Bundesrechnungshof

Bericht

nach § 99 BHO

zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen

Bonn, den 12. Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Rechtsrahmen der Fraktionsfinanzierung	4
1.1	Aufgaben der Fraktionen	4
1.2	Finanzierung der Fraktionen	4
1.3	Rechnungslegung und Mittelkontrolle	5
2	Regelungsdefizite	6
2.1	Bewirtschaftungsregeln fehlen	6
2.2	Grenzen zulässiger Unterrichtung der Öffentlichkeit unbestimmt	6
2.3	Rückforderungs- und Sanktionsrechte fehlen	8
3	Kontroll- und Vollzugsdefizit	9
3.1	Prüfungsmaßstäbe unklar	9
3.2	Verstöße bleiben folgenlos	10
4	Fazit	10

0 Zusammenfassung

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages (Fraktionen) erhalten jährlich 120 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt. Diese Mittel sind zweckgebunden. Aber: Auch wenn die Fraktionen die Mittel zweck- und damit rechtswidrig verwenden, bleibt dies regelmäßig ohne Folgen. Denn es gibt strukturelle Defizite im Kontroll- und Sanktionssystem. Diese Defizite stellen die verfassungsrechtliche Legitimation des Systems der Fraktionsfinanzierung in Frage.

0.1 Grund für die Kontroll- und Sanktionsdefizite sind Regelungslücken. In wichtigen Bereichen ist nicht geklärt, wofür genau die Fraktionen ihre Mittel verwenden dürfen. Unklar ist insbesondere, wie eine **zulässige** Unterrichtung der Öffentlichkeit von einer **unzulässigen** Parteiwerbung abzugrenzen ist. Die dynamische Entwicklung der sozialen Medien verschärft dieses Problem. Zwar hat der Gesetzgeber seit dem Jahr 1995 Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen vorgesehen. Diese wurden jedoch bislang nicht erlassen. Zudem fehlt eine Regelung im Gesetz, um Fehlverhalten zu sanktionieren – es bleibt damit ohne Konsequenzen. (Nummer 2)

0.2 Ohne einheitliche und verbindliche Vorgaben für die Fraktionen fehlt ein allgemein anerkannter Maßstab für Prüfungen des Bundesrechnungshofes. Stellt der Bundesrechnungshof Mängel fest, bleibt dies regelmäßig folgenlos. Denn den Fraktionen drohen keinerlei Sanktionen. Zweckwidrig verwendete Mittel müssen sie noch nicht einmal zurückzahlen. Eine effektive Kontrolle der Fraktionsmittel ist damit nicht sichergestellt. (Nummer 3)

0.3 Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich,

- Regelungslücken zu schließen und die im Gesetz vorgesehenen Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen zu erlassen,
- dabei insbesondere Art und Umfang einer zulässigen Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen verbindlich zu regeln und
- die gesetzlichen Grundlagen für eine Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel sowie weitere Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen. (Nummer 4)

1 Rechtsrahmen der Fraktionsfinanzierung

1.1 Aufgaben der Fraktionen

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages (Fraktionen) sind für innerparlamentarische Abläufe zuständig, sie organisieren eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern, bereiten gemeinsame Initiativen vor, stimmen diese aufeinander ab und unterstützen eine umfassende Information ihrer Mitglieder.[1] Dafür erhalten sie erhebliche Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt.[2] Diese Leistungen sind zweckgebunden. Die Fraktionen dürfen sie ausschließlich für Fraktionsaufgaben einsetzen. Dazu gehört auch, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu unterrichten.[3] Ausdrücklich verboten ist den Fraktionen dagegen, Parteiaufgaben wahrzunehmen.[4] Denn dies wäre eine Umgehung der Vorgaben der staatlichen Parteienfinanzierung. Spiegelbildlich ist es den Parteien verboten, Spenden von Fraktionen anzunehmen.[5]

1.2 Finanzierung der Fraktionen

Der Präsident des Deutschen Bundestages unterbreitet jährlich im Benehmen mit dem Ältestenrat einen Vorschlag zur Anpassung der **Geldleistungen**, die den Fraktionen zufließen sollen. Die abschließende – und ggf. von dem Vorschlag abweichende[6] – Entscheidung trifft allein der Deutsche Bundestag, der sich aus den Mitgliedern der Fraktionen und den fraktionslosen Abgeordneten zusammensetzt.[7] Im Bundeshaushalt 2020 sind für die Fraktionen 119,4 Mio. Euro vorgesehen.[8] Hinzu kommen **Sachleistungen**, insbesondere Räume im Reichstagsgebäude und anderen Liegenschaften des Deutschen Bundestages einschließlich der Einrichtung und technischen Ausstattung.

