



Abschließende Mitteilung

an die Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag

über die Prüfung

Rechnungslegung der Fraktionen des Deutschen Bundestages

Teilprüfung AfD-Fraktion

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 2 - 0001828

25. Februar 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Prüfungsanlass	8
1.2	Bestehender rechtlicher Rahmen	8
1.3	Prüfungsinhalt	9
1.3.1	Vorhandene Regeln	9
1.3.2	Noch fehlende Regeln	10
1.3.1	Kontradiktorisches Verfahren	10
2	Aufbauorganisation der Fraktion und ihres Finanzwesens	10
3	Ablauforganisation des Finanzwesens	13
3.1	Aufstellung, Beschluss und Durchführung des Haushaltsplans	13
3.1.1	Verfahren	13
3.1.2	Würdigung	14
3.1.3	Empfehlung	15
3.1.4	Stellungnahme der Fraktion	15
3.1.5	Abschließende Würdigung	15
3.2	Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	15
3.2.1	Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	15
3.2.2	Verfahren bei Beschaffungen	17
3.2.3	Würdigung	20
3.2.4	Empfehlung	21
3.2.5	Stellungnahme der Fraktion	22
3.2.6	Abschließende Würdigung	22
3.3	Verfahren der Personalabrechnung	22
3.3.1	Regelungen und Abrechnungsprogramm	22
3.3.2	Verfahren	22
3.3.3	Würdigung	23
3.3.4	Empfehlung	23
3.4	Rechnungslegung	23

3.4.1	Ablauf des Rechnungsabschlusses	23
3.4.2	Würdigung	24
3.4.3	Empfehlung	25
3.4.4	Stellungnahme der Fraktion	25
3.4.5	Abschließende Würdigung	25
4	IT-Unterstützung der Rechnungslegung	25
4.1	Rahmenbedingungen	25
4.2	Sachverhalt	27
4.3	Würdigung	28
4.4	Empfehlung	28
4.5	Stellungnahme der Fraktion	29
4.6	Abschließende Würdigung	29
5	Fraktionsübergreifende Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	30
5.1	Erkenntnisse aus dieser Prüfung	30
5.1.1	Allgemeine Bestimmungen	31
5.1.2	Ausführung der Wirtschaftspläne/Haushaltspäne und Buchführung	32
5.2	Würdigung	33
5.3	Empfehlungen	34
5.4	Stellungnahmen der Fraktionen	35
5.5	Abschließende Würdigung	36

Abkürzungsverzeichnis

A

AbgG *Abgeordnetengesetz*

AfD *Alternative für Deutschland*

B

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

F

FinO *Finanzordnung der Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag für die 19. Wahlperiode*

G

GO *Geschäftsordnung der Fraktion Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag*

U

UVgO *Unterschwelvenvergabeverordnung*

0 Zusammenfassung

Wir haben uns einen Überblick verschafft, wie die Fraktionen ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung organisiert und geregelt haben. Dazu haben wir untersucht, ob die Fraktionen ihre Buchhaltung und die relevanten Vorprozesse grundsätzlich so aufgestellt haben, dass die Rechnungslegung ein Abbild der ordnungsgemäßen Mittelverwendung sein kann.

Die Prüfung der Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag (im Folgenden: Fraktion) hat ergeben:

- 0.1 Die Fraktion hat die Zuständigkeit für die Aufstellung des Finanzrahmens des Haushalts- und Stellenplans (Fraktionsetat) und den Beschluss desselben hinreichend in ihrer Geschäftsordnung (GO) und in ihrer Finanzordnung (FinO) festgelegt. Die Regelungen entsprechen den Vorgaben des Abgeordnetengesetzes (AbgG). Es bestehen derzeit keine Bedenken, wenn die Fraktion sich bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gemäß § 59 Absatz 1 AbgG daran orientiert.

Allerdings ist die Finanzordnung nicht mehr auf dem neuesten Stand. Sie verweist auf die abgelöste Arbeitsordnung, die durch die Geschäftsordnung ersetzt wurde. Dadurch laufen die Verweise ins Leere. Die Fraktion sollte die Verweise anpassen.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie zwischenzeitlich die Finanzordnung und die Geschäftsordnung überarbeitet hätte und die entsprechenden Entwürfe ihren Gremien noch in der laufenden Wahlperiode zur Beschlussfassung vorlegen würde. (Nummer 3.1)

- 0.2 Die Fraktion hat die wesentlichen Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel in ihrer Finanzordnung geregelt, die Funktionstrennungen vorsieht. In der Finanzordnung wird jedoch nicht mehr eindeutig bestimmt, wer Aufträge erteilen darf, da die diesbezügliche Regelung in der ehemaligen Arbeitsordnung mit der an ihre Stelle getretenen Geschäftsordnung für die 20. Wahlperiode ersatzlos entfallen ist. Auch hinsichtlich der Genehmigung von Beschaffungen verweist die Finanzordnung auf die (aufgehobene) Arbeitsordnung. Die an deren Stelle getretene Geschäftsordnung verweist diesbezüglich jedoch auf die Finanzordnung. Dadurch ist das Zeichnungsrecht nicht hinreichend eindeutig geregelt.

Die Fraktion sollte die Finanzordnung und die übrigen Richtlinien laufend auf Anpassungsbedarf aus Gesetzesänderungen, insbesondere des Abgeordnetengesetzes, und aufgrund von Neufassungen interner Regelungen, insbesondere der Geschäftsordnung, prüfen. Ebenso sollte sie rechtssicher regeln, wer für die Genehmigung von Rechtsgeschäften zuständig ist.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie zwischenzeitlich die Finanzordnung und die Geschäftsordnung überarbeitet hätte und die entsprechenden Entwürfe ihren Gremien

noch in der laufenden Wahlperiode zur Beschlussfassung vorlegen würde. (Nummer 3.2)

- 0.3 Die Personalabrechnung ist auf insgesamt drei Akteure innerhalb und außerhalb der Fraktion verteilt. Erfassung und Zusammenstellung der zahlungsrelevanten personenbezogenen Daten, Lohnberechnung und Zahlung an die Beschäftigten, das Finanzamt und die Sozialversicherung sind voneinander getrennt. Die Lohnzahlung unterliegt demselben Zahlungsverfahren wie andere Zahlungen außerhalb der Lohnabrechnung. Es bestehen derzeit keine Bedenken, das praktizierte Verfahren der Personalabrechnung fortzuführen. (Nummer 3.3)

- 0.4 Die Fraktion hatte keine fraktionsinternen Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen. Wiederkehrende Geschäftsabläufe sollten hinreichend detailliert geregelt und dokumentiert werden. Ansonsten besteht bei Personalfluktuation das Risiko, dass personengebundenen Wissen verloren geht. Die Finanzabteilung sollte sich deshalb fraktionsinterne Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen geben. Darüber hinaus bestehen derzeit keine Bedenken, dass das Verfahren der Rechnungserstellung hinreichend ist, um die Rechnung abzuschließen.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie die fraktionsinterne Regelung und Prozessbeschreibung zur Buchung von wiederkehrenden Geschäftsvorfällen die einzelnen Tätigkeiten inzwischen dokumentiert und hinterlegt habe. (Nummer 3.4)

- 0.5 Die Fraktion richtet ihre IT-Sicherheit an den Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zum IT-Grundschutz mit den zugehörigen Standards aus. Sie hat verschiedene Maßnahmen ergriffen, um diesem Sicherheitsstandard zu genügen.

Der Bereich „Soziale Medien“ verwaltet seine IT-Geräte und Software weitestgehend eigenständig von der zentralen IT-Organisation. Um das Risiko eines ineffizienten Ressourceneinsatzes zu minimieren und um inkonsistente Sicherheitsstandards zu vermeiden sollte die Fraktion eine einheitliche IT-Organisation anstreben.

Die Fraktion hat nicht hinreichend geprüft, ob sich ihre angefertigten Datensicherungen auf dem Ursprungssystem wiederherstellen lassen. Die Fraktion sollte das Zurückspielen der Datensicherung üben und testen. Es geht letztendlich darum, ihre Arbeitsfähigkeit nicht nur generell, sondern auch für den Krisenfall so weit wie möglich sicherzustellen.

Um die Arbeitsfähigkeit auch im Krisenfall so weit wie möglich zu gewährleisten, ist eine regelmäßige Überprüfung des Notfallkonzepts unabdingbar, um sicherzustellen, dass das Notfallkonzept immer den aktuellen Anforderungen und Gegebenheiten entspricht.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgenommen habe und diese im Rahmen der laufenden Maßnahmen des Risiko- und Sicherheitsmanagements der Fraktion umsetzen werde. (Nummer 4)

- 0.6 Das Abgeordnetengesetz enthält für die Fraktionen nur einen sehr groben Rechtsrahmen für ihre Rechnungslegung. Nach § 59 Absatz 1 AbgG können die Einzelheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen in untergesetzlichen Ausführungsbestimmungen geregelt werden, die der Ältestenrat nach Anhörung des Bundesrechnungshofes erlässt. Solche Ausführungsbestimmungen gibt es bislang noch nicht.

Bereits in der Vergangenheit haben die Fraktionen den Bundesrechnungshof immer wieder um Beratung gebeten, wie sie in Einzelfragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung verfahren sollten – weil es kein hinreichendes Regelwerk gab.

Bei dieser Prüfung haben wir festgestellt, dass das Rechnungswesen in den Fraktionen unterschiedlich ausgestaltet ist. Obwohl alle Fraktionen bemüht sind, ihre Bücher ordnungsgemäß zu führen, zeigten sich in dieser Prüfung in mehr oder weniger starker Ausprägung Verbesserungspotenziale. Wir empfehlen daher allen Fraktionen, über ihre Vertreter¹ im Ältestenrat entsprechende Vorschläge für Ausführungsbestimmungen in den Ältestenrat als zuständiges Gremium einzubringen, zu beraten und zu beschließen.

Die Fraktionen haben sich in ihren Stellungnahmen mehrheitlich ausdrücklich offen für die Aufstellung von Ausführungsbestimmungen gemäß § 59 Absatz 1 AbgG geäußert. Dass es bisher keine Ausführungsbestimmungen gibt liegt nicht daran, dass sie nicht notwendig sind oder die Fraktionen sie nicht grundsätzlich für notwendig halten würden; sie konnten sich bisher jedoch nicht auf konkrete Regelungen einigen. Wir empfehlen den Fraktionen deshalb weiterhin, sich auf Ausführungsbestimmungen zu verständigen und so die Lücken im aktuellen gesetzlichen Regelungsrahmen des § 59 Absatz 2 Satz 2 AbgG zu schließen. (Nummer 5)

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir in dieser Prüfungsmitteilung bei mehreren angesprochenen Personen das generische Maskulinum, das sämtliche Geschlechtsidentitäten ausdrücklich einschließt.

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsanlass

Die Bundestagsfraktionen haben gemäß § 58 Absatz 1 AbgG Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt, um ihre Aufgaben, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz oder der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen², erfüllen zu können.

Im Haushaltsjahr 2023 waren für die Fraktionen des Deutschen Bundestages insgesamt 126 084 Tsd. Euro im Bundeshaushalt vorgesehen.³ Für das Haushaltsjahr 2024 sind 139 852 Tsd. Euro im Bundeshaushalt veranschlagt.⁴

Nach Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz prüft der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes; mithin auch die der Fraktionen. In § 61 Absatz 1 AbgG ist hierzu ergänzend klargestellt, dass der Bundesrechnungshof die den Fraktionen nach § 58 Absatz 1 AbgG zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung prüfen kann.

