeschlossen werden muss.
- Eine Möglichkeit, Arbeitsverträge im Liquidationsfall schnell und rechtssicher zu beenden, beispielsweise durch entsprechende Befristungen oder rechtssichere Kündigungsmöglichkeiten.
- Ein Verfahren zur Regelung von Mangelfällen, beispielsweise entsprechend der Insolvenzordnung; hierbei sollte sichergestellt sein, dass Liquidationsverfahren bei Vermögenslosigkeit einer Fraktion unmittelbar enden.

3.2 Fehlende begleitende Kontrolle

3.2.1 Rechnungslegungspflichten von Fraktionen

Zwar sind die Fraktionen nicht Teil der Bundesverwaltung, sie werden jedoch komplett aus dem Bundeshaushalt finanziert. Der Gesetzgeber hat daher Regelungen geschaffen, wie die Fraktionen mit diesen Mitteln umgehen müssen und wie dies kontrolliert wird. Mittelverwaltende Stelle ist die Bundestagsverwaltung.

⁴⁰ Siehe oben Nummer 2.1.

⁴¹ Forderungen potenzieller Gläubiger liefern dann ohnehin ins Leere.

Die Fraktionen dürfen diese Mittel nur für Fraktionsaufgaben und insbesondere nicht für Parteiaufgaben verwenden.⁴² Die Bundestagsfraktionen müssen die „Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung“ beachten.⁴³ Diese Grundsätze sind teilweise im Handelsrecht normiert.⁴⁴ Danach muss die Buchführung so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann.⁴⁵ Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.⁴⁶ Darüber hinaus müssen die Fraktionen ihre Vermögensgegenstände kontinuierlich inventarisieren.⁴⁷

Ferner haben die Fraktionen jährlich gegenüber dem Bundestagspräsidenten Rechnung zu legen.⁴⁸ Legen sie die Rechnung nicht rechtzeitig vor, behält die Bundestagsverwaltung Geld- und Sachleistungen für die Zukunft zurück, bis die Rechnung vorliegt.⁴⁹ Die Rechnung muss von einem im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Abschlussprüfer auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben geprüft werden und einen entsprechenden Prüfungsvermerk aufweisen.⁵⁰ Anschließend wird sie als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.⁵¹

Die Bundestagsverwaltung hat eventuelle Rückforderungsansprüche gegen die Fraktionen zu prüfen, sofern diese öffentliche Mittel zweckwidrig verwendet haben.

3.2.2 Keine Regeln zu Fraktionen i. L.

Eine Fraktion i. L. erhält keine neuen finanziellen Mittel aus dem Bundeshaushalt mehr. Sie hat jedoch in der Regel noch erhebliche Bestände an Mitteln aus dem Bundeshaushalt, die sie nach Abschluss der Liquidation an den Bundeshaushalt zurückführen muss.⁵² Im Abgeordnetengesetz ist nicht eindeutig geregelt, ob die Regeln für die Rechnungslegungspflicht von Fraktionen i. L. unverändert, modifiziert oder gar nicht anzuwenden sind. Es gibt bisher auch keine Regelung zur Kontrolle durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages oder die Bundestagsverwaltung.

42 § 50 Absatz 4 AbgG.

43 § 51 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

44 Vor allem die Vorschriften zur Führung von Handelsbüchern nach den §§ 238 ff. Handelsgesetzbuch (HGB).

45 § 238 Absatz 1 Satz 2 HGB.

46 § 238 Absatz 1 Satz 3 HGB.

47 § 51 Absatz 2 und 3 AbgG.

48 § 52 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

49 § 52 Absatz 5 AbgG.

50 § 52 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

51 § 52 Absatz 4 Satz 4 AbgG.

52 Die Fraktionen haben liquide Mittel jeweils in Millionenhöhe. So wiesen die damals im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen in ihren Vermögensrechnungen zum 31. Dezember 2016 alleine Geldbestände von rund 47 Mio. Euro aus.

