



Abschließende Mitteilung

an die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

über die Prüfung

Rechnungslegung der Fraktionen des Deutschen Bundestages

Teilprüfung CDU/CSU-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
1.3.3	Kontradiktorisches Verfahren	10
2	Aufbauorganisation der Fraktion und des 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	16
3.2.1	Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	16
3.2.2	Verfahren bei Beschaffungen	16
3.2.3	Würdigung	20
3.2.4	Empfehlungen	22
3.2.5	Stellungnahme der Fraktion	22
3.2.6	Abschließende Würdigung	23
3.3	Verfahren der Personalabrechnung	24
3.3.1	Regelungen und Abrechnungsprogramm	24
3.3.2	Verfahren	24
3.3.3	Würdigung	25
3.3.4	Empfehlung	25
3.4	Rechnungslegung	25

3.4.1	Ablauf des Rechnungsabschlusses	25
3.4.2	Würdigung	26
3.4.3	Empfehlung	26
3.4.4	Stellungnahme der Fraktion	27
3.4.5	Abschließende Würdigung	27
4	IT-Unterstützung der Rechnungslegung	27
4.1	Rahmenbedingungen	27
4.2	Sachverhalt	28
4.3	Würdigung	29
4.4	Empfehlung	30
4.5	Stellungnahme der Fraktion	30
4.6	Abschließende Würdigung	30
5	Fraktionsübergreifende Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	31
5.1	Erkenntnisse aus dieser Prüfung	31
5.1.1	Allgemeine Bestimmungen	32
5.1.2	Ausführung der Wirtschaftspläne/Haushaltspläne und Buchführung	33
5.2	Würdigung	34
5.3	Empfehlungen	35
5.4	Stellungnahmen der Fraktionen	36
5.5	Abschließende Würdigung	37

Abkürzungsverzeichnis

A

AbgG *Abgeordnetengesetz*

AO *Arbeitsordnung*

B

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

C

CDU *Christlich Demokratische Union Deutschlands*

CSU *Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.*

G

GO-LG *Geschäftsordnung der CSU-Landesgruppe für die 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages*

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 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (im Folgenden: Fraktion) hat ergeben:

- 0.1 Die Fraktion hat die Zuständigkeit der Fraktionsorgane für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Beschluss desselben und die Prüfung durch die Kassenkontrollkommission hinreichend in ihrer Arbeitsordnung (AO) festgