

Andreas Linde



A 2001 5106

# Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie

Empirische Befunde  
und theoretische Reflexionen



**PETER LANG**  
Europäischer Verlag der Wissenschaften

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einführung.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1.</b>	<b>Problemaufriß.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.</b>	<b>Zielsetzung und Arbeitshypothesen.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3.</b>	<b>Vorgehensweise.....</b>	<b>22</b>
<b>1.4.</b>	<b>Literatur- und Quellenlage.....</b>	<b>24</b>
<b>1.5.</b>	<b>Untersuchungsrahmen.....</b>	<b>28</b>
<b>2.</b>	<b>Zur Fraktionsbildung im parlamentarischen System.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.</b>	<b>Entwicklungsstadien zur parlamentarischen Demokratie.....</b>	<b>31</b>
2.1.1.	Repräsentation und Fraktionierung.....	31
2.1.2.	Die Fraktionen im historischen Kontext.....	34
<b>2.2.</b>	<b>Fraktionen im Parlamentsmodell der Bunderepublik.....</b>	<b>38</b>
2.2.1.	Das parteienstaatliche Parlamentsmodell.....	38
2.2.2.	Politische Funktionen der Fraktionen.....	41
2.2.2.1.	Die Bedeutung der Fraktion für den einzelnen Abgeordneten.....	41
2.2.2.2.	Die Bedeutung der Fraktion im Hinblick auf das Gesamtparlament.....	42
2.2.2.3.	Die Bedeutung der Fraktion im Hinblick auf die politischen Parteien.....	44
2.2.3.	Die Rechtsstellung der Fraktion.....	46
2.2.3.1.	Grundgesetz und Landesverfassungen.....	46
2.2.3.2.	Fraktionsgesetze.....	47
2.2.3.3.	Geschäftsordnungen.....	49

<b>3.</b>	<b>Demokratiethoretische Rechtfertigungen von Fraktionszahlungen.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1.</b>	<b>Die klassische Begründung für Fraktionszahlungen.....</b>	<b>51</b>
<b>3.2.</b>	<b>Rechtfertigung der Fraktionszahlungen aus der faktischen Wahrnehmung von Parlamentsfunktionen durch einzelne Fraktionen.....</b>	<b>53</b>
3.2.1.	Kontrollfunktionen und Fraktionsfinanzierung.....	54
3.2.1.1.	Die Oppositionsfraktionen als parlamentarische Kontrolleure.....	54
3.2.1.2.	Folgerungen für die grundsätzliche Rechtfertigung von Fraktionszahlungen.....	57
3.2.1.3.	Die tatsächliche Schwäche der Oppositionsfraktionen und Folgerungen für die Bemessung ihrer Finanzierung .....	58
3.2.2.	Öffentlichkeitsfunktion und Fraktionsfinanzierung.....	63
<b>3.3.</b>	<b>Gegenwartsprobleme der parlamentarischen Demokratie und weitere Folgerungen für die Fraktionsfinanzierung.....</b>	<b>66</b>
3.3.1.	Der gesellschaftliche Einfluß der Parteien.....	67
3.3.2.	Entwertungstendenzen des Parlaments.....	68
3.3.3.	Immobilität des politischen Systems.....	70
3.3.4.	Oligarchisierung.....	72
3.3.5.	Entfremdung zur „politischen Klasse“.....	72
3.3.6.	Sonderinteressen.....	73
3.3.7.	Die Krise der Staatsfinanzen.....	74
3.3.8.	Zwischenbetrachtung.....	75
<b>4.</b>	<b>Die staatliche Finanzierung der Fraktionen.....</b>	<b>77</b>
<b>4.1.</b>	<b>Entwicklung der Fraktionszahlungen in der Bundesrepublik.....</b>	<b>77</b>
<b>4.2.</b>	<b>Umfang und Zusammensetzung der Fraktionszahlungen.....</b>	<b>82</b>
4.2.1.	Allgemeine Vergleichsmaßstäbe zur Bewertung wichtiger Parameter der Fraktionsfinanzierung.....	82
4.2.2.	Bund.....	87
4.2.2.1.	Geldleistungen .....	87
4.2.2.2.	Sachleistungen.....	87
4.2.3.	Bundesländer.....	88
4.2.3.1.	Baden-Württemberg.....	88
4.2.3.2.	Bayern.....	89
4.2.3.3.	Berlin.....	91