1.2 Bestehender rechtlicher Rahmen

Nach § 59 Absatz 1 AbgG können Einzelheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen in Ausführungsbestimmungen geregelt werden, die der Ältestenrat nach Anhörung des Bundesrechnungshofes erlässt.⁵ Diese Ausführungsbestimmungen sind bisher nicht erlassen worden.

§ 59 Absatz 2 AbgG gibt vor, dass die Fraktionen Bücher über ihre rechnungslegungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu führen haben. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren.

Weiter haben die Fraktionen gemäß § 59 Absatz 3 AbgG über die aus den Geldleistungen nach § 58 Absatz 1 AbgG beschafften Gegenstände, wenn sie nicht zum kurzfristigen Verbrauch bestimmt oder nur von geringem Wert sind, einen Nachweis zu führen.

² § 58 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

³ Siehe Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 02, Kapitel 0212 Titel 684 01.

⁴ Siehe Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 02, Kapitel 0212 Titel 684 01.

⁵ Bis zum 30. Dezember 2024 hatte der Ältestenrat gemäß § 59 Absatz 1 AbgG Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Mit dem Dreiunddreißigsten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und weitere Änderungen – vom 23. Dezember 2024 (BGBl. I 2024 Nummer 450) wurde die Muss-Bestimmung in eine Kann-Regelung geändert.

§ 60 Absatz 1 AbgG bestimmt, dass die Fraktionen über die Herkunft und Verwendung aller ihnen in einem Kalenderjahr zugeflossenen Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben haben. In § 60 Absätze 2 und 3 AbgG ist die Gliederung der Rechnung und der Vermögensrechnung verbindlich vorgegeben.

1.3 Prüfungsinhalt

1.3.1 Vorhandene Regeln

Mit dieser Prüfung wollen wir zunächst einen Überblick gewinnen, wie die Fraktionen ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung organisiert und geregelt haben. Dazu haben wir

- ausschließlich die Governance⁶ der jeweiligen Fraktion, nicht aber deren Compliance⁷ geprüft, um uns ein umfassendes Bild über den Aufbau der Rechnungsverarbeitung und ihrer Schnittstellen zu den operativen Prozessen zu verschaffen;
- untersucht, ob die Fraktionen ihre Buchhaltung und die relevanten Vorprozesse grundsätzlich so aufgestellt haben, dass die Rechnungslegung ein Abbild der ordnungsgemäßen Mittelverwendung sein kann.

In Ermangelung von Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates zur Haushalts- und Wirtschaftsführung haben wir jeweils die von einer Fraktion sich selbst gegebenen Regelungen als Prüfungsmaßstab herangezogen. Diese Regelungen haben wir auf ihre Vereinbarkeit mit den in § 59 Absätze 2 und 3 AbgG enthaltenen Vorgaben geprüft. Hierbei ging es insbesondere darum, ob diese Regeln nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung vertretbar erscheinen.

Da alle Fraktionen ihre Bücher in elektronischer Form führen, haben wir auch die IT-Sicherheit der verwendeten Buchungssysteme in die Prüfung einbezogen.

Die Prüfung basiert auf Interviews mit Mitarbeitern der Fraktion und Einsichtnahmen in die von der Fraktion bereitgestellten Unterlagen. Die Prüfung von Stichproben oder einzelner finanzwirksamer Maßnahmen haben wir in dieser systemisch angelegten Prüfung nicht vorgesehen.

⁶ Unter Governance verstehen wir das Regel- und Steuerungssystem einer Organisation, hier der Fraktion.

⁷ Die Compliance zielt auf die Einhaltung der Regeln und Werte (der Governance) einer Organisation ab.

1.3.2 Noch fehlende Regeln

Um für alle Fraktionen klare und verbindliche Regelungen und somit auch ein Mindestmaß an Transparenz zu schaffen, ermöglicht das Abgeordnetengesetz⁸ dem Ältestenrat, präzisierende Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Wir haben daher in dieser Prüfung auch untersucht, an welchen Stellen wir – bezogen auf die geprüfte Governance – Bedarf für eine solche für alle Fraktionen einheitliche und verbindliche Regelung sehen. Auch diese Prüfungsergebnisse adressieren wir an die Fraktionen, da diese die Mitglieder in den Ältestenrat entsenden. Da es hierbei nicht darum geht, was eine Fraktion ggf. für sich bereits geregelt hat, sondern was alle Fraktionen über den Ältestenrat gemeinsam regeln sollten, haben wir unsere Hinweise einheitlich für alle Fraktionen formuliert (Nummer 5, „Fraktionsübergreifende Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung“). Die Hinweise und die dazu gegebenen Empfehlungen beruhen auf Erkenntnissen, die wir übergreifend bei allen Fraktionen in dieser Prüfung gewonnen haben.

1.3.1 Kontradiktorisches Verfahren

Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen haben wir mit der AfD-Fraktion am 24. Mai 2024 unsere vorläufigen Prüfungsfeststellungen in einem Abschlussgespräch erörtert. Anschließend haben wir allen Fraktionen die jeweils sie betreffenden vorläufigen Prüfungsergebnisse am 2. August 2024 übersandt und Ihnen Gelegenheit gegeben, zu unseren Feststellungen, Würdigungen und Empfehlungen Stellung zu nehmen. Die AfD-Fraktion hat mit Schreiben vom 30. September 2024 eine Stellungnahme abgegeben. Diese haben wir berücksichtigt und unsere abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung dargestellt.

2 Aufbauorganisation der Fraktion und ihres Finanzwesens

Aufbau und Aufgaben der Organe der Fraktion sind in ihrer **Geschäftsordnung** geregelt.⁹

Die **Organe der Fraktion** sind

- die Fraktionsversammlung,

⁸ § 59 Absatz 1 AbgG.

⁹ Geschäftsordnung der Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag, 20. Wahlperiode, Fassung des Fraktionsbeschlusses vom 11. März 2022. Gemäß § 2 GO beschließt die Fraktion in der konstituierenden Fraktionssitzung jeder Wahlperiode eine Geschäftsordnung.

- der Fraktionsvorstand.¹⁰

Weitere Gremien der Fraktion sind nach § 3 Absatz 2 GO u. a. die Finanzkommission und die Kassenkontrollkommission.

Die **Fraktionsversammlung** wird durch den Fraktionsvorsitzenden einberufen.^{11, 12} Die Fraktionsversammlung wählt nach § 5 Absatz 2 GO unter anderem:

- bis zu zwei gleichberechtigte Fraktionsvorsitzende,
- die Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden,
- auf Vorschlag des Fraktionsvorsitzenden den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer,
- weitere Parlamentarische Geschäftsführer,
- die Mitglieder der Finanzkommission sowie
- die Mitglieder der Kassenkontrollkommission.

Zu den Aufgaben der Fraktionsversammlung gehört auch

- anlässlich einer Vorstandswahl über die Zahl und mögliche Aufgabenbereiche der Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden sowie der Parlamentarischen Geschäftsführer zu beschließen¹³ und
- den Fraktionsvorstand zu entlasten.¹⁴

Der **Fraktionsvorstand** führt die laufenden Geschäfte der Fraktion auf Grundlage der Geschäftsordnung und der Beschlüsse der Fraktionsversammlung.¹⁵

Der Fraktionsvorstand besteht nach § 9 Absatz 2 GO aus

- dem Fraktionsvorsitzenden,¹⁶
- den Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden,
- den Parlamentarischen Geschäftsführern und
- ggf. dem Ehrenvorsitzenden ohne Stimmrecht.

Die Mitglieder des Fraktionsvorstands erledigen die parlamentarischen und organisatorischen Angelegenheiten der Fraktion nach Maßgabe der Beschlüsse des Fraktionsvorstands, im Übrigen nach Beauftragung durch die Fraktionsvorsitzenden.¹⁷

¹⁰ § 3 Absatz 1 GO.

¹¹ § 4 Absatz 1 GO.

¹² In der konstituierenden Fraktionssitzung innerhalb von zwei Wochen nach der Bundestagswahl wird der Fraktionsvorstand der Wahlperiode einschließlich Vorsitzendem erstmals gewählt (§ 2 GO).

¹³ § 5 Absatz 1 Satz 3 Buchstabe b GO.

¹⁴ § 5 Absatz 1 Satz 3 Buchstabe c GO.

¹⁵ § 9 Absatz 1 GO.

¹⁶ In § 9 Absatz 2 GO ist nicht nachvollzogen, dass die Fraktion bis zu zwei Fraktionsvorsitzende haben kann (§ 5 Absatz 2 Buchstabe a) GO).

¹⁷ § 9 Absatz 3 GO.

Die **Fraktionsvorsitzenden** leiten die Fraktion und vertreten sie nach außen.¹⁸

Die Aufgabenbereiche Finanzen, Recht und Personal sind im Fraktionsvorstand zu besetzen.¹⁹ Sie sind bereits bei der Bestimmung der Aufgabenbereiche der Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden sowie der Parlamentarischen Geschäftsführer anlässlich der Vorstandswahl durch die Fraktionsversammlung vorzusehen.²⁰ Ausweislich der uns vorgelegten Geschäftsverteilung im Vorstand²¹ verantwortet seit dem 1. Februar 2022 ein Parlamentarischer Geschäftsführer den Bereich Finanzen einschließlich Controlling und Einkauf.

Die **Finanzkommission** besteht aus drei von der Fraktionsversammlung zu wählenden Fraktionsmitgliedern, die nicht dem Fraktionsvorstand angehören und von welchen ein Mitglied dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages angehören soll, sowie den für die Bereiche Finanzen und Personal zuständigen Vorstandsmitgliedern.²² Sie stellt jährlich vor Beginn des folgenden Wirtschaftsjahres den Fraktionsetat auf und legt einen Entwurf bis spätestens acht Wochen nach Verabschiedung des Haushalts des Deutschen Bundestages dem Fraktionsvorstand vor.²³ Dieser legt den Entwurf der Fraktionsversammlung zur Beschlussfassung vor.²⁴

Die **Fraktionsverwaltung** wird von einem **Fraktionsgeschäftsführer** geleitet. Der Fraktionsgeschäftsführer wird vom Fraktionsvorstand bestellt.²⁵ Er ist nicht Mitglied der Fraktion, sondern steht zu dieser in einem Anstellungsverhältnis. Er ist auch nicht Teil des Fraktionsvorstands. Die Stellenbeschreibung des Fraktionsgeschäftsführers ist der Fraktion vorzulegen.²⁶ Der Fraktionsgeschäftsführer ist für den Vollzug der Finanzordnung²⁷ und die Einhaltung ihrer Regeln zuständig, sofern diese keine entgegenstehende Festlegung trifft.²⁸

Aus § 11 Absatz 1 FinO ergibt sich, dass in der Fraktionsverwaltung eine **Finanzabteilung** einzurichten ist. Die Finanzabteilung ist nach dieser Vorschrift für die Buchung aller Einnahmen und Ausgaben zuständig. Die Finanzabteilung besteht aus einem Leiter Finanzen und sechs weiteren Stellen. Von diesen sechs Stellen entfallen zwei auf die Buchführung, zwei auf den Einkauf, eine auf Controlling und eine auf den Reiseservice.²⁹ Die Finanzabteilung untersteht der fachlichen und disziplinarischen Verantwortung des

¹⁸ § 10 Absatz 1 GO.