---

1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 (Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff.), Randnummer 134 (Juris).

2 § 50 Absatz 1 Abgeordnetengesetz (AbgG) gibt den Fraktionen einen entsprechenden Anspruch für Geld- und Sachleistungen.

3 § 47 Absatz 3 AbgG.

4 § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

5 § 25 Absatz 2 Nummer 1 Parteiengesetz (PartG).

6 So stiegen die Fraktionsmittel beispielsweise im Jahr 2018 stärker als vom Bundestagspräsidenten vorgeschlagen.

7 Derzeit gibt es sechs fraktionslose Abgeordnete (Stand: 11. Dezember 2020). Diese erhalten keine Fraktionsmittel.

8 Kapitel 0212, Titel 684 01.

1.3 Rechnungslegung und Mittelkontrolle

Mit dem Sechzehnten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes[9] (AbgG), das im Jahr 1995 in Kraft trat, wurde das AbgG um Regelungen zur Fraktionsfinanzierung ergänzt. Dies sollte u. a. Transparenz schaffen und eine „*wirksame Kontrolle des Finanzgebarens der Fraktionen*“ ermöglichen.[10]

Danach haben die Fraktionen über die Herkunft und die Verwendung der Mittel, die ihnen zugeflossen sind, öffentlich Rechenschaft abzulegen. Dieser Forderung kommen sie nach, indem sie jährlich Rechnung legen. Die Rechnungslegung beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die buchhalterische Abbildung von Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der jeweiligen Fraktion.

Der Bundesrechnungshof prüft, ob die Fraktionen die ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen wirtschaftlich und ordnungsgemäß verwenden.[11] Dies umfasst auch die Ausgaben, welche die Fraktionen für Maßnahmen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Fraktionstätigkeit aufwenden. Denn hier besteht die Gefahr, dass die Fraktionen nicht nur über ihre Tätigkeit unterrichten, sondern direkt oder indirekt für „ihre“ Partei und damit für deren Wiederwahl werben.

Stellt der Bundesrechnungshof Mängel fest, gibt er zunächst den jeweiligen Fraktionen Gelegenheit zur Stellungnahme. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen stellt er die Prüfungsergebnisse abschließend fest und leitet diese an die Fraktionen und an die Verwaltung des Deutschen Bundestages (Bundestagsverwaltung) zur Prüfung von Rückforderungsansprüchen weiter.

Die Bundestagsverwaltung sieht für sich keine Zuständigkeit, Regelverstöße der Fraktionen aus eigener Initiative heraus zu prüfen. Auch bei Beratungsanfragen der Fraktionen verweist sie regelmäßig auf die Prüfungszuständigkeit des Bundesrechnungshofes. Sie wird nur tätig, wenn der Bundesrechnungshof ihr seine Prüfungsergebnisse mitteilt. Ob und wieweit sie dessen Beanstandungen teilt, entscheidet sie nach eigenem Ermessen. Sie prüft dann mögliche Rechtsfolgen (siehe Nummer 2.3).

[9] Bundesgesetzblatt 1994 Teil I Seite 526 ff.
[10] Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993, Seite 8.
[11] Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz, deklaratorisch in § 53 Absatz 1 AbgG.

2 Regelungsdefizite

2.1 Bewirtschaftungsregeln fehlen

Die Fraktionen dürfen Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem AbgG und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen.[12] Im AbgG heißt es dazu allgemein, die Fraktionen „*wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit*.“[13] Wie genau dies geschehen soll, konkretisiert die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Hier ist der Instrumentenkasten beschrieben, mit dem die Fraktionen an der Aufgabenerfüllung des Parlaments mitwirken können. Die Geschäftsordnung nennt im Einzelnen die innerparlamentarischen Wahl-, Artikulations- und Initiativrechte der Fraktionen.