3.2.3 Bisherige Praxis

3.2.3.1 Umfang der Rechnungslegung

Zu Beginn der Liquidationsverfahren stellte sich mangels eindeutiger Regelung die Frage, wie die Liquidatoren über das Verfahren Rechnung legen mussten. Der Bundesrechnungshof empfahl der Bundestagsverwaltung, von den Fraktionen i. L. jeweils **zum Stichtag des Beginns und des Abschlusses** des Liquidationsverfahrens eine **testierte Rechnung** eines Abschlussprüfers zu fordern, letztere für den gesamten Liquidationszeitraum. Während laufender Liquidation empfahl er eine **kalenderjährliche nicht testierte Rechnungslegung**. Er hielt dies für erforderlich, um eine kontinuierliche Begleitung und auch eine nachträgliche Kontrolle der Liquidationsphase sicherzustellen.

Vermögensgegenstände, die die Fraktionen mit staatlichen Mitteln angeschafft hatten, dürfen die Liquidatoren verwerten, soweit dies dem Ziel der Liquidation⁵³ dient; ansonsten müssen sie diese nach Beendigung der Liquidation an die Bundestagsverwaltung zurückführen.⁵⁴ Der Verbleib von solchen Vermögensgegenständen war daher zu kontrollieren.

In der gesetzlich vorgeschriebenen Vermögensrechnung⁵⁵ sind diese Gegenstände nicht enthalten. Die Fraktionen müssen sie in einer **Inventarliste**⁵⁶ erfassen. Der Bundesrechnungshof hielt es daher für erforderlich, dass die Bundestagsverwaltung sich auch diese Inventarliste zu Beginn des Liquidationsverfahrens vorlegen lässt und sich über den Sachstand etwaiger Verwertungen informiert. Sie sollte prüfen, ob diese ordnungsgemäß und wirtschaftlich⁵⁷ sind.

Der Bundesrechnungshof stellte dann im Laufe der Liquidationsverfahren fest, dass – entgegen seinen Empfehlungen – die Eröffnungs- und Abschlussrechnungen teilweise nicht testiert waren. Die Inventarlisten mit Stand zu Beginn des Liquidationsverfahrens legten die Fraktionen i. L. zum Teil mit deutlicher Verzögerung vor. Kalenderjährliche Zwischenrechnungen wurden nur teilweise vorgelegt. Eine Information zum Sachstand der Verwertung der Vermögensgegenstände fehlte teilweise völlig.

3.2.3.2 Kontrollkompetenzen der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung sah mangels gesetzlicher Regelungen keine Möglichkeit, die Liquidatoren zu kontrollieren. Diese seien allein zuständig, die Liquidation durchzuführen und über deren Beendigung zu entscheiden. Zunächst hatte

⁵³ Vgl. Nummer 2.1.

⁵⁴ Vgl. § 54 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

⁵⁵ Vgl. § 52 Absatz 3 AbgG.

⁵⁶ In dieser Inventarliste sind alle Vermögensgegenstände aufzuführen, die die Fraktion aus staatlichen Mitteln beschafft hat, sofern sie nicht zum kurzfristigen Verbrauch bestimmt oder nur von geringem Wert sind. Vgl. § 51 Absatz 3 AbgG.

⁵⁷ Die Liquidatoren sind berechtigt zum Zwecke der Liquidation das Vermögen der Fraktion in Geld umzusetzen. Vgl. § 54 Absatz 3 Satz 2 AbgG.

sie noch Fragen der Liquidatoren beantwortet und den Bundesrechnungshof hierzu um Beratung gebeten. Darüber hinaus hatte sie anfangs in regelmäßigen Abständen bei den Liquidatoren den Sachstand des Liquidationsverfahrens erfragt. Zuletzt vertrat sie jedoch die Auffassung, dass sie im Liquidationsverfahren mangels entsprechender ausdrücklicher gesetzlicher Regelung „keine formale Zuständigkeit“ habe. Weitere Sachstandsberichte wie Zwischenrechnungen forderte sie daher nicht mehr an. Sie verwies darauf, dass der Bundesrechnungshof das Erfordernis etwaiger Rechnungs- und sonstiger Unterlagen mit den Liquidatoren erörtern sollte.

Der Bundesrechnungshof hielt dies nicht für sachgerecht. Geprüfte Stelle war die Bundestagsverwaltung, die die Liquidationsverfahren ursprünglich begleitet hatte. Da sich diese nun aber für nicht mehr zuständig erklärte und nichts mehr unternahm, außer der Fraktion i. L. weiterhin Sachmittel zur Verfügung zu stellen, wäre eine weitere begleitende Prüfung und Beratung der Bundestagsverwaltung ins Leere gelaufen. Eine andere staatliche Stelle, die etwaige Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gegenüber der Fraktion i. L. hätte durchsetzen können, gab es nicht. Der Bundesrechnungshof schloss die begleitende Prüfung der Bundestagsverwaltung im Liquidationsverfahren daher mit Schreiben vom 2. November 2017 ab.

3.2.4 Landesrechtliche Lösungen

Einige landesrechtliche Vorschriften regeln die Kontrolle der Liquidation von Fraktionen auf Länderebene:

- So haben die Liquidatoren nach dem Fraktionsrechtsstellungsgesetz des Saarlandes spätestens einen Monat nach dem Ereignis, das zum Verlust der Rechtsstellung der Fraktion geführt hat, eine Aufstellung sämtlicher offener Verpflichtungen und Forderungen der Fraktion vorzulegen.⁵⁸
- Nach dem Fraktionsgesetz von Sachsen-Anhalt hat der Liquidator spätestens zwei Monate nach dem Verlust der Rechtsstellung der Fraktion dem Präsidenten des Landtages eine Eröffnungsbilanz vorzulegen. Wird die Liquidation nicht innerhalb von sechs Monaten nach Beginn abgeschlossen, ist über den Verlauf der Liquidation Rechnung zu legen.⁵⁹
- In Mecklenburg-Vorpommern haben die Liquidatoren dem Präsidenten des Landtages spätestens bis zum Ende des dritten Monats nach dem Verlust der Rechtsstellung der Fraktion ein von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüftes Vermögensverzeichnis vorzulegen, welches das Vermögen der Fraktion am Tag des Verlustes ihrer Rechtsstellung ausweist.⁶⁰ Außerdem ist nach Beendigung der Liquidation dem Präsidenten des Landtages ein Abschlussbericht vorzulegen.⁶¹

58 § 10 Absatz 3 Satz 3 Fraktionsrechtsstellungsgesetz Saarland.

59 § 4 a Absatz 4 Satz 1 und 2 Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt.

60 § 57 Absatz 3 Satz 1 Abgeordnetengesetz Mecklenburg-Vorpommern.

61 § 57 Absatz 4 Satz 1 Abgeordnetengesetz Mecklenburg-Vorpommern.

3.2.5 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

3.2.5.1 Rechnungslegung während der Liquidationsphase

Das Abgeordnetengesetz regelt nicht, ob die gesetzlichen Regelungen zur Rechnungslegung und Rechnungskontrolle von Fraktionen auch für die Liquidationsphase einer Fraktion gelten. Im Falle der Liquidation hat die nunmehr nur noch als rechtliche Fiktion fortbestehende Fraktion i. L. keinen Anspruch mehr auf neue Mittel aus dem Bundeshaushalt. Ihre noch vorhandenen – ggf. erheblichen⁶² – Mittel stammen jedoch aus dem Bundeshaushalt. Sie sind, soweit sie nicht für rechtliche Verpflichtungen oder die Abwicklung zwingend erforderlich sind, nach Abschluss der Liquidation an den Bundeshaushalt zurückzuführen. Die enge Zweckbindung würde leerlaufen, wenn die Regelungen für die Rechnungslegung nicht zumindest entsprechend anzuwenden wären. Der Bundesrechnungshof hält entsprechende klarstellende Regelungen deshalb für unabdingbar.

3.2.5.2 Kontrolle der Liquidation und Sanktionsmöglichkeit

Eine Kontrolle der Mittelverwendung in laufender Liquidation ist ebenfalls nicht explizit geregelt. Im Ergebnis gibt es in der Praxis derzeit keine Stelle, die auf ein ordnungsgemäßes und zügiges Verfahren achtet und ggf. eingreifen könnte. Dies ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine nicht hinnehmbare Lücke. Denn eine Fraktion i. L. hat kein Eigeninteresse daran, die bei ihr noch vorhandenen staatlichen Mittel sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Sie kann die durch sparsame Wirtschaftsführung übriggebliebenen Mittel nicht mehr für ihre eigenen Zwecke nutzen. Vielmehr muss sie diese zum Schluss an den Bund zurückführen. Schon aus diesem Grunde gibt es ein Bedürfnis, die Abwicklung des verbliebenen Vermögens einer Fraktion eng zu begleiten und intensiv zu kontrollieren.

Dem steht auch das Prinzip der rechtlichen Verselbstständigung der Fraktionen nicht entgegen. Mit dem Fortfall der Mitglieder und damit der unmittelbaren demokratischen Legitimation der Fraktion als Zusammenschluss von Abgeordneten entfällt nämlich das Recht der Fraktion auf „Selbstverwaltung“. Die Liquidatoren haben nur noch die Aufgaben, die laufenden Geschäfte zu beenden, die Forderungen einzuziehen und die Gläubiger zu befriedigen.⁶³ Die Fraktion i. L. hat keine staatspolitische Aufgabe mehr. Einen etwaigen Schutz, den eine Fraktion aus den Rechten⁶⁴ der in ihr zusammengeschlossenen Abgeordneten ableiten könnte, kann eine Fraktion i. L. daher nicht beanspruchen. Demzufolge entfällt auch die Rechtfertigung dafür, dass die Fraktionen trotz ihrer Finanzierung aus staatlichen Mitteln – wenn überhaupt – nur einer sehr eingeschränkten Aufsicht durch die Bundestagsverwaltung unterliegen.⁶⁵

⁶² Siehe oben Fußnote 52.

⁶³ Siehe oben Nummer 2.1.

⁶⁴ Insbesondere das freie Mandat aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz.

⁶⁵ Vgl. auch Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, AbgG, § 54 Randnummer 16.

Die Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass es derzeit keine effektiven Regeln gibt, um ein ordnungsgemäßes und zügiges Liquidationsverfahren sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, entsprechend den aufgezeigten landesrechtlichen Regelungen die Kontrolle über die Liquidation zu regeln. Nach seiner Auffassung wäre die Bundestagsverwaltung die geeignete Stelle für diese Aufgabe.

Die Bundestagsverwaltung stellt den Fraktionen die Geld- und Sachleistungen zur Verfügung. Sie verfügt ferner über Haushaltsmittel, mit denen sie bestimmte Ausgaben im Liquidationsverfahren bestreiten kann. Der Bundestagspräsident ist der Adressat der jährlichen Rechnungslegung.⁶⁶ Die Bundestagsverwaltung ist bereits nach geltender Rechtslage für Sanktionsmaßnahmen zuständig, wenn Fraktionen mit der Rechnungslegung in Verzug sind oder Mittel zweckwidrig einsetzen. Während der Liquidation stellt sie der Fraktion i. L. Räume und andere Sachmittel zur Verfügung; hierbei stellte sie nach ihren Angaben sogar eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung an und verglich dies mit den Kosten einer Anmietung auf dem freien Markt. Außerdem ist sie annehmende Stelle bei der Rückführung der staatlichen Geldleistungen und der daraus angeschafften Vermögenswerte an den Bundeshaushalt.⁶⁷ Die Bundestagsverwaltung ist daher die einzige Stelle in der Bundesverwaltung, die bei der Ausstattung der Fraktionen mit Geld- und Sachleistungen Aufgaben und Rechte hat. Sie hat jedoch – nach ihrer Auffassung – nach derzeitigem Recht „keine formale Zuständigkeit“ in den Liquidationsverfahren.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die formale Zuständigkeit der Bundestagsverwaltung für die Kontrolle der Liquidationsverfahren gesetzlich klarzustellen. Dies entspräche auch einigen landesrechtlichen Regelungen, die den Präsidenten des jeweiligen Landesparlaments ausdrücklich als Adressaten der Berichte einer Fraktion i. L. nennen.

Mit der Liquidation fällt allerdings die Möglichkeit weg, die Fraktion bei unzureichender Rechnungslegung oder unzulässiger Mittelverwendung durch Zurückhalten oder Zurückfordern der Mittel zu sanktionieren. Denn eine Fraktion i. L. erhält keine weiteren Geldmittel aus dem Bundeshaushalt und sie muss die am Ende der Liquidation verbliebenen Mittel ohnehin an den Bund zurückführen. Demzufolge benötigt die Bundestagsverwaltung andere Mechanismen, um die Kontrolle der Liquidation wahrnehmen zu können. Hier empfiehlt der Bundesrechnungshof, den Präsidenten des Deutschen Bundestages zu berechtigen, den Liquidatoren die Liquidation im Falle einer erheblichen Verfahrensverzögerung oder bei fehlerhafter Mittelverwendung zu entziehen und der Bundestagsverwaltung zu übertragen.⁶⁸ Eine vergleichbare Übertragungsmöglichkeit besteht nach

66 § 52 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

67 Siehe oben Nummer 2.3.

68 Da keine Nachschusspflicht des Bundes besteht, würde sich im Falle der Übernahme der Liquidation die Haftung der Bundestagsverwaltung – mit Ausnahme der Amtshaftung für eigenes Fehlverhalten – auf das verbliebene Vermögen der Fraktion i. L. beschränken. Die Bundestagsverwaltung würde auch nicht die Rechtsnachfolge der Fraktion i. L. übernehmen. Vielmehr würde die Fraktion i. L. bestehen bleiben, bis die Bundestagsverwaltung die Liquidation beendet haben würde.

einigen landesrechtlichen Regelungen, wenn die Liquidatoren Berichte zur Liquidation nicht frist- und sachgemäß vorlegen (siehe dazu bereits oben unter Nummer 3.1.3) oder die Liquidation nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums abgeschlossen haben. Die längste Frist, die in diesen Vorschriften genannt wird, beträgt 18 Monate. Der Bundesrechnungshof hält entsprechende Regelungen auf Bundesebene für sachgerecht.

3.2.6 Zwischenergebnis

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, folgende Rechte und Pflichten während laufender Liquidationen gesetzlich klarzustellen bzw. zu regeln:

- Die Pflicht der Fraktion i. L. zur Vorlage
 - (1) einer testierten Rechnung zu Beginn der Liquidation (innerhalb von drei Monaten nach dem Verlust der Rechtsstellung der Fraktion),
 - (2) von jährlichen Rechnungen und
 - (3) einer testierten Abschlussrechnung, die den gesamten Zeitraum des Liquidationsverfahrens umfasst.
- Die Pflicht der Fraktion i. L. zur Vorlage der – nach den gesetzlichen Vorschriften⁶⁹ kontinuierlich zu führenden – Inventarliste zu Beginn der Liquidation und zur jährlichen Berichterstattung über den Verbleib dieses Vermögens bzw. der entsprechenden Verwertungserlöse.
- Die Kontrolle der Liquidation durch die Bundestagsverwaltung und deren Befugnis, das Verfahren falls nötig an sich zu ziehen.

3.3 Aufbewahrung von Unterlagen nach der Liquidation

3.3.1 Notwendigkeit, Unterlagen zu Prüfzwecken aufzubewahren

Mit dem Abschluss des Liquidationsverfahrens endet das fiktive Fortbestehen der Fraktion endgültig und ohne Rechtsnachfolge. Trotzdem besteht die Notwendigkeit, Unterlagen der Fraktion weiter vorzuhalten, schon allein, um etwaige Ansprüche zwischen Dritten zu prüfen. Zudem unterliegen die Fraktionen ggf. (lohn-)steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen und entsprechenden Prüfungen.

⁶⁹ § 51 Absatz 3 AbgG.

Schließlich unterliegt das Handeln der Fraktionen und der Fraktionen i. L. auch nach Abschluss der Liquidation der nachträglichen Prüfung durch den Bundesrechnungshof.⁷⁰ Denn eine lückenlose Kontrollmöglichkeit der Verwendung von Fraktionsmitteln durch den Bundesrechnungshof ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schon deshalb zwingend notwendig, um einer missbräuchlichen Verwendung der aus dem Bundeshaushalt stammenden Mittel vorzubeugen.⁷¹ Solche Prüfungen können sich sowohl auf Sachverhalte aus der Zeit vor der Liquidation als auch auf Sachverhalte aus dem Zeitraum der Liquidation selbst beziehen. Der Wegfall der Fraktion macht derartige Prüfungen nicht gegenstandslos. Denn zum einen kann eine Prüfung ggf. Sanktionen gegen eine Partei zur Folge haben.⁷² Zum anderen kann eine Prüfung wertvolle Hinweise für die Zukunft liefern.

3.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach § 51 Absatz 4 AbgG sind die Rechnungsunterlagen von Fraktionen mindestens fünf Jahre aufzubewahren. Weitere ausdrückliche Regelungen gibt es insbesondere für die Aufbewahrungspflichten während und nach Abschluss der Liquidationsverfahren nicht. Allerdings haben die Fraktionen bei der Führung der Geschäftsbücher nach den „Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung“ zu verfahren.⁷³ Insoweit nimmt das Abgeordnetengesetz Bezug auf die entsprechenden handelsrechtlichen Vorschriften.⁷⁴ Diese sehen vor, dass die „Bücher und Schriften“ einer Gesellschaft nach deren Abwicklung zehn Jahre aufzubewahren sind.⁷⁵

Das Abgeordnetengesetz enthält auch keine Vorschriften für den Ort der Aufbewahrung der Unterlagen nach Abschluss der Liquidation. Die Liquidatoren haben zwar für die Dauer des Liquidationsverfahrens die Verfügungsgewalt über die Unterlagen der Fraktion i. L. Wie allerdings im Anschluss an die Liquidation mit den Unterlagen umzugehen ist, an welchem Ort sie aufzubewahren sind und wie prüfende Stellen ggf. Zugriff auf die Akten erhalten, wer sie ggf. nach Ablauf der Aufbewahrungspflichten archiviert oder vernichtet, ist nicht geregelt.

70 Vergleiche §§ 51 bis 53 AbgG; unberührt bleibt das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes nach Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz.

71 Vergleiche Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12 (= BVerfGE 140, 1 ff.), Randnummern 66 ff. und 84 ff. (Juris).

72 Bei einer zweckwidrigen Verwendung von Mitteln für Parteizwecke gemäß § 25 Absatz 2 Nummer 1 i. V. m. § 26 Absatz 1 Parteiengesetz (PartG) können gegen die Partei Sanktionen gemäß § 31c PartG festgesetzt werden. Siehe dazu z. B. den Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 PartG vom 22. Dezember 2016, Bundestagsdrucksache 18/10710, S. 40 ff.

73 § 51 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

74 Vor allem die Vorschriften zur Führung von Handelsbüchern nach den §§ 238 ff. HGB.

75 Vgl. § 157 Absatz 2 i. V. m. § 257 HGB; § 74 Absatz 2 Satz 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG); § 273 Absatz 2 Aktiengesetz (AktG); § 93 Satz 1 Genossenschaftsgesetz (GenG).

3.3.3 Bisherige Praxis

Bei seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof hierzu erhebliche Rechtsunsicherheiten fest. In einem Fall dauerte es insgesamt zwei Jahre, Fragen zur Aufbewahrung und späteren Kontrollmöglichkeit von Unterlagen zu klären und die entsprechenden Maßnahmen umzusetzen. Im anderen Fall wurde dies vier Jahre lang nicht geklärt.

Es gab diverse Vorschläge und Überlegungen:

- Das Bundesarchiv lehnte eine Archivierung mit der Begründung ab, dass die Unterlagen aus archivrechtlicher Sicht keinen „bleibenden Wert“⁷⁶ hätten.
- In einem Fall erklärte sich die Bundestagsverwaltung mit der Aufbewahrung im Parlamentsarchiv einverstanden. Diesen Aufbewahrungsort lehnte jedoch die Fraktion i. L. ab. In einem anderen Fall bat eine Fraktion i. L. die Bundestagsverwaltung um Prüfung, ob die Bundestagsverwaltung Lagerraum zur Verfügung stellen könne. Dies lehnte die Bundestagsverwaltung nun ab.
- Die Bundestagsverwaltung schlug einer Fraktion i. L. vor, die Unterlagen bei einer parteinahen Stiftung aufzubewahren. Dies lehnte die Fraktion i. L. ab.
- Eine Fraktion i. L. mietete letztlich für zehn Jahre einen Raum bei einem privaten Unternehmen und zahlte den Mietzins für den Mietzeitraum im Voraus. Der Mietvertrag enthielt eine Klausel, nach der der Bundesrechnungshof im Beisein der Liquidatoren Zugang zum Mietobjekt hatte.