¹⁹ § 9 Absatz 2 Satz 2 GO.

²⁰ § 9 Absatz 2 Satz 2 GO schränkt insoweit die Gestaltungsfreiheit der Fraktionsversammlung nach § 5 Absatz 1 Satz 3 Buchstabe b GO ein.

²¹ Die Geschäftsverteilung im Vorstand der AfD-Bundestagsfraktion in der 20. Wahlperiode in der Fassung vom 23. Juni 2022 wurde dem Bundesrechnungshof von der Fraktion zur Verfügung gestellt.

²² § 16 Absatz 1 Satz 1 GO.

²³ § 16 Absatz 1 Satz 2 GO.

²⁴ § 16 Absatz 1 Satz 3 GO.

²⁵ § 24 Satz 1 GO.

²⁶ § 24 Satz 2 GO. Der Bundesrechnungshof hat die Stellenbeschreibung nicht eingesehen.

²⁷ Siehe hierzu Nummer 3.2.1.2.

²⁸ § 21 Absatz 1 FinO.

²⁹ Die Informationen beruhen auf einem Prüfungsgespräch mit der Fraktion am 11. Mai 2023.

Fraktionsgeschäftsführers.³⁰ Die Lohnbuchhaltung kann aufgrund eines Beschlusses des Fraktionsvorstandes von einem externen Dritten wahrgenommen werden.³¹

Die **Kassenkontrollkommission** besteht aus drei von der Fraktionsversammlung zu wählenden Mitgliedern, die nicht dem Fraktionsvorstand oder der Finanzkommission angehören dürfen.³² Sie legt der Fraktionsversammlung vor der Beschlussfassung über den Fraktionsetat des nächsten Jahres einen Bericht über die Abwicklung des abgeschlossenen Fraktions- etats und über die Ergebnisse der Kassenkontrolle vor.³³ Sie schlägt die Entlastung des Fraktionsvorstandes vor.³⁴

3 Ablauforganisation des Finanzwesens

3.1 Aufstellung, Beschluss und Durchführung des Haushaltsplans

3.1.1 Verfahren

Die Finanzkommission entwirft gemäß § 16 Absatz 1 GO und § 2 Absatz 1 FinO jährlich vor Beginn des folgenden Wirtschaftsjahres den Fraktionsetat. Die Finanzkommission legt den Entwurf dem Fraktionsvorstand bis spätestens acht Wochen nach Verabschiedung des Haushalts des Deutschen Bundestages zur Beratung vor. Der Fraktionsvorstand legt den Entwurf anschließend der Fraktionsversammlung zur Beschlussfassung vor.

Die Kassenkontrollkommission gibt vor der Beschlussfassung über den Fraktionsetat des nächsten Jahres der Fraktionsversammlung einen Bericht über die Abwicklung des abgeschlossenen Fraktionsetats und über die Ergebnisse der Kassenkontrolle.³⁵

Gemäß § 2 Absatz 2 FinO müssen die Planwerte auf nachvollziehbaren Annahmen sowie den Werten aus vergangenen Wirtschaftsjahren und dem aktuellen Entscheidungsstand basieren. Grundsätzlich gilt das Kostendeckungsprinzip im Rahmen des aufgestellten Haushaltsplans.

§ 2 Absatz 5 FinO sieht vor, dass der Fraktionsgeschäftsführer und das für Finanzen zuständige Mitglied des Fraktionsvorstands gemeinsam den ordnungsgemäßen Vollzug des

³⁰ § 21 Absatz 5 FinO.

³¹ § 11 Absatz 3 FinO.

³² § 16 Absatz 3 Satz 1 GO.

³³ § 16 Absatz 3 Satz 2 GO.

³⁴ § 16 Absatz 3 Satz 3 GO.

³⁵ § 16 Absatz 3 GO.

Haushaltsplans überwachen. Dazu verweist die Finanzordnung auf § 15 Absatz 1 Satz 4 der Arbeitsordnung. Die Arbeitsordnung wurde durch die Geschäftsordnung abgelöst³⁶, in der sich keine entsprechende Regelung findet. Darüber hinaus haben der Fraktionsgeschäftsführer und das für Finanzen zuständige Mitglied des Fraktionsvorstands den Fraktionsvorstand und die Finanzkommission bei eingetretenen oder vorhersehbaren Abweichungen der Hauptausgabepositionen³⁷ zu informieren, wenn die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltsplans notwendig ist oder sie die Verhängung einer Haushaltssperre für erforderlich erachten.

Der Fraktionsvorstand kann nach § 2 Absatz 6 FinO die Überschreitung einer Hauptausgabeposition (Anlage 1 Abschnitt A FinO) um bis zu 10 % genehmigen und hat die Fraktionsversammlung hierüber zeitnah zu unterrichten. Größere Abweichungen sind nur zulässig, wenn die Fraktionsversammlung sie genehmigt.

Der Stellenplan ist Bestandteil des Haushaltsplans und geht über die Personalkosten in diesen ein.³⁸ Er weist die Anzahl der ständigen Mitarbeiter in den einzelnen Aufgabenbereichen nach Köpfen³⁹ und Vollzeitäquivalenten⁴⁰ aus.⁴¹

Nach § 4 Absatz 1 FinO ist ein Nachtragshaushaltsplan aufzustellen, wenn sich die Voraussetzungen für die ursprüngliche Haushaltsplanung grundlegend verändert haben, insbesondere dann, wenn sich die Summe aller Einnahmen oder Ausgaben um mehr als 15 % verändert hat.

3.1.2 Würdigung

Die Fraktion hat die Zuständigkeit für die Aufstellung des Fraktionsetats und den Beschluss desselben hinreichend in ihrer Geschäftsordnung und in ihrer Finanzordnung festgelegt. Die für die Durchführung des Fraktionsetats Verantwortlichen hat sie ebenfalls durch die Finanzordnung eindeutig bestimmt. Allerdings läuft der Verweis in § 2 Absatz 5 FinO auf die abgelöste Arbeitsordnung ins Leere, da darin gegebenenfalls enthaltene Bestimmungen nicht mehr Teil des Regelwerks sind.

³⁶ Siehe Nummer 3.2.1.2.

³⁷ Hauptausgabepositionen sind gemäß den Verweisen in § 2 Absätze 5 und 6 FinO die in der Anlage 1 zur FinO im Abschnitt A, Nummer 2, ausgewiesenen Positionen. Diese entsprechen mit Ausnahme der Position für die Aufteilung einzelner Ausgabepositionen nach Landesgruppen der Gliederung für die Jahresrechnung aus § 60 Absatz 2 Nummer 2 AbgG. Nach Anlage 1 zur FinO gilt diese Gliederung auch für den Haushaltsplan der Fraktion. Die Hauptausgabepositionen sind in der Buchführung der Fraktion in weitere Konten mit detaillierteren Inhalten untergliedert.

³⁸ § 3 Absatz 1 FinO.

³⁹ Anzahl der beschäftigten Personen.

⁴⁰ Anzahl der beschäftigten Personen bewertet mit ihren Beschäftigungsanteil in Bezug auf eine Vollzeitbeschäftigung.

⁴¹ § 3 Absatz 2 FinO.

3.1.3 Empfehlung

Die Regelungen in der Geschäftsordnung und der Finanzordnung entsprechen den Vorgaben. Bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen⁴² sollte sich die Fraktion daran orientieren.

3.1.4 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass bereits während der Prüfung die Aktualisierung und die Synchronisierung der Finanzordnung und Geschäftsordnung vorgesehen gewesen sei. Inzwischen habe sie entsprechende Entwürfe verfasst. Diese wolle sie ihren Gremien noch in der laufenden Wahlperiode zur Beschlussfassung vorlegen.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass die Fraktion bereits mit der Synchronisierung und Aktualisierung ihrer Regelwerke begonnen hat.

3.2 Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

3.2.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die Fraktion hat **verschiedene Regelungen** zur Verwendung der Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt erlassen. Diese sind:

- Geschäftsordnung der Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag,
- Finanzordnung der Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag für die 19. Wahlperiode,
- Richtlinie zur Verwendung von Fraktionsmitteln für die Öffentlichkeitsarbeit der AfD-Bundestagsfraktion über ihre Landesgruppen,
- Richtlinie zur Nutzung der Fahrzeuge der Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag durch Selbstfahrer,
- Reiserichtlinie der Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag.

⁴² § 59 Absatz 1 AbgG; siehe dazu auch Nummer 5.

Die **Geschäftsordnung** enthält unter anderem Regelungen zum Haushalts- und Stellenplan und zur rechtsgeschäftlichen Vertretung. Für Rechtsgeschäfte mit einem Wert von 10 000 Euro und darunter verweist sie auf die Finanzordnung der Fraktion.

Die **Finanzordnung**⁴³ dient nach § 1 Absatz 2 FinO der Sicherstellung und Präzisierung der im Abgeordnetengesetz festgelegten Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung, der Buchführung und der Rechnungslegung sowie der Vorbereitung der Rechnungsprüfung. Die Finanzordnung dient ferner der Fraktionsversammlung, dem Fraktionsvorstand, der Finanzkommission, der Kassenkontrollkommission und dem Fraktionsgeschäftsführer innerhalb ihrer Aufgabenbereiche als Grundlage und Leitlinie für die haushalts- und finanzrelevanten Überlegungen und Entscheidungen.⁴⁴

Die Finanzordnung wurde auf der Fraktionsversammlung am 12. Februar 2019 für die 19. Wahlperiode beschlossen. Sie regelt unter anderem, dass die Fraktionsversammlung die Finanzordnung mit einer absoluten Mehrheit der Fraktionsmitglieder ändern kann.⁴⁵ Diese Fassung der Finanzordnung wurde uns zusammen mit anderen für diese Prüfung angeforderten Unterlagen vorgelegt. In der „für die 19. Wahlperiode“ beschlossenen Finanzordnung ist nicht geregelt, dass diese über die Wahlperiode hinaus fortgelten soll. Auch liegen uns keine anderweitigen Unterlagen vor, aus denen hervorgeht, dass die Fraktionsversammlung beschlossen hat, die Finanzordnung auch in der 20. Wahlperiode anzuwenden. Wir haben aber zur Kenntnis genommen, dass die Finanzordnung weiterhin faktische Grundlage für das Finanzwesen der Fraktion ist.

Die Finanzordnung enthält Verweise auf eine „Arbeitsordnung“, die in der 20. Wahlperiode durch die Geschäftsordnung abgelöst wurde. Des Weiteren verweist die Finanzordnung auf eine alte Fassung des Abgeordnetengesetzes und damit auf mittlerweile an andere Stellen im Gesetz verschobene Paragraphen.⁴⁶

Nach § 8 Absatz 3 FinO kann der Fraktionsvorstand Verfahrensvorschriften beschließen, die die Abgrenzung von Fraktions- und Parteimitteln präzisieren. Diese Richtlinien werden dann zu Bestandteilen der Finanzordnung. Der Fraktionsvorstand kann außerdem den Fraktionsgeschäftsführer damit beauftragen, ihm bei Bedarf Vorschläge für bestimmte Ausgaberrichtlinien zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.⁴⁷ Diese Ausgaberrichtlinien werden als Verfahrensvorschriften dann ebenfalls zu Bestandteilen der Finanzordnung.⁴⁸

⁴³ Die „Finanzordnung der Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag für die 19. Wahlperiode“ mit Stand Mai 2019 wurde dem Bundesrechnungshof von der Fraktion zur Verfügung gestellt.