Weitere Vorgaben für die Fraktionen zur Bewirtschaftung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel enthält das AbgG nicht. Allerdings schreibt es seit dem Jahr 1995 vor, dass der Ältestenrat Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen erlässt.[14] Diese sollen nach dem Willen des Gesetzgebers die Gebote der wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwendung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen konkretisieren.[15] Bislang hat der Ältestenrat die gesetzlich vorgesehenen Ausführungsbestimmungen aber nicht erlassen.

Da es damit bis heute keine für alle Fraktionen verbindlichen Kriterien für die Mittelbewirtschaftung gibt, sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer wieder Zweifelsfragen aufgekommen. Im Ergebnis hat dies zu einer höchst uneinheitlichen und rechtlich unsicheren Praxis bei der Verwendung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel geführt. Dies gilt insbesondere für die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen gemäß § 47 Absatz 3 AbgG.

2.2 Grenzen zulässiger Unterrichtung der Öffentlichkeit unbestimmt

Die Fraktionen und ihre Mitglieder „*können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten*“[16]. In welcher Art und in welchem Umfang diese Unterrichtung zulässig ist, ist jedoch weder gesetzlich noch durch Ausführungsbestimmungen konkretisiert. Konkretisierungsbedürftig ist dabei insbesondere die Abgrenzung zwischen der (zulässigen) Unterrichtung der

[12] § 50 Absatz 4 Satz 1 AbgG.
[13] § 47 Absatz 1 AbgG.
[14] § 51 Absatz 1 AbgG; vor Erlass der Bestimmungen ist der Bundesrechnungshof zu hören.
[15] So die Gesetzesbegründung; vgl. Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993, Seite 8.
[16] § 47 Absatz 3 AbgG.

Öffentlichkeit und der (unzulässigen) Parteiwerbung. Denn wenn die Fraktionen Parteiaufgaben wahrnehmen, verletzen sie die Vorgaben der staatlichen Parteienfinanzierung.[17]

Der Gesetzestext geht von einer strikten Akzessorietät aus: Unterrichtungsgegenstand darf nur eine (zulässige) Tätigkeit der Fraktion sein. Die Gesetzesbegründung fordert deshalb, dass *„der Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zu den Fraktionsaufgaben eindeutig ist.“*[18] Eindeutig ist der Bezug jedenfalls dann, wenn die zugrundeliegende Maßnahme erkennbar eine parlamentarische Tätigkeit ist (eine Rede, ein Antrag, eine Anfrage o. ä.).

Die parlamentarische Tätigkeit muss nach dem Gesetzeswortlaut nicht nur Ausgangspunkt, sondern auch Gegenstand der Unterrichtung sein. Die Unterrichtung hierüber unterliegt also einem strikten **Sachbezugsgebot** und darf nicht dazu genutzt werden, um den Unterrichtungsgegenstand mit weiteren politischen Botschaften aufzuladen, wie sie für parteipolitische Tätigkeiten typisch sind.

Demzufolge hat der Bundesrechnungshof die Befugnis der Fraktionen und ihrer Mitglieder gemäß § 47 Absatz 3 AbgG zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Fraktionstätigkeit immer eng ausgelegt.[19] Bei seinen Prüfungen hat er jedoch festgestellt, dass sowohl die Fraktionen (in unterschiedlichem Ausmaß) als auch die Bundestagsverwaltung diese Befugnis sehr viel weiter auslegen. So gingen einige Fraktionen davon aus, ihnen obliege ein allgemeinpolitischer – also von der parlamentarischen Tätigkeit losgelöster – Bildungsauftrag.

Die Frage, wie weit die Befugnis der Fraktionen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit reicht, hat durch die dynamische Entwicklung der sozialen Medien zunehmend an Bedeutung gewonnen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass auch die Fraktionen die neuen Medien intensiv nutzen und ihre auf § 47 Absatz 3 AbgG gestützte – und damit über Geld- und Sachleistungen nach § 50 AbgG finanzierte – Unterrichtung der Öffentlichkeit sowohl quantitativ als auch qualitativ neue Dimensionen angenommen hat. Die Fraktionen kommunizieren über die sozialen Medien täglich und direkt mit Bürgerinnen und Bürgern. Ihre Beiträge erzielen teilweise erhebliche Reichweiten, in Einzelfällen bis zu einer Million Bürgerinnen und Bürger. Zudem entstanden und entstehen neuartige Formen der Öffentlichkeitsarbeit, wie etwa moderierte Shows, Talkformate, Dokumentarfilme oder Nachrichtenmagazine. Hinzu kommt, dass die Wirkweise der sozialen Medien eine Zuspitzung, Emotionalisierung und Personalisierung fördert. Viele Beiträge der Fraktionen lassen daher den erforderlichen „eindeutigen Bezug“ zur Tätigkeit der Fraktion, über die unterrichtet werden soll, nicht erkennen.