3.3.4 Landesrechtliche Regelungen

Anders als der Bund haben einige Länder den Umgang mit dem Schriftgut der Fraktionen im Liquidationsfall geregelt:

- Nach dem Hamburger Fraktionsgesetz sind die Finanz- und Personalakten der Bürgerschaftskanzlei zur Aufbewahrung nach den gesetzlichen Bestimmungen zu übergeben und nach Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen zu vernichten.⁷⁷
- Eine vergleichbare Vorschrift enthält das Brandenburgische Fraktionsgesetz.⁷⁸

3.3.5 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Die Unterlagen einer Fraktion müssen auch nach Abschluss der Liquidation sicher und lückenlos aufbewahrt werden und dürfen nicht vorzeitig vernichtet werden. Es muss gewährleistet sein, dass die prüfenden Stellen Zugriff auf die Unterlagen erhalten. Schließlich muss klar sein, wie mit den Unterlagen nach Ablauf der Auf-

⁷⁶ Vgl. zu diesem Begriff § 3 Bundesarchivgesetz.

⁷⁷ § 5 Absatz 4 Satz 4 Fraktionsgesetz Hamburg.

⁷⁸ Vgl. § 16 Absatz 1 Satz 1 und 2 Fraktionsgesetz Brandenburg.

bewahrungsfrist umzugehen ist. Ausdrückliche gesetzliche Regelungen hierzu gibt es bisher nicht. Dies führte in der Praxis zu langwierigen Abstimmungsprozessen und verzögerte die Liquidation.

Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof klare gesetzliche Regelungen. Hierzu gibt er folgende Hinweise:

3.3.5.1 Aufbewahrungsfrist und Umfang der Unterlagen

Prüfungen sind in allen Bereichen der Fraktionsverwaltung denkbar. Aus diesem Grunde müssen zumindest folgende Unterlagen auch nach Abschluss der Liquidation vorgehalten werden:

- Sämtliche Rechnungsunterlagen im Sinne des Abgeordnetengesetzes⁷⁹ und sonstige Finanzakten,
- sämtliche Personalakten und
- sämtliche Unterlagen zur Liquidation der Fraktion.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine einheitliche Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren ab Abschluss der Liquidation. Dies vereinfacht das Verfahren. Zudem entspricht diese Aufbewahrungsfrist den handelsrechtlichen Vorschriften für den Fall der Abwicklung einer Gesellschaft.⁸⁰

3.3.5.2 Aufbewahrungsort

Die private Anmietung von Räumen ist problematisch:

- Die Fraktion i. L. kann zwar die Miete für die gesamte Mietzeit im Voraus entrichten. Die weiteren Verpflichtungen aus dem Mietvertrag können die Vertragsparteien jedoch nicht vorab erfüllen. Die Verpflichtung des Vermieters, die Mietsache bereitzustellen und ggf. Zugang zu ermöglichen, läuft gegenüber einer nicht mehr existierenden Fraktion i. L. ins Leere. Dasselbe gilt für die Verpflichtung der Mieterin, die Räume am Ende der Mietzeit zurückzugeben. Es wäre daher regelungsbedürftig, wer nach Abschluss der Liquidation anstelle der Fraktion i. L. in deren Rechte und Pflichten aus dem Mietvertrag eintritt. Die Stellung der Liquidatoren endet mit Abschluss der Liquidation. Die fiktive Fraktion besteht dann nicht mehr; eine Rechtsnachfolge gibt es nicht.
- Schwierig dürfte auch zu regeln sein, was im Falle einer späteren Insolvenz oder Geschäftsaufgabe des Vermieters geschehen soll, insbesondere wie dann die weitere Aufbewahrung der Unterlagen sichergestellt ist.
- Zudem müsste im Einzelnen vorab vertraglich geregelt werden, wer nach Ablauf der Mietzeit für die Unterlagen zuständig ist, und wie mit den Unterlagen weiter umgegangen werden soll (z. B. Archivierung, Vernichtung).

⁷⁹ Vgl. § 51 AbgG.

⁸⁰ Siehe dazu oben unter Nummer 3.3.2.

- Diese Aspekte müssten die Liquidatoren alle schon beim Vertragsschluss beachten. Es besteht hierbei immer die Gefahr, dass einzelne Punkte nicht (hinreichend) geregelt werden oder bei der Ausführung des Mietvertrages weitere (unvorhergesehene) Probleme entstehen.
- Eine Anmietung privater Räume wäre nicht möglich, wenn eine Fraktion i. L. vermögenslos ist und hierzu keine Mittel mehr zur Verfügung hat.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt diese Lösung daher nicht. Demgegenüber hält er es für sachgerecht, die Unterlagen in den Räumen des Bundestages aufzubewahren:

- Die Fraktionen bewahren generell ihre Unterlagen in Räumen des Bundestages auf. Auch während der Liquidation bleiben die Unterlagen dort. Die Bundestagsverwaltung stellt den Fraktionen i. L. die Räume bereits jetzt als Sachleistung kostenfrei zur Verfügung. Durch den Abschluss der Liquidation ändert sich an dem Zweck der Aufbewahrung nichts. Von daher ist die (weitere) Aufbewahrung in den Räumen des Bundestages nur folgerichtig.
- Die Bundestagsverwaltung wäre zuständiger Ansprechpartner, sodass der Zutritt für prüfende Stellen stets sichergestellt wäre. Im Gegensatz zu einem privaten Vermieter ist die Existenz der Bundestagsverwaltung dauerhaft gesichert.
- Auch wenn die Bundestagsverwaltung die Liquidation im Verzögerungsfall übernehmen würde (siehe oben Nummer 3.2.5.2), blieben die Unterlagen während der gesamten Zeit in ihrer Obhut.
- Die Aufbewahrung wäre auch dann gewährleistet, wenn eine Fraktion i. L. vermögenslos ist oder wird.
- Die Unterlagen befänden sich in den Räumen des Bundestages in staatlicher Obhut. So kann der Gesetzgeber durch generelle Regelungen insbesondere zum Zugriff auf die Unterlagen sicherstellen, dass alle Fraktionen bei dem Umgang mit ihren Unterlagen gleich behandelt werden. Das Parlament kann die Einhaltung dieser Regelungen kontrollieren. Eine solche Möglichkeit besteht bei der Anmietung von privaten Räumen nicht. Überdies könnte der Gesetzgeber der Bundestagsverwaltung die Aufgabe übertragen, die Unterlagen nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen zu archivieren oder zu vernichten.
- Der Gesetzgeber könnte an bereits existierende landesrechtliche Vorschriften anknüpfen. Dort ist geregelt, dass die Finanz- und Personalakten der Parlamentsverwaltung zu übergeben und nach Ablauf der gesetzlichen Fristen zu vernichten sind.
- Finanzielle Nachteile für den Bundeshaushalt würden durch diese Lösung nicht entstehen. Die Mittel, die eine Fraktion i. L. für die Aufbewahrung bei der privatrechtlichen Lösung benötigt, stammen ohnehin aus dem Bundeshaushalt. Wenn sie nicht benötigt werden, sind sie an den Bundeshaushalt zurückzuführen. Die Bundestagsverwaltung kam bei ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu dem Ergebnis, dass es wirtschaftlich sei, einer Fraktion i. L. für die Abwicklung Räume zur Verfügung zu stellen; denn eine Anmietung von Büroflächen auf dem freien Markt wäre teurer. Gleiches gilt dann auch für die Phase nach der Abwicklung.

3.3.6 Zwischenergebnis

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Folgendes gesetzlich zu regeln:

- Die Pflicht der Fraktion i. L., der Bundestagsverwaltung die Unterlagen der Fraktion zum Abschluss der Liquidation zur Aufbewahrung zu übergeben.
- Eine Klarstellung der Aufbewahrungsfristen von einheitlich zehn Jahren ab Abschluss der Liquidation.
- Die Zugriffsrechte während der Aufbewahrungsfristen.
- Die Archivierung oder Vernichtung der Unterlagen nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen.

4 Abschließende Würdigung

Der gegenwärtige Rechtsrahmen für Liquidationsverfahren von Bundestagsfraktionen hat zahlreiche Regelungslücken. Dies führt zu Kontrolldefiziten sowie streitbehafteten und überlangen Liquidationsverfahren, die mittelbar den Bundeshaushalt belasten.

Um die aufgezeigten Defizite zu beheben, empfiehlt der Bundesrechnungshof, Regelungen insbesondere zu folgenden Punkten ins Abgeordnetengesetz aufzunehmen:

- Dauer von Liquidationsverfahren,
- begleitende Kontrolle,
- Rechnungslegung,
- Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen,
- Überschuldung und
- Archivierung von Unterlagen.

Die zunehmende Zahl von Bundestagsfraktionen erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass es künftig öfter zu Liquidationsverfahren kommen wird.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 21. Juni 2018 beschlossen.

Bonn, den 4. September 2018

Kay Scheller
Präsident