⁴⁴ § 1 Absatz 3 FinO.

⁴⁵ § 24 Absatz 3 FinO.

⁴⁶ Das Abgeordnetengesetz wurde durch Gesetz zur Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages und zur Anhebung des Strafrahmens des § 108e des Strafgesetzbuches vom 8. Oktober 2021 geändert.

⁴⁷ Hierfür hat der Fraktionsgeschäftsführer gemäß § 10 Absatz 1 FinO Rücksprache mit dem für Finanzen zuständigen Mitglied des Vorstands zu halten.

⁴⁸ § 10 Absatz 2 FinO.

Die Fraktion regelt zum Zeitpunkt der Prüfung in drei **Richtlinien**⁴⁹ Details zur Verwendung von Fraktionsmitteln für die Öffentlichkeitsarbeit, zur Nutzung der Fahrzeuge der Fraktion durch Selbstfahrer und zu Reisen. Die Richtlinien zur Öffentlichkeitsarbeit und zu Fahrzeugen stammen aus der 19. Wahlperiode. Die Richtlinie zur Öffentlichkeitsarbeit verweist auf eine alte Fassung des Abgeordnetengesetzes mit anderen Regelungsinhalten.

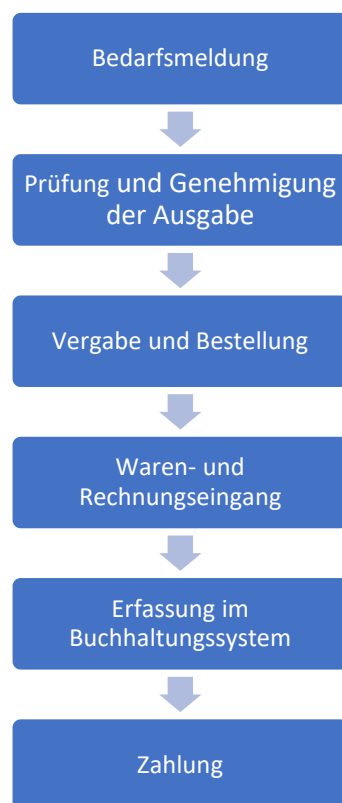
3.2.2 Verfahren bei Beschaffungen

Beschaffungsvorgänge bilden einen bedeutenden Teil der finanzwirksamen Maßnahmen. Vorgehensweise und Verantwortlichkeiten sollten hierbei klar definiert sein, um einen ordentlichen Ablauf und die korrekte Abbildung in der Rechnungslegung sicherzustellen. Abbildung 1 gibt die zu erwartenden Schritte eines Geschäftsvorfalles wieder.

Abbildung 1

Abbildung eines Muster-Geschäftsvorfalles

Die meisten Geschäftsvorfälle der Fraktion entstehen aus der Bestellung von Waren oder Dienstleistungen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

⁴⁹ Die Richtlinien zur Verwendung von Fraktionsmitteln für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion über ihre Landesgruppen mit Stand Dezember 2020 und zur Nutzung der Fahrzeuge der Fraktion durch Selbstfahrer mit Stand Dezember 2019 sowie die Reiserichtlinie der Fraktion mit Stand Januar 2023 wurden dem Bundesrechnungshof von der Fraktion zur Verfügung gestellt.

Wir haben untersucht, ob durch das Regelwerk der Fraktion die zu erwartenden Schritte eines Geschäftsvorfalles angemessen abgebildet werden.⁵⁰ Die Fraktion hat für ihre Beschaffungen folgendes Verfahren geregelt:

Bedarfsmeldungen sind von Organisationseinheiten der Fraktion⁵¹ schriftlich mittels vorgeschriebener Vordrucke an den Fraktionsgeschäftsführer zu richten.⁵² Dem Antrag sind drei Vergleichsangebote beizufügen. Der Antragsteller und der zuständige Abteilungs- bzw. Arbeitskreisleiter müssen den Antrag zeichnen.⁵³

Die beantragten Ausgaben sind durch den Fraktionsgeschäftsführer und – abhängig von deren Höhe – durch einen oder mehrere Parlamentarische Geschäftsführer beziehungsweise durch die Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden zu prüfen.⁵⁴ Die Prüfung bezieht sich gemäß § 15 Absatz 2 FinO auf die rechtliche Zulässigkeit (ordnungsgemäße Mittelverwendung), die finanziellen Möglichkeiten (Haushaltsplanung) sowie auf die Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundlagen⁵⁵ und der Abgrenzungsregeln.⁵⁶ Wegen der Einzelheiten – in welchen Fällen welche Funktionsträger zustimmen müssen – verweist die Finanzordnung auf § 12 Absatz 1 der Arbeitsordnung.⁵⁷ Diese existiert nicht mehr. In der neuen Geschäftsordnung regelt § 11 Absatz 2 GO, dass sich die Ausführung von Rechtsgeschäften mit einem Wert bis zu 10 000 Euro nach der Finanzordnung richtet. Über 10 000 Euro ist nach der Geschäftsordnung neben dem für den Bereich Finanzen zuständigen Mitglied des Fraktionsvorstands eine Mitzeichnung durch ein weiteres Vorstandsmitglied erforderlich.

Die mit der Prüfung betrauten Personen sind auch für die **Genehmigung** zuständig.⁵⁸ Bei Anträgen oberhalb der Wertgrenze für eine europaweite Ausschreibung ist die Genehmigung gemäß § 15 Absatz 3 FinO durch Fraktionsvorstandsbeschluss zu erteilen. Dabei orientiert sich die Fraktion an der Dienstanweisung zur Beschaffung von Waren, Bau- und Dienstleistungen (Beschaffungsanweisung; Anlage 18 der Allgemeinen Dienstanweisung für die Verwaltung des Deutschen Bundestages).⁵⁹

Fehlende Genehmigungen sind von der auftragsverantwortlichen Stelle nachträglich zu beantragen. Wird die Genehmigung nachträglich nicht erteilt, kann die Fraktion die Kosten nicht übernehmen. Die Kosten sind in diesem Fall vom Verursacher zu tragen.⁶⁰

⁵⁰ Vgl. Nummer 1.3.1.

⁵¹ Siehe Broschüre „Dienstleistungen der Fraktionsverwaltung für Mitglieder der AfD-Bundestagsfraktion – Wichtige Prozessabläufe und Formulare“, Genehmigungsprozess „Beschaffung von Waren und Dienstleistungen“.

⁵² § 14 Absätze 1 und 3 FinO.

⁵³ Die Antragszeichnenden ergeben sich aus dem Formular „Antrag auf Beschaffung/Einkauf“.

⁵⁴ § 15 Absatz 1 FinO.

⁵⁵ § 7 FinO.

⁵⁶ § 8 FinO.

⁵⁷ § 15 Absatz 1 Satz 1 FinO.

⁵⁸ § 15 Absatz 3 FinO.

⁵⁹ § 15 Absatz 3 FinO.

⁶⁰ § 15 Absatz 7 FinO.

Die Fraktion sieht sich nicht an das Vergaberecht gebunden.⁶¹ Sie hat in § 16 Absatz 1 FinO jedoch festgelegt, dass die Bestimmungen des Vergaberechts bei **Vergaben** „in angemessenem Umfang“ zu berücksichtigen sind. Dazu hat sie sich Regelungen in Anlehnung an § 14 der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) sowie Ziffer III. 1 der Dienstanweisung zur Beschaffung von Waren, Bau und Dienstleistungen (Beschaffungsanweisung; Anlage 18 der Allgemeinen Dienstanweisung für die Verwaltung des Deutschen Bundestages) gegeben.⁶²

Nach § 16 Absatz 1 Buchstabe c FinO sind für die **Auftragserteilung** die durch § 12 Arbeitsordnung bestimmten Personen zuständig. Die Arbeitsordnung wurde in der 20. Wahlperiode durch die Geschäftsordnung ersetzt. Diese enthält keine diesbezügliche Regelung. Damit lässt sich der zur Auftragserteilung befugte Personenkreis nicht eindeutig bestimmen.

Die Finanzabteilung vermerkt auf **eingehenden Rechnungen** buchungstechnisch relevante Daten. Die auftragsverantwortlichen Stellen der Fraktion liefern die notwendigen Informationen zur Prüfung an die Finanzabteilung und bestätigen die sachliche und rechnerische Richtigkeit. Die Finanzabteilung stellt die sachliche und rechnerische Richtigkeit einer Rechnung fest.⁶³ Liegt keine oder keine ausreichende Genehmigung hinsichtlich der Positionen und Kosten vor, obliegt die Prüfung dem Fraktionsgeschäftsführer und dem für Finanzen zuständigen Mitglied des Fraktionsvorstands.⁶⁴ Dieser muss dann die erforderliche Genehmigung einholen.

Die Fraktion nutzt für die **Erfassung der Belege** ein marktgängiges Buchführungsprogramm einschließlich dessen Bestandteil zur Verwaltung der Belege. Die Finanzabteilung erfasst die laufenden Buchungsdaten mit Hilfe des Buchführungsprogramms und übermittelt sie an eine externe Steuerkanzlei, die mit der Erstellung der Rechnung beauftragt ist.

Die Finanzordnung sieht vor, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben unverzüglich an den Fraktionsgeschäftsführer zu melden und von der Finanzabteilung zu buchen sind.⁶⁵ Der Fraktionsgeschäftsführer hat eine den Bestimmungen des Abgeordnetengesetzes entsprechende Buchführung sicherzustellen und beauftragt damit Mitarbeiter (§ 11 Absatz 2 FinO).⁶⁶

Für die **Zahlung** des Rechnungsbetrages ist nach § 18 Absatz 2 FinO die Finanzabteilung zuständig. Die Fraktionsversammlung kann gemäß § 18 Absatz 3 FinO für Auszahlungen über 1 000 Euro im Einzelfall eine abweichende Zuständigkeit beschließen.⁶⁷ Die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch die Finanzabteilung ist die Voraussetzung für alle Auszahlungen.⁶⁸

⁶¹ § 16 Absatz 1 FinO.

⁶² § 16 Absatz 1 Buchstabe a FinO.

⁶³ § 17 Absatz 2 Satz 1 FinO.

⁶⁴ § 17 Absatz 2 Satz 3 FinO.

⁶⁵ § 11 Absatz 1 FinO.

⁶⁶ § 11 Absatz 2 FinO.

⁶⁷ Dem Bundesrechnungshof wurde kein solcher Beschluss vorgelegt.

⁶⁸ § 18 Absatz 1 FinO.