---

[17] Gemäß §§ 18 ff. PartG ist die Höhe der Mittel, die Parteien vom Staat erhalten dürfen, begrenzt. Genau deswegen ist es verboten, dass Fraktionen (mit staatlichen Mitteln) Parteiaufgaben wahrnehmen (§ 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG) und auch deswegen dürfen Parteien keine Spenden von Fraktionen annehmen (§ 25 Absatz 2 Nummer 1 PartG).

[18] Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993, Seite 7.

[19] Dies hat der Bundesrechnungshof ausführlich begründet in seinen *Abschließenden Mitteilungen über die Prüfung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Wahljahr 2013 vom 11. April 2017 (Geschäftszeichen I 3 (alt II 5) - 2014 - 0743, jeweils Nummer 5* (veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes)).

Faktisch bestimmen die Fraktionen jeweils für sich, was sie für eine noch zulässige Unterrichtung halten.

Angesichts dieser dynamischen Entwicklung hält es der Bundesrechnungshof für bedenklich, dass nach wie vor keine Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung vorliegen, die als verbindliche und einheitliche Leitplanken den Fraktionen eine rechtssichere Orientierung bei der Verwendung der ihnen gemäß § 50 AbgG zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen für ihre innerparlamentarische Tätigkeit und die Unterrichtung der Öffentlichkeit hierüber bieten.

2.3 Rückforderungs- und Sanktionsrechte fehlen

Der Bundesrechnungshof leitet die Ergebnisse seiner Prüfungen bei den Fraktionen regelmäßig an die Bundestagsverwaltung weiter. Zur Prüfung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen im Wahljahr 2013 teilte die Bundestagsverwaltung dem Bundesrechnungshof im September 2019 abschließend mit, dass sie die ihm vom Bundesrechnungshof mitgeteilten Prüfungssachverhalte untersucht habe und die Einschätzung des Bundesrechnungshofes in einigen Fällen teile. Auf dieser Grundlage ermittelte sie, in welcher Höhe die Fraktionen aus ihrer Sicht Mittel zweckwidrig eingesetzt hatten.

Die Bundestagsverwaltung kam jedoch zu dem Ergebnis, dass *„jedenfalls auf Basis der derzeitigen Rechtslage von eventuellen Rückforderungen abgesehen werden*“ solle. So gebe es im AbgG – im Gegensatz zu einigen Landesgesetzen[20] – für Rückforderungen keine ausdrückliche Rechtsgrundlage. Sie beließ es dabei, die Fraktionen auf die rechtswidrige Verwendung hinzuweisen, ohne die entsprechenden Mittel zurückzufordern.

Parallel dazu prüfte die Bundestagsverwaltung unter dem Aspekt der Parteienfinanzierung, ob in der zweckwidrigen Verwendung der Fraktionsmittel eine unzulässige Spendenannahme durch die jeweilige Partei zu sehen war.[21] Bei aus ihrer Sicht parteiwerbenden Maßnahmen der Fraktionen sanktionierte sie die Parteien aber nur in den Fällen, in denen die Parteien nachweislich *„eine hinreichende Einflussmöglichkeit auf die Werbemaßnahme“* hatten.

Im Ergebnis haben die Fraktionen weder Rückforderungen noch andere Sanktionen zu befürchten, wenn sie die ihnen zugewiesenen Mittel zweckwidrig verwenden. Denn auch ansonsten gibt es kein Sanktionsinstrument gegen die Fraktionen. So fehlt z. B. eine Pflicht, Beiträge in den sozialen Medien zu löschen, die die Fraktionen über die Grenzen von § 47 Absatz 3 AbgG hinaus unzulässigerweise aus Geld- und Sachleistungen nach § 50 AbgG produziert oder verbreitet haben.

---

[20] Beispielsweise in Brandenburg (§§ 9 Absatz 1, 15 Absatz 4 Fraktionsgesetz (FraktG)), Berlin (§ 9 Absatz 5 FraktG), Nordrhein-Westfahlen (§ 5 Absatz 1 FraktG NRW), Rheinland-Pfalz (§ 6 FraktG RP) und Thüringen (§ 56 ThürAbgG).

[21] Hierfür ist der Bundestagspräsident nach § 31 c PartG zuständig.

Es ist nicht hinnehmbar, dass die Bundestagsverwaltung zweckwidrig verwendete Fraktionsmittel nicht zurückfordern und Regelverstöße nicht sanktionieren kann, weil entsprechende Rechtsgrundlagen fehlen. Weder deklaratorische Rechtshinweise der Bundestagsverwaltung noch Prüfungen des Bundesrechnungshofes können ein rechtlich stabiles und eindeutiges Rückforderungsregime ersetzen. Gleiches gilt für Sanktionen auf Parteienebene, weil Partei und Fraktion verschiedene Rechtspersonen sind. Zudem ahndet die Bundestagsverwaltung nicht jeden Verstoß einer Fraktion auf Parteienseite.

3 Kontroll- und Vollzugsdefizit

3.1 Prüfungsmaßstäbe unklar

Gemäß § 53 Absatz 1 AbgG prüft der Bundesrechnungshof als Teil seines verfassungsrechtlichen Mandats aus Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz[22] die Rechnung sowie die den Fraktionen nach § 50 Absatz 1 AbgG zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung. Hierfür maßgebend sind die gemäß § 51 Absatz 1 AbgG vom Ältestenrat des Deutschen Bundestags zu erlassenden Ausführungsbestimmungen.

Der Bundesrechnungshof kann seine Prüfungsaufgaben nur dann wirksam wahrnehmen, wenn für die geprüften Stellen verbindliche Maßstäbe (etwa in Form von Gesetzen, Verwaltungsvorschriften o. ä.) gelten. Der Gesetzgeber hat bislang jedoch weder die gesetzliche Grundlage selbst konkretisierend ergänzt, noch hat der Ältestenrat die vom Gesetzgeber vorgesehenen, untergesetzlichen Ausführungsbestimmungen[23] erlassen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu dieser Frage noch nicht abschließend geäußert.[24]

Bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit[25] ist dies besonders eklatant: Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit immer wieder Maßnahmen der Fraktionen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit beanstandet. Die betroffenen Fraktionen wie auch die Bundestagsverwaltung als mittelverwaltende Stelle traten diesen Beanstandungen im Rahmen der Prüfungsverfahren in unterschiedlicher Nuancierung entgegen.

---

22 Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz lautet: *„Der Bundesrechnungshof […] prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.“*

23 Gemäß § 51 Absatz 1 AbgG.

24 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2017 (Aktenzeichen 2 BvC 46/14 = BVerfGE 146, 327 ff.), Randnummer 55 (Juris).

25 Die Fraktionen und ihre Mitglieder dürfen die Öffentlichkeit nur über ihre Tätigkeiten als Fraktion bzw. als Mitglied ihrer Fraktion unterrichten (§ 47 Absatz 3 AbgG); dabei können nur diejenigen Tätigkeiten ein zulässiger Unterrichtungsgegenstand sein, die der Erfüllung der den Fraktionen nach dem Grundgesetz, dem AbgG und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegenden Aufgaben dienen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben und damit auch eine Unterrichtung der Öffentlichkeit mit parteiwerbendem Charakter sind deshalb unzulässig, wie sich aus dem Zusammenspiel der Vorschriften in §§ 47 Absatz 3, 50 Absatz 4 AbgG ergibt.

Im Ergebnis ist die rechtliche Regelung konkretisierungsbedürftig. Denn de lege lata führt der Rechtsrahmen faktisch dazu, dass die Fraktionen unterschiedliche Maßstäbe anwenden und sich unterschiedlich enge Grenzen bei der Verwendung der ihnen für ihre fraktionelle Aufgabenerfüllung gemäß § 50 AbgG zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen setzen. Dies gilt insbesondere bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten gemäß § 47 Absatz 3 AbgG.

3.2 Verstöße bleiben folgenlos

Eine wirksame Kontrolle der Fraktionsfinanzen setzt voraus, dass Regelverstöße Konsequenzen haben. Das Bundesverfassungsgericht verlangt daher nicht nur, dass wirksam geprüft wird, sondern auch, dass wirksam „unterbunden" wird.[26]

Verstöße bei der Verwendung von Fraktionsmitteln bleiben hingegen ohne finanzielle oder sonstige Konsequenzen. So mangelt es vor allem an einer gesetzlichen Anspruchsgrundlage für die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel. Zudem fehlen Sanktionsmöglichkeiten, die über eine reine Rückzahlung hinausgehen. Ohne zusätzliche finanzielle Strafen bleiben gerade im Bereich der sozialen Medien, wo mit geringen finanziellen Mitteln eine hohe Wirkung erzielt werden kann (Beispiel: Verbreiten von Parteiinhalten), Anreize für eine unzulässige Mittelverwendung bestehen. Ohne die Möglichkeit, die weitere Verbreitung unzulässiger öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen zu unterbinden (z. B. durch eine Löschpflicht von rechtswidrigen Postings oder Tweets), bleibt deren Nutzen für die Fraktion bestehen.

Insgesamt fehlt es an einem rechtlichen Instrumentarium, Verstöße wirksam zu sanktionieren und damit auf ein rechtstreues Verhalten hinzuwirken.

4 Fazit

Am Beispiel der Unterrichtungspraxis gemäß § 47 Absatz 3 AbgG hat sich gezeigt, dass zwischen einer **zulässigen** Unterrichtung über die Tätigkeit der Fraktionen und einer **unzulässigen** parteiwerbenden öffentlichkeitswirksamen Maßnahme nur ein schmaler Grat besteht. Auch deshalb sind transparente und verbindliche Regeln erforderlich, wie die Fraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel einsetzen dürfen. Der gegenwärtige Rechtsrahmen schafft aber gerade keine klaren Vorgaben und Grenzen. Dies führt bei den Fraktionen als Empfänger der Leistungen zu Unsicherheit. Dadurch steigt das Risiko, dass Fraktionen die ihnen ausschließlich für ihre Fraktionstätigkeiten zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auch direkt oder indirekt für parteiwerbende Zwecke nutzen und damit im Ergebnis die strikten Regeln der staatlichen Parteienfinanzierung verletzen.

[26] Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989 (Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff.), Randnummer 134 (Juris) (zur zweckwidrigen Verwendung der Fraktionsmittel für Mandatsaufgaben).

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrechnungshof,

- bestehende **Regelungslücken** zu **schließen** und die im Gesetz vorgesehenen Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen zu erlassen,

- dabei insbesondere Art und Umfang einer **zulässigen Unterrichtung der Öffentlichkeit** durch die Fraktionen unter besonderer Berücksichtigung der Nutzung digitaler Medien verbindlich zu regeln und

- die **gesetzlichen Grundlagen** für eine **Rückforderung** zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel sowie weitere Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen.

Ein dergestalt **verbesserter Rechtsrahmen** gäbe den Fraktionen eine höhere Rechtssicherheit und würde ihnen eine rechtskonforme Verwendung der ihnen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachmittel erleichtern.

Hierfür sprechen zudem **verfassungsrechtliche Gründe**:

So hat das Bundesverfassungsgericht für die Festsetzung der Fraktionsmittel durch den Haushaltsgesetzgeber verlangt, dass das Gesetz eine zweckwidrige Verwendung der Fraktionsmittel wirksam verhindert: *„Verfassungswidrig ist ein gesetzliches Regelungskonzept, wenn die vorgesehenen Schutzmechanismen in einer Weise lückenhaft oder sonst unzureichend sind, die eine gegen das Grundgesetz verstoßende Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien fördert, das Vollzugsdefizit also durch die Struktur der Norm determiniert ist.“*[27]

De lege lata fehlt aber ein wirksames und rechtlich verbindliches Instrumentarium, um die Fraktionen zu rechtstreuem Verhalten zu zwingen und Verstöße zu ahnden. Dieses strukturelle Kontroll- und Vollzugsdefizit ist vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in besonderer Weise bedenklich und geeignet, die Legitimation des Systems der Fraktionsfinanzierung in Frage zu stellen.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 11. Dezember 2020 beschlossen.

Bonn, den 12. Januar 2021

Kay Scheller

Präsident

[27] Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015 (Aktenzeichen 2 BvE 4/12 = BVerfGE 140, 1 ff.), Randnummer 68 (Juris).