4.2.3.4.	Brandenburg.....	93
4.2.3.5.	Bremen.....	94
4.2.3.6.	Hamburg.....	95
4.2.3.7.	Hessen.....	96
4.2.3.8.	Mecklenburg-Vorpommern.....	97
4.2.3.9.	Niedersachsen.....	98
4.2.3.10.	Nordrhein-Westfalen.....	98
4.2.3.11.	Rheinland-Pfalz.....	100
4.2.3.12.	Saarland.....	102
4.2.3.13.	Sachsen.....	103
4.2.3.14.	Sachsen-Anhalt.....	104
4.2.3.15.	Schleswig-Holstein.....	104
4.2.3.16.	Thüringen.....	107
4.2.4.	Vermögenssituation der Fraktionen.....	107
4.2.4.1.	Geldvermögen.....	107
4.2.4.2.	Inventar.....	109
4.2.5.	Vergleichende Betrachtung.....	110
<b>4.3.</b>	<b>Probleme und Kritikwürdigkeit der derzeitigen Praxis.....</b>	<b>115</b>
4.3.1.	Umfang der Fraktionszahlungen .....	115
4.3.2.	Verteilungsschlüssel.....	118
4.3.3.	Entscheidungsprozeß bei der Festlegung des Umfanges und des Verteilungsschlüssels.....	122
4.3.4.	Entscheidungsprozeß bei der jährlichen Anpassung der Fraktionszahlungen.....	126
4.3.4.1.	Anpassungsvorschläge des Präsidiums.....	126
4.3.4.2.	Externe Kommissionen.....	128
4.3.4.3.	Normierte Mittelanpassung.....	130
4.3.4.4.	Erhöhungsverfahren ohne institutionalisierte Vorgaben.....	131
4.3.4.5.	Transparenz des Entscheidungsprozesses.....	134
4.3.5.	Innerfraktioneller Entscheidungsprozeß bei der Aufstellung des internen Fraktionshaushaltes.....	138
4.3.6.	Mittelverwendung.....	140
4.3.6.1.	Die Ausgabenstruktur der Fraktionen.....	140
4.3.6.2.	Anforderungen zur Zweckbindung .....	146
4.3.6.3.	Personal.....	149
4.3.6.4.	Öffentlichkeitsarbeit.....	159
4.3.6.5.	Veranstaltungen mit Außenwirkung.....	171
4.3.6.6.	Fraktionsinterne Veranstaltungen.....	174
4.3.6.7.	Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente.....	175
4.3.6.8.	Sachverständigengutachten.....	176
4.3.6.9.	Reisekosten.....	177
4.3.6.10.	Bewirtungen.....	181
4.3.6.11.	Funktionszulagen.....	182
4.3.6.12.	Fraktionsgeschäftsstellen.....	186
4.3.6.13.	Meinungsumfragen.....	187
4.3.6.14.	Geschenke und Betriebsausflüge .....	188
4.3.6.15.	Spenden und Darlehen.....	189
4.3.6.16.	Mitgliedsbeiträge.....	190
4.3.6.17.	Repräsentativer Aufwand.....	190
4.3.6.18.	Mischfinanzierungen.....	191

4.3.6.19.	Verträge mit der Mutterpartei.....	192
4.3.6.20.	Formelle Anforderungen bei der Verwendung der Gelder.....	193
4.3.6.21	Exkurs: Offenkundiger Mißbrauch von Geldern durch rechtsextreme Fraktionen.....	194
4.3.7.	Rücklagen.....	198
4.3.8.	Sachleistungen.....	202
4.3.9.	Kontrolle der Fraktionsgelder.....	203
4.3.9.1.	Rechnungslegung.....	203
4.3.9.2.	Prüfungsverfahren.....	207
4.3.9.3.	Veröffentlichungspflichten.....	220
4.3.9.4.	Sanktionsmöglichkeiten.....	223
4.3.10.	Vom Staat direkt finanziertes Fraktionspersonal.....	226
4.3.11.	Parlamentarische Gruppen und Fraktionslose.....	231
4.3.12.	Fraktionsuntergang.....	235
<b>4.4.</b>	<b>Auswirkungen von Fraktionszahlungen auf die Interdependenzen politischer Institutionen und Akteure.....</b>	<b>237</b>
4.4.1.	Parlament und Fraktion.....	238
4.4.2.	Fraktion und Abgeordnete .....	238
4.4.3.	Partei und Fraktion .....	239
4.4.4.	Fraktionshierarchie.....	243
4.4.5.	Chancengleichheit der Parteien.....	244
4.4.6.	Innerparteiliche Konkurrenz.....	245
<b>4.5.</b>	<b>Exkurs: Fraktionszahlungen im Europäischen Parlament.....</b>	<b>246</b>
4.5.1.	Die Stellung des Europäischen Parlaments im Gefüge der Institutionen.....	246
4.5.2.	Fraktionszahlungen.....	249
<b>5.</b>	<b>Sonstige Finanzierungsformen der Fraktionen.....</b>	<b>251</b>
<b>5.1.</b>	<b>Grundsätzliche Bedenken gegen die nichtstaatliche Finanzierung der Fraktionen.....</b>	<b>251</b>
<b>5.2.</b>	<b>Formen der nichtstaatlichen Finanzierung.....</b>	<b>253</b>
5.2.1.	Fraktionsfinanzierung durch Abgaben der Abgeordneten .....	253
5.2.2.	Kapitaleinkünfte.....	256
5.2.3.	Private Spenden und Unkostenbeiträge.....	257
<b>6.</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>259</b>
<b>6.1.</b>	<b>Befunde.....</b>	<b>259</b>
<b>6.2.</b>	<b>Vorschläge.....</b>	<b>266</b>

<b>Anhang</b> .....	271
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen.....	272
Ergänzende Einzelanalysen.....	275
Wortlaut der Befragungen von Einzelpersonen und Institutionen (Auszüge).....	295
Wortlaut der Beantwortung von Fragen durch den Rechnungshof der Europäischen Union (Auszüge).....	301
Textauszug von Fraktionsnormen (Bund).....	304
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	306