Die Fraktion nutzt zur technischen Abwicklung der Auszahlungen das Banking-Tool des Buchführungsprogramms. Der Fraktionsgeschäftsführer und die Finanzabteilung verfügen über die nötige Zugriffsberechtigung, um die Zahlungen an die Bank zu übermitteln.⁶⁹ Neun Mitglieder und Mitarbeiter der Fraktion sind jeweils mit einem anderen Bevollmächtigten als Kontobevollmächtigte bei der Geschäftsbank der Fraktion hinterlegt.⁷⁰

3.2.3 Würdigung

3.2.3.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die Finanzordnung wurde in der 19. Wahlperiode beschlossen. Anders als die Geschäftsordnung der Fraktion wurde sie in der jetzt laufenden 20. Wahlperiode nicht neu beschlossen. Zwar ist es möglich, dass Regeln auch in neuen Legislaturperioden weitergelten, wenn sich – wie hier geschehen – eine Fraktion gemäß § 62 Absatz 7 AbgG zur Rechtsnachfolgerin der vorherigen Fraktion erklärt hat. Damit ist sie in alle Rechte und Pflichten der alten Fraktion eingetreten. Unter diesem Gesichtspunkt ist es unproblematisch, dass bestehende Richtlinien weiter gelten. Wenn jedoch eine Regel ausdrücklich „für die 19. Wahlperiode“ beschlossen ist, haben wir Zweifel, ob diese weiter rechtlich verbindlich ist. Diese Zweifel werden bestärkt, weil die Finanzordnung auch teilweise „veraltet“ ist. Um Rechtssicherheit zu schaffen, hätte die Fraktionsversammlung zumindest die Weitergeltung beschließen müssen. Dies hat sie jedoch bisher nicht getan. Dennoch hat uns die Fraktion auf Anforderung hin, das aktuelle Regelwerk vorzulegen, auch die Finanzordnung vorgelegt. Sie dient ihr faktisch als Grundlage für ihr Handeln. Unter dieser Prämisse haben wir folgende Mängel festgestellt:

Die Fraktion hat sich in der 20. Wahlperiode eine neue Geschäftsordnung gegeben. Diese weist allgemein die Zuständigkeit für laufende Geschäfte den Parlamentarischen Geschäftsführern, den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und dem Fraktionsgeschäftsführer zu. In der Finanzordnung ist die Änderung der Geschäftsordnung nicht nachvollzogen worden. Sie enthält noch zahlreiche Verweise auf die alte Arbeitsordnung⁷¹ sowie auf eine alte Fassung des Abgeordnetengesetz. Die veralteten Verweise in der Finanzordnung erschweren deren Nutzung und Einhaltung. Gleiches gilt für die „Richtlinie zur Verwendung von Fraktionsmitteln für die Öffentlichkeitsarbeit der AfD-Bundestagsfraktion über ihre Landesgruppen“.

⁶⁹ Ausweislich der dem Bundesrechnungshof von der Fraktion vorgelegten Zugriffsrechte auf das Buchführungsprogramm.

⁷⁰ Ausweislich der Engagementübersicht zum 28. Februar 2023, die die Fraktion dem Bundesrechnungshof zur Verfügung gestellt hat.

⁷¹ Die Geschäftsordnung der 19. Wahlperiode trug die Bezeichnung Arbeitsordnung.

3.2.3.2 Verfahren bei Beschaffungen

Die Fraktion hat die wesentlichen Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel schriftlich in einer Finanzordnung⁷² geregelt, die Funktionstrennungen vorsieht.

In der Finanzordnung wird jedoch nicht mehr eindeutig bestimmt, wer Aufträge erteilen darf, da die diesbezügliche Regelung in der Arbeitsordnung mit der an ihre Stelle getretenen Geschäftsordnung für die 20. Wahlperiode ersatzlos entfallen ist. Daher können nach unserem Verständnis nur noch die in § 11 Absatz 1 GO genannten Funktionsträger zur Auftragserteilung ermächtigt sein, denen die rechtsgeschäftliche Vertretung der Fraktion obliegt.⁷³

Hinsichtlich der Genehmigung verweist die Finanzordnung auf die (aufgehobene) Arbeitsordnung. Die an deren Stelle getretene Geschäftsordnung verweist auf die Finanzordnung. Daraus folgt, dass für Rechtsgeschäfte bis 10 000 Euro nach der Finanzordnung nur der Fraktionsgeschäftsführer zuständig ist. Bei Anträgen oberhalb der Wertgrenze für eine europaweite Ausschreibung ist die Genehmigung gemäß § 15 Absatz 3 FinO durch Fraktionsvorstandsbeschluss zu erteilen, nach der Geschäftsordnung gibt es diesen Vorbehalt nicht. Bei Rechtsgeschäften über 10 000 Euro bis zur Wertgrenze regelt die Geschäftsordnung, dass das für Finanzen zuständige Fraktionsvorstandsmitglied zusammen mit einem weiteren Vorstandsmitglied zeichnen muss. Die Finanzordnung dagegen sieht eine gemeinsame Zeichnung von dem Fraktionsgeschäftsführer mit einem oder mehreren Vorstandsmitgliedern vor. Hier hat die Fraktion das Zeichnungsrecht nicht hinreichend eindeutig geregelt.

3.2.4 Empfehlung

Wir haben empfohlen, die Finanzordnung und die Richtlinien laufend auf Anpassungsbedarf aus Gesetzesänderungen, insbesondere des Abgeordnetengesetzes, und aufgrund von Neufassungen interner Regelungen, insbesondere der Geschäftsordnung, zu prüfen. Zudem haben wir angeregt, die Finanzordnung in jeder neuen Wahlperiode zusammen mit der Geschäftsordnung neu zu beschließen. Zumindest sollte die Weitergeltung der Finanzordnung und der Richtlinien aus der vorherigen Wahlperiode unzweideutig klargestellt werden. Ebenso sollte die Fraktion rechtssicher regeln, wer bei welchen Wertgrenzen für die Genehmigung von Rechtsgeschäften zuständig ist.

⁷² Zur empfohlenen Aktualisierung und zur fraglichen Weitergeltung der Finanzordnung vergleiche Nummern 3.2.1 und 3.2.3.1.

⁷³ Dieses sind die beiden Fraktionsvorsitzenden gemeinschaftlich sowie im Rahmen der laufenden Geschäfte die Parlamentarischen Geschäftsführer, der Stellvertretende Fraktionsvorsitzende und der Fraktionsgeschäftsführer jeweils im eigenen Verantwortungsbereich.

3.2.5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat ausgeführt, sie habe bereits während der Prüfung die Aktualisierung und die Synchronisierung der Finanzordnung und Geschäftsordnung vorgesehen. Inzwischen habe sie entsprechende Entwürfe verfasst und wolle diese ihren Gremien noch in der laufenden Wahlperiode zur Beschlussfassung vorlegen.

3.2.6 Abschließende Würdigung

Die Fraktion will unsere Empfehlung umsetzen.

3.3 Verfahren der Personalabrechnung

3.3.1 Regelungen und Abrechnungsprogramm

Die Finanzordnung lässt zu, die Lohnbuchhaltung durch Beschluss des Fraktionsvorstands einem externen Dritten zu übertragen.⁷⁴ Die Fraktion hat hiervon Gebrauch gemacht und die Lohnbuchhaltung einer Steuerkanzlei übertragen.

Für die Lohnbuchhaltung setzt die beauftragte Steuerkanzlei Programme zur Personalwirtschaft des Anbieters ein, dessen Buchführungsprogramm die Fraktion nutzt.^{75, 76} Die Programme ermöglichen die Abrechnung von Beamten, Tarifbeschäftigten, Auszubildenden und Menschen mit Behinderung.

3.3.2 Verfahren

Ausgaben für Personal stellen den größten Teil der finanzwirksamen Maßnahmen dar. Deshalb haben wir das Verfahren der Personalabrechnung exemplarisch betrachtet.

Grundlage für die Personalabrechnung sind die gehalts- und zahlungsrelevanten Stammdaten⁷⁷ der Fraktionsbeschäftigten. Der Bereich „Personal“ erhebt die Stammdaten neuer Beschäftigter im Vorfeld der Einstellung oder mittels Personalfragebogen, den der neue Beschäftigte am ersten Arbeitstag auszufüllen hat. Änderungen der Stammdaten, die zur Identifikation eines Beschäftigten erforderlich sind oder die zu Veränderungen in den Entgeltansprüchen führen, sind von den Beschäftigten dem Bereich „Personal“ mitzuteilen.

⁷⁴ § 11 Absatz 3 FinO.

⁷⁵ Schreiben der beauftragten Steuerkanzlei vom 14. März 2023 an die Fraktion.

⁷⁶ Nach Angabe der beauftragten Steuerkanzlei nutzt sie das Programm „Personalwirtschaft“.

⁷⁷ Zu den Stammdaten einer oder eines Beschäftigten gehören u. a. Name, Familienstand, Daten zu Kindern, Anschrift, Bankverbindung und Entgeltgruppe.

Der Bereich „Personal“ teilt der beauftragten Steuerkanzlei die gehalts- und zahlungsrelevanten Stammdaten der neuen Beschäftigten mit. Veränderungen übermittelt er in der Regel zum Zehnten des Monats über das Buchführungsprogramm an die beauftragte Steuerkanzlei, damit sie im gleichen Monat zahlungswirksam werden. Die Gehälter sind am 15. des Monats fällig.

Der Bereich „Personal“ ist auch dafür zuständig, der beauftragten Steuerkanzlei sämtliche tarifliche Veränderungen (Gehalt-/Besoldungstabellen, Einmalzahlungen) bei Inkrafttreten mitzuteilen.

Die Lohnabrechnung obliegt der beauftragten Steuerkanzlei. Sie hat dem Bereich „Personal“ vor dem Fälligkeitstag eine Kontrollliste und die personenbezogenen Gehaltsabrechnungen vorzulegen. Nach der Freigabe durch den Bereich „Personal“ stellt die beauftragte Steuerkanzlei die Abrechnungsdaten in das Buchführungsprogramm ein. Diese umfassen außer den Zahlungsbeträgen an die Beschäftigten auch die Zahlungen an das Finanzamt und die Sozialversicherung. Nachdem die Abrechnungsdaten im Buchführungsprogramm bereitgestellt wurden, veranlasst der Bereich „Finanzen“ mittels Sammelüberweisung die Auszahlung an die Zahlungsempfänger durch die Bank zum Fälligkeitstermin.

Die Gehaltsabrechnung wird den Beschäftigten online zur Verfügung gestellt.

3.3.3 Würdigung

Die Personalabrechnung ist auf insgesamt drei Akteure innerhalb und außerhalb der Fraktion verteilt. Erfassung und Zusammenstellung der zahlungsrelevanten personenbezogenen Daten, Lohnberechnung und Zahlung an die Beschäftigten, das Finanzamt und die Sozialversicherung sind somit voneinander getrennt. Die Lohnzahlung unterliegt demselben Zahlungsverfahren wie andere Zahlungen außerhalb der Lohnabrechnung. Aus unserer Sicht ist das Verfahren nicht zu beanstanden.

3.3.4 Empfehlung

Es bestehen derzeit keine Bedenken, das praktizierte Verfahren der Personalabrechnung fortzuführen.

3.4 Rechnungslegung

3.4.1 Ablauf des Rechnungsabschlusses

Nach § 59 AbgG hat die Fraktion Bücher über ihre rechnungslegungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen

ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren. Die Fraktion hat zudem nach § 60 AbgG jährlich öffentlich Rechnung zu legen. Die Finanzordnung der Fraktion soll die Einhaltung dieser gesetzlichen Pflichten sicherstellen.⁷⁸ Hierzu sind das Verfahren und die Verantwortlichkeiten in § 20 FinO geregelt. Allerdings bestehen keine fraktionsinternen Regelungen und Prozessbeschreibungen zur unterjährigen Buchung von Geschäftsvorfällen.

Die von der Fraktion vorzulegende Rechnung wird von der beauftragten Steuerkanzlei vorbereitet und erstellt. Die Finanzabteilung überprüft den Entwurf der Rechnung und leitet die dem Fraktionsvorstand zu. Gemäß § 20 Absatz 3 FinO muss der Entwurf dem Fraktionsvorstand bis März des Folgejahres zur Genehmigung vorgelegt werden. Nach der Genehmigung ist die Fraktionsversammlung über die Rechnung zu informieren.

Die endgültige Rechnung wird von den Fraktionsvorsitzenden, dem für Finanzen zuständigen Vorstandsmitglied sowie dem Fraktionsgeschäftsführer unterzeichnet und bildet die Grundlage für die Rechnungsprüfung.⁷⁹ Ein im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellter Abschlussprüfer (Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) prüft und testiert die Rechnung der Fraktion.⁸⁰ Über die Ergebnisse der Rechnungsprüfung ist der Fraktionsversammlung gemäß § 20 Absatz 5 FinO unmittelbar nach der Rechnungsprüfung Bericht zu erstatten.

Die geprüfte Rechnung ist dem Präsidenten oder der Präsidentin des Deutschen Bundestages spätestens bis zum Ende des sechsten Monats nach Ablauf des Kalenderjahres oder des Monats vorzulegen, in dem die Geldleistungen nach § 58 Absatz 1 AbgG letztmals gezahlt wurden (§ 60 Absatz 4 Satz 2 AbgG).⁸¹ Der Präsident oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages verteilen die geprüfte Rechnung als Bundestagsdrucksache.

3.4.2 Würdigung

Die Fraktion hat keine fraktionsinternen Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen. Insoweit besteht die Gefahr, dass zum Beispiel vergleichbare Geschäftsvorfälle unterschiedlichen Konten zugeordnet werden. Dies hat Auswirkungen auf die Rechnungslegung. Wiederkehrende Geschäftsabläufe sollten hinreichend detailliert geregelt und dokumentiert werden. Ansonsten besteht bei Personalfluktuations das Risiko, dass personengebundenen Wissen verloren geht.

⁷⁸ § 1 Absatz 2 FinO.

⁷⁹ § 20 Absatz 4 FinO.

⁸⁰ § 60 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

⁸¹ § 60 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

3.4.3 Empfehlung

Die Finanzabteilung sollte sich fraktionsinterne Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen geben.

Darüber hinaus bestehen derzeit keine Bedenken, dass das Verfahren der Rechnungserstellung hinreichend ist, um die Rechnung abzuschließen.

3.4.4 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie die einzelnen Tätigkeiten zur Buchung von wiederkehrenden Geschäftsvorfällen für die fraktionsinterne Regelung und Prozessbeschreibung inzwischen dokumentiert und hinterlegt habe.

3.4.5 Abschließende Würdigung

Die Fraktion hat unsere Empfehlung umgesetzt.

4 IT-Unterstützung der Rechnungslegung

4.1 Rahmenbedingungen

Die Daten zu den wirtschaftlichen Grundlagen der Fraktion stellen einen bedeutenden Wert dar. Sie werden zum einen benötigt, um gesetzlichen Verpflichtungen im Rahmen der Rechnungslegung nachkommen zu können. Zum anderen enthalten sie sensible Informationen, die vor Missbrauch durch Unbefugte geschützt werden müssen. Und nicht zuletzt werden die Daten benötigt, um die Arbeitsfähigkeit der Fraktion zu gewährleisten.

Mit dem IT-Grundschutz des BSI steht ein Instrument zur Verfügung, das Sicherheitsempfehlungen enthält.⁸²

Im IT-Grundschutz-Kompendium beschreibt das BSI standardisierte Sicherheitsanforderungen für typische Geschäftsprozesse, Anwendungen, IT-Systeme, Kommunikationsverbindungen, Gebäude und Räume in sogenannten IT-Grundschutz-Bausteinen. Ziel des IT-Grundschutzes ist es, einen angemessenen Schutz für alle Informationen einer Institution zu

⁸² Der IT-Grundschutz ist ein Rahmenwerk für Informationssicherheit, das BSI in Deutschland entwickelt hat. Er enthält Empfehlungen zu Methoden, Prozessen und Verfahren sowie Vorgehensweisen und Maßnahmen zu unterschiedlichen Aspekten der Informationssicherheit und dient als Leitfaden für Organisationen, um die Informationssicherheit ihrer IT-Systeme und -Prozesse sicherzustellen.

erreichen. Mit der aktuellen Ausgabe des IT-Grundschutz-Kompendiums steht Zuständigen in Behörden und Unternehmen ein fundiertes Werkzeug mit einer breiten und geprüften Expertise zu allen Facetten der Informationssicherheit zur Verfügung. Damit können relevante Aufgaben angegangen werden, wie zum Beispiel die Absicherung von IT-Systemen und Datennetzen, der Aufbau eines Managementsystems zur Informationssicherheit oder der Schutz von besonders sensiblen Informationen.⁸³

Das BSI verweist in seinem IT-Grundschutz-Kompendium unter anderem auf die Wichtigkeit eines Datensicherungskonzepts. Gemäß dem BSI speichern Institutionen immer mehr Daten und sind gleichzeitig immer stärker auf ihre gespeicherten Daten angewiesen. Gehen Daten verloren, zum Beispiel durch defekte Hardware, Malware oder versehentliches Löschen, können gravierende Schäden entstehen.⁸⁴

Mit dem BSI Standard 200-3⁸⁵ steht ein leicht anzuwendendes und anerkanntes Vorgehen zur Verfügung, mit dem Institutionen ihre Informationssicherheitsrisiken angemessen und zielgerichtet erkennen können.

Als Teil des BSI-Grundschutzes hat das BSI im Juni 2023 den neuen BSI-Standard 200-4 (Business Continuity Management, BCM) als Nachfolger des BSI-Standards 100-4 eingeführt. Ziel des BCM ist es sicherzustellen, dass der Geschäftsbetrieb selbst bei massiven Schadensereignissen nicht unterbrochen wird oder nach einer Unterbrechung in angemessener Zeit auf einem definierten Mindestniveau fortgeführt werden kann. Das BCM umfasst organisatorische, technische, bauliche und personelle Maßnahmen.

Ein Notfallvorsorgekonzept bildet dabei die Grundlage, um die Notfallvorsorge- und Kontinuitätsstrategien umzusetzen. Im Notfallvorsorgekonzept sind alle organisatorischen und konzeptionellen Aspekte sowie alle Maßnahmen und Tätigkeiten des Notfallmanagements, die nicht zur direkten Bewältigung eines Notfalls beitragen, beschrieben. Dazu zählen vorbeugende Maßnahmen, die den Schaden oder die Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken reduzieren und die Widerstandsfähigkeit der Geschäftsprozesse einer Institution gegen Vorfälle (Schadensereignisse wie beispielsweise Stromausfall) erhöhen, wie auch Maßnahmen, die eine schnelle und effektive Reaktion auf einen Vorfall ermöglichen.

Das Notfallhandbuch beschreibt die direkt für die Bewältigung eines Notfalls benötigten Informationen, wie beispielsweise die Definition von Verantwortlichkeiten, Kontaktinformationen oder Handlungsanweisungen sowie die Beschreibung von Evakuierungs- und Rettungsplänen. Ein Notfallhandbuch enthält in der Regel Wiederanlauf-, Wiederherstellungs-, Geschäftsfortführungs- und Notfallkommunikationspläne.

⁸³ Vgl. BSI, IT-Grundschutz-Kompendium, Stand: Februar 2023.

⁸⁴ Vgl. BSI, IT-Grundschutz-Kompendium, CON 3 „Datensicherungskonzept“, Stand: Februar 2023.

⁸⁵ Vgl. BSI, Standard 200-3, „Risikoanalyse auf der Basis von IT-Grundschutz“, Version 1.0.

Das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch bilden zusammen das „Notfallkonzept“ nach dem BSI-Standard 200-4⁸⁶.

4.2 Sachverhalt

Die Fraktion stellte während der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofs dar, dass sie zur Unterstützung der Fraktionsarbeit und der Rechnungslegung der Fraktion eine eigene IT-Organisation aufgebaut habe. Die Fraktion führte weiter aus, dass die Leitung der IT-Organisation als zentrale Instanz für den sicheren Betrieb der IT und für die Umsetzung geeigneter IT-Sicherheitsmechanismen verantwortlich sei. Abweichend vom Grundsatz der zentralen IT-Verwaltung würde der Bereich Soziale Medien jedoch seine IT-Geräte und Software weitestgehend eigenständig verwalten.

Nach Angaben der Fraktion arbeite die IT-Organisation der Fraktion fachlich eng mit der IT-Organisation der Bundestagsverwaltung zusammen.

Im August 2021 hatte die Fraktion eine interne Leitlinie für Informationssicherheit veröffentlicht.⁸⁷ In dieser Leitlinie legte die Fraktion fest, dass Informationssicherheit für die Fraktion ein wichtiges Qualitätsmerkmal der Datenverarbeitung sei, da alle wesentlichen strategischen und operativen Geschäftsprozesse in der Fraktion durch Informationstechnologie essentiell unterstützt würden. Die Fraktion erläuterte, dass die Mitarbeiter der Fraktion, insbesondere die der IT-Organisation, bei ihrer täglichen Arbeit den IT-Grundschutz gemäß den Empfehlungen des BSI mit zugehörigen Standards beachten müssen. Die Leitlinie gilt jedoch nicht für einzelne Abgeordnete und deren Mitarbeiter.⁸⁸

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Fraktion zum Zeitpunkt der Erhebungen ihr Datensicherungskonzept bezüglich der Wiederherstellung von Daten nicht vollständig umgesetzt hatte. Die IT-Organisation der Fraktion erklärte, dass sie die Daten zwar regelmäßig auf Magnetbändern sichere, aber bisher nicht vollständig überprüft habe, ob sich diese gesicherten Daten wieder herstellen ließen. Da die Fraktion ihre Datenbestände neben den regelmäßigen Datensicherungen auf verschiedenen Servern vorhalte, sei die Wahrscheinlichkeit eines Datenverlusts nach Ansicht der IT-Organisation gering.

Die Fraktion hatte darüber hinaus kein umfassendes Notfallkonzept. Sie führte dazu aus, dass die Erstellung eines formalen IT-Notfallkonzeptes eine noch offene Aufgabe sei, die auch mit der Bundestagsverwaltung abgestimmt werden müsse. Eine abgeschlossene Risikoanalyse nach den Empfehlungen des BSI lag zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht vor. Die Fraktion hatte zum Umgang mit IT-Endgeräten Anweisungen in Form von Merkblättern erlassen. Wer Fraktions-IT nutzen will oder muss, muss sich schriftlich verpflichten, die IT-Sicherheitsrichtlinien der Fraktion zu beachten.

⁸⁶ Vgl. BSI, Standard 200-4, Kapitel 4.4 (Dokumentation).

⁸⁷ Vgl. Leitlinie für Informationssicherheit der AfD-Bundestagsfraktion, Version 1.1, Stand: 22. Juni 2022.

⁸⁸ Vgl. Leitlinie für Informationssicherheit der AfD-Bundestagsfraktion, Seite 3, Abschnitt „Geltungsbereich“.

4.3 Würdigung

Die Fraktion richtet ihre IT-Sicherheit an den Empfehlungen des BSI zum IT-Grundschutz mit den zugehörigen Standards aus. Sie hat verschiedene Maßnahmen ergriffen, um diesem Sicherheitsstandard zu genügen. Bei unserer Prüfung haben wir in folgenden Punkten noch Verbesserungspotenzial gesehen.

Eine nicht einheitliche IT-Organisation kann unter anderem zu ineffizientem Ressourceneinsatz und im Ergebnis zu erhöhten Kosten führen. Im Weiteren können Doppelorganisationen zu inkonsistenten Sicherheitsstandards führen, was die Gefahr von Sicherheitsverletzungen und Datenlecks erhöhen kann.

Das Datensicherungskonzept nimmt eine zentrale Rolle in der Notfallplanung ein. Zu einem vollständigen Datensicherungskonzept gehört nicht nur das Verfahren, wie Datensicherungen präventiv erstellt werden, sondern auch, wie angefertigte Datensicherungen auf dem Ursprungssystem wiederhergestellt werden.

Die von der Fraktion erstellten Merkblätter ersetzen kein Notfallkonzept zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Es fehlt eine umfassende Risikoanalyse mit der Betrachtung von Auswirkungen möglicher Schadensereignisse (zum Beispiel einen Brand- oder Wasserschaden). Eine ganzheitliche Betrachtung möglicher Schadensereignisse könnte Risiken und Bedrohungen für die Organisation der Fraktion aufzeigen, die die Fraktion bisher nicht erkannt hat.

Mit einem umfassenden Notfallkonzept könnte die Fraktion potenzielle Risiken und Bedrohungen frühzeitig erkennen und entsprechende Maßnahmen ergreifen, um Auswirkungen auf ihre Organisation zu minimieren. So könnte sie Risiken für mögliche finanzielle Verluste, Betriebsunterbrechungen und Reputationsschäden reduzieren. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Angriffe auf die IT-Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung und der Tatsache, dass der Deutsche Bundestag bereits von schweren Angriffen betroffen war, könnte ein auf die Organisation der Fraktion angepasstes Notfallkonzept den Umgang mit unerwarteten Ereignissen wesentlich erleichtern. Ein umfassendes Notfallkonzept würde es der Fraktion erleichtern, schnell und effektiv auf solche Ereignisse zu reagieren und mögliche Schäden für die Fraktion zu minimieren.

4.4 Empfehlung

Um das Risiko eines ineffizienten Ressourceneinsatzes zu minimieren und um inkonsistente Sicherheitsstandards zu vermeiden sollte die Fraktion eine einheitliche IT-Organisation anstreben.

Die Fraktion sollte mit einem Datensicherungskonzept ihrer IT-Sicherheit eine höhere Priorität einräumen und das Zurückspielen der Datensicherung üben und testen. Es geht

letztendlich darum, ihre Arbeitsfähigkeit nicht nur generell, sondern auch für den Krisenfall so weit wie möglich sicherzustellen.

Im Weiteren sollte die Fraktion zeitnah eine Risikoanalyse erstellen und die Hinweise und Empfehlungen aus der Risikoanalyse schnellstmöglich umsetzen. Nur durch eine zügige Umsetzung kann die Fraktion die Gefahr von Schadensereignissen, die ihre Sicherheit betreffen, minimieren.

Um die Arbeitsfähigkeit auch im Krisenfall so weit wie möglich zu gewährleisten, ist es darüber hinaus notwendig, dass die Fraktion für ihren Bereich ein Notfallkonzept erstellt und einführt, das mögliche Schadensfälle erfasst. Damit wäre im Fall einer Naturkatastrophe, eines Cyberangriffs, bei Personalengpässen oder anderen Krisen sichergestellt, dass ein abgestimmtes Konzept zur Eindämmung und Bekämpfung der Folgen vorliegt. Eine regelmäßige Überprüfung dieses Notfallkonzepts ist ebenfalls unabdingbar, um sicherzustellen, dass das Notfallkonzept immer den aktuellen Anforderungen und Gegebenheiten entspricht.

4.5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat erklärt, dass die Sicherheit ihrer IT-Infrastruktur von außerordentlicher Bedeutung sei, weil sie entscheidend für die Funktionsfähigkeit des Parlamentsbetriebs sei. Dabei sei auch zu bedenken, dass die IT-Systeme der Fraktionen über mehrere Schnittstellen mit der IT der Bundestagsverwaltung verbunden seien.

Mit der Fraktion sei die IT-Sicherheit im Rahmen der Prüfung diskutiert worden. Aufgrund der hohen Sensibilität der Daten bestehe ein hohes Interesse der Fraktion und der Bundestagsverwaltung den Schutz der Daten zu gewährleisten. Die Fraktion habe die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgenommen und werde diese im Rahmen der laufenden Maßnahmen des Risiko- und Sicherheitsmanagements der Fraktions-IT-Abteilung umsetzen.

4.6 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass die Fraktion unsere Hinweise aufgenommen hat und diese im Rahmen der laufenden Maßnahmen des Risiko- und Sicherheitsmanagements umsetzen will.

5 Fraktionsübergreifende Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

5.1 Erkenntnisse aus dieser Prüfung

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen spiegelt sich in den Büchern wider, die die Fraktionen gemäß § 59 Absatz 2 Satz 1 AbgG über ihre rechnungslegungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen führen müssen. Die Bücher sind die Grundlage für die jährliche Rechnungslegung nach § 60 AbgG.

Das Abgeordnetengesetz enthält für die Fraktionen nur einen sehr groben Rechtsrahmen. Nach § 59 Absatz 1 AbgG können die Einzelheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen in untergesetzlichen Ausführungsbestimmungen geregelt werden, die der Ältestenrat nach Anhörung des Bundesrechnungshofes erlässt.⁸⁹ Solche Ausführungsbestimmungen gibt es bislang noch nicht.

Bereits in der Vergangenheit haben die Fraktionen den Bundesrechnungshof immer wieder um Beratung gebeten, wie sie in Einzelfragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung verfahren sollten – weil es kein hinreichendes Regelwerk gab.

Bei dieser Prüfung haben wir festgestellt, dass das Rechnungswesen in den Fraktionen unterschiedlich ausgestaltet ist. Obwohl alle Fraktionen bemüht sind, ihre Bücher ordnungsgemäß zu führen, zeigten sich in dieser Prüfung in mehr oder weniger starker Ausprägung Verbesserungspotenziale.⁹⁰

Aus diesen Feststellungen haben wir Themenfelder identifiziert, bei denen wir Bedarf für einheitliche und verbindliche Regeln sehen, um eine ordnungsmäßige Rechnungslegung sicherzustellen und die Grundlage für vergleichbare Jahresabschlüsse zu schaffen:

⁸⁹ Die Vorgabe des § 59 Absatz 1 AbgG in der bis zum 30. Dezember 2024 geltenden Fassung „... werden in Ausführungsbestimmungen geregelt“ war eine passivisch formulierte Muss-Bestimmung des Gesetzes, die durch das Dreiunddreißigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und weitere Änderungen – vom 23. Dezember 2024 (BGBl. I 2024 Nummer 450) in eine Kann-Regelung geändert wurde.

⁹⁰ Nummern 2 bis 4.

5.1.1 Allgemeine Bestimmungen

Dauer des Haushaltsjahres

Es fehlen bisher Regelungen, wann das Haushaltsjahr (Rechnungsjahr i. S. d. § 60 Absatz 1 AbgG) in Wahljahren (für die „alte“ Fraktion) endet und (für die „neue“ Fraktion) beginnt. Auch ist bisher nicht geregelt, wann das Rechnungsjahr für eine bestehende Fraktion endet, die unterjährig den Fraktionsstatus verliert.

Zahlung der Geldleistungen nach § 58 AbgG

Die Fraktionen erhalten die ihnen nach § 58 AbgG zustehenden Mittel in zwölf gleichen Monatsbeträgen von der Bundestagesverwaltung ausgezahlt. Diese geübte Praxis ist im Abgeordnetengesetz nicht geregelt. Ebenso gibt es keine Regelungen, wie Kosten der Fraktionsentstehung nach der Bundestagswahl, aber vor der Fraktionsbildung, abgegolten werden können (sogenannte Vorfraktion).

Aufstellung fraktionsinterner Finanzregeln

Die Fraktionen haben sich in unterschiedlicher Art und Weise interne Finanzregeln gegeben. Diese haben sie entweder in einem Dokument zusammengefasst oder über verschiedene Dokumente verteilt. Im Detail sind die dahinterliegenden Verfahren unterschiedlich gestaltet.

Aufstellung/Änderung von Wirtschaftsplänen/Haushaltsplänen

Vorgaben für das Erstellen von Wirtschafts- bzw. Haushaltsplänen bzw. der Handhabung von Abweichungen von diesen während des laufenden Kalenderjahres bestehen nicht.

Aufbewahrung der Bücher und der zahlungsbegründenden Unterlagen

Nach § 59 Absatz 4 AbgG sind die Rechnungsunterlagen fünf Jahre aufzubewahren. Damit endet die Aufbewahrungsfrist der Rechnungsunterlagen des letzten Jahres einer Legislaturperiode zum Ende des ersten Jahres der übernächsten Legislaturperiode. Nicht geregelt ist, wer für die Aufbewahrung verantwortlich ist, wenn eine Fraktion liquidiert wird.

5.1.2 Ausführung der Wirtschaftspläne/Haushaltspläne und Buchführung

Anträge von finanzwirksamen Maßnahmen

Übergreifende verbindliche Regelungen, wie bei Anträgen von finanzwirksamen Maßnahmen die für die Finanzen zuständige Instanz einzubinden ist, bestehen bislang nicht.

Auftragsvergabe

Hinsichtlich der Wertgrenzen für die Bestimmung von Zuständigkeiten und bei den Anforderungen an die Angebotsermittlung weichen die Regelungen der Fraktionen stark voneinander ab. Keine Fraktion wendet das öffentliche Vergaberecht unmittelbar an.⁹¹ Eine Fraktion hat in ihren Regelungen ausdrücklich festgehalten, dass das öffentliche Vergaberecht für sie nicht bindend ist, sie es dennoch freiwillig anwendet. Verbindliche übergreifende Regeln gibt es hierzu bisher nicht.

Unvereinbarkeit von Auftragserteilung und Zahlung

Die Fraktionen haben unterschiedlich geregelt, wer einen Auftrag erteilen darf. Zum Teil sind dies die bedarfstragenden Organisationseinheiten, zum Teil ist eine besondere Organisationseinheit hierfür eingerichtet worden. In einem Fall werden Aufträge auch von der rechnungsbegleichenden Stelle erteilt. Verbindliche übergreifende Regeln gibt es hierzu bisher nicht.

Leistung von Zahlungen

Alle Fraktionen haben die Prüfroutinen vor der Leistung von Zahlungen geregelt. Verbindliche übergreifende Regeln gibt es jedoch bisher nicht.

Bestandsnachweis

Über Gegenstände, die aus den Geldleistungen nach § 58 Absatz 1 AbgG beschafft wurden, ist ein Nachweis zu führen, wenn sie nicht zum kurzfristigen Verbrauch bestimmt oder nur von geringem Wert sind.⁹² Verbindliche Mindestanforderungen an das Bestandsverzeichnis bestehen bislang nicht.

⁹¹ Ob öffentliches Vergaberecht anzuwenden ist, war nicht Bestandteil dieser Prüfung. Wir verweisen jedoch auf die Legaldefinition öffentlicher Auftraggeber in § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

⁹² § 59 Absatz 3 AbgG.

Buchführung

Nach § 59 Absatz 2 AbgG haben die Fraktionen Bücher über ihre rechnungslegungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren. Die Art der Buchführung gibt das Abgeordnetengesetz jedoch nicht vor.⁹³ Mangels Ausführungsbestimmungen ist bisher auch nicht geregelt, in welcher Währung zu buchen ist.⁹⁴ Es ist nicht verbindlich geregelt, welche Unterlagen für die Buchführung aufzubewahren sind.

5.2 Würdigung

Klare, einheitliche und verbindliche Regelungen helfen den Fraktionen, mit den ihnen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachmitteln ordnungsgemäß und wirtschaftlich umzugehen. Zum einen stellen sie allgemeingültige Regeln für alle Fraktionen auf und mindern somit das Risiko für Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung in Bezug auf die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der bereitgestellten Mittel. Zum anderen können Dritte wie die Bundestagsverwaltung als zuständige exekutive Stelle oder der Bundesrechnungshof als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen anhand von Ausführungsbestimmungen nach einheitlichen und für alle Fraktionen gleichermaßen verbindlichen Maßstäben prüfen und hierüber das Vertrauen der Bevölkerung in eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel stärken.⁹⁵

Schließlich können solche Regeln auch dazu beitragen, die Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen der Fraktionen für Dritte zu ermöglichen. Hierzu muss eine Vergleichbarkeit sowohl über die Jahre hinweg als auch zwischen den Fraktionen gegeben sein.

Die dargestellten Themenfelder machen den Bedarf an einheitlichen und verbindlichen Regeln deutlich. Bislang fehlen den Fraktionen derartige Regeln zur Gestaltung ihrer Haushalts-

⁹³ Nach dem Wortlaut des Abgeordnetengesetzes ist sowohl eine kamerale als auch eine kaufmännische Buchführung möglich.

⁹⁴ Die Währungseinheit Euro ist naheliegend und wird auch von den Fraktionen verwendet. Das Abgeordnetengesetz macht – anders als § 244 Handelsgesetzbuch – jedoch keine Vorgabe, in welcher Währung die Bücher zu führen sind.

⁹⁵ Nach der Gesetzesbegründung zu § 60 AbgG soll die Jahresrechnung die Verantwortlichkeit der Fraktionen für den Umgang mit den staatlichen Mitteln gegenüber der Öffentlichkeit transparent machen und dieser die politisch wirksame Kontrolle des Finanzgebarens der Fraktionen ermöglichen. Siehe Bundestagsdrucksache 12/4756, zu § 51 AbgG, Seite 8. Der damalige § 51 AbgG ist aufgrund weiterer Änderungen des Abgeordnetengesetzes der heutige § 60 AbgG.

und Wirtschaftsführung.⁹⁶ Zwar haben sich die Fraktionen solche Regeln teilweise jeweils selbst gegeben; diese Regeln sind jedoch nicht einheitlich und die Fraktionen können sie jederzeit ändern. Schon deshalb können sie verbindliche Ausführungsbestimmungen, wie sie der Gesetzgeber über § 59 Absatz 1 AbgG bereits seit dem Jahr 1995 für erforderlich hielt und seit der Gesetzesänderung vom 23. Dezember 2024⁹⁷ weiterhin zulässt, nicht ersetzen.

Somit besteht ein strukturelles Problem: Es ist nicht sichergestellt, dass die Fraktionen Gleiches gleichbehandeln. Dies ist schon auf der Ebene der Rechnungslegung problematisch, da unterschiedliche Buchungsweisen zu unterschiedlichen Jahresrechnungen führen können. Diese sind dann nicht vergleichbar und schaffen somit keine Grundlage für ein Mindestmaß an Transparenz.

5.3 Empfehlungen

Wir empfehlen daher allen Fraktionen, über ihre Vertreter im Ältestenrat entsprechende Vorschläge für Ausführungsbestimmungen in den Ältestenrat als zuständiges Gremium einzubringen, zu beraten und zu beschließen.

Ausführungsbestimmungen sollten in einem ersten Schritt Mindestanforderungen für die Ausgestaltung der Ablaufprozesse und inhaltliche Vorgaben für die Zuordnung von Geschäftsvorfällen zu Positionen der Rechnungslegung vorgeben.

Im Einzelnen regt der Bundesrechnungshof an, mindestens folgende Sachverhalte in Ausführungsbestimmungen zu regeln:

- Ende des Haushaltsjahres in Wahljahren für die „alte“ und Beginn für die „neue“ Fraktion einschließlich unterjähriger Fälle.
- Auszahlungsmodi der Geldleistungen (zum Beispiel in monatlichen Beträgen von einem Zwölftel des zustehenden Jahresbetrages zu einem festzulegenden Fälligkeitstag, erforderliche Bankverbindung, Berücksichtigung von Veränderungen während der Wahlperiode, Regelung für Vorfraktionen).
- Verpflichtung der Fraktionen auf einheitliche interne Finanzregeln mit Mindeststandards, Übertragung von Befugnissen bzw. Dokumentation.
- Verbindliches Aufstellen von Wirtschaftsplänen/Haushaltsplänen orientiert an Einnahme- und Ausgabearten sowie Regelungen bei Abweichungen im laufenden Kalenderjahr.

⁹⁶ Zum Vergleich: Für die ebenfalls aus öffentlichen Mitteln finanzierte Bundesverwaltung – genannt sei beispielsweise die Verwaltung des Deutschen Bundestages – gibt es zu allen diesen Regelungsbereichen (Bedarfsplanung/Haushaltsaufstellung, Haushaltsdurchführung, Haushaltsrechnungslegung, Dokumentation, Transparenzpflichten) eine Fülle von detaillierten Regeln. Die Fraktionen sind gemäß § 54 Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz AbgG jedoch nicht Teil der öffentlichen Verwaltung. Deswegen sind die Regeln für die Verwaltung auf die Fraktionen grundsätzlich nicht anwendbar.

⁹⁷ BGBl. I 2024 Nummer 450.

- Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen bei Wegfall einer Fraktion.⁹⁸
- „Ob“ und „wie“ der Genehmigung von finanzwirksamen Maßnahmen
- Mindestanforderungen für die Vergabe von Aufträgen, Anwendung öffentlichen Vergaberechts, Mindestanzahl von Angeboten ab einem bestimmten Auftragswert, Aufbewahrung der Unterlagen.
- Trennung von auftragserteilender und rechnungsbegleichender Person, Vier-Augen-Prinzip bei kassenwirksamen Zahlungen.
- Mindestanforderungen an die Prüfroutine vor der Leistung von Zahlungen (Vorliegen eines Zahlungsanspruchs, Verfügbarkeit der Mittel, Vorliegen der Belege, Fälligkeit).
- Bestandsnachweis über die aus Geldleistungen nach § 58 Absatz 1 AbgG beschafften Nichtverbrauchsgüter.
- Festlegung der doppelten Buchführung⁹⁹ sowie einheitlicher Rechnungslegungsstandards (einheitlicher Kontenrahmen, Währung, Nachweis der rechnungsbegründenden Unterlagen).
- Beauftragung des Wirtschaftsprüfers auch mit der Prüfung der Einhaltung der Ausführungsbestimmungen.

5.4 Stellungnahmen der Fraktionen

Von den sechs in diese Prüfung einbezogenen Fraktionen haben sich fünf Fraktionen auch zu den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Ausführungsbestimmungen geäußert. Eine Fraktion äußerte sich nicht hierzu.

Eine Fraktion hat ausgeführt, mit den Empfehlungen zu den Ausführungsbestimmungen adressiere der Bundesrechnungshof die Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Normgeber. Dies gehöre nach ihrer Auffassung nicht zum Prüfungsgegenstand. Folglich sollten diese Ausführungen nicht in die Prüfungsmitteilung aufgenommen werden.

Die anderen Fraktionen haben diese Ansicht nicht vertreten. Die vier Fraktionen, die sich inhaltlich geäußert haben, teilen im Grundsatz die Einschätzung des Bundesrechnungshofes: Einheitliche und verbindliche Ausführungsbestimmungen für alle Fraktionen könnten dazu beitragen, dass alle Fraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachmittel in gleicher Weise ordnungsgemäß und wirtschaftlich einsetzen. Eine Fraktion verwies darauf, die Fraktionen seien sehr unterschiedlich organisiert und verfügten über sehr unterschiedliche Regularien im Bereich des Finanzwesens. Dies mache es schwieriger, sich fraktionsübergreifend auf einheitliche Ausführungsbestimmungen zu einigen. Eine Fraktion erklärte, dass sie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes an den Deutschen Bundestag teile, sich die

⁹⁸ Siehe dazu auch Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag vom 4. September 2018, Nummer 3.3, Bundestagsdrucksache 19/4040.

⁹⁹ Die Festlegung auf die doppelte Buchführung ist naheliegend, da die von den Fraktionen genutzten Buchführungssysteme darauf ausgerichtet sind.

Umsetzung aber ihrer Einflussnahme entziehe. Die drei anderen Fraktionen wollen sich weiterhin dafür einsetzen, präzisierende Ausführungsbestimmungen zu vereinbaren.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Fraktionen sind mehrheitlich ausdrücklich offen für die Aufstellung von Ausführungsbestimmungen gemäß § 59 Absatz 1 AbgG. Dies deckt sich mit den Erfahrungen, die wir aus unseren Gesprächen mit den Fraktionen immer wieder gewinnen konnten. Dass es bisher keine Ausführungsbestimmungen gibt, liegt daher nicht daran, dass sie nicht notwendig sind oder die Fraktionen sie nicht grundsätzlich für notwendig halten würden; sie konnten sich bisher jedoch nicht auf konkrete Regelungen einigen. Dabei sollten die Unterschiede in der Aufbau- und Ablauforganisationen im Finanzwesen der verschiedenen Fraktionen kein Hindernis sein. Denn auch Unternehmen haben verschiedene organisatorischen Gestaltungen – und sind doch den gleichen gesetzlichen Bestimmungen zum Rechnungswesen unterworfen. Gerade indem die Fraktionen (über ihre Vertreter im Ältestenrat) selbst Normgeber sind, obliegt es ihnen, in den Ausführungsbestimmungen ihre Bedürfnisse angemessen zu berücksichtigen. Wir empfehlen den Fraktionen deshalb weiterhin, sich auf Ausführungsbestimmungen zu verständigen und so die Lücken im aktuellen gesetzlichen Regelungsrahmen des § 59 Absatz 2 Satz 2 AbgG zu schließen.

Dr. Mähring

Dr. Keller

Beglaubigt: Simone Seltzsam, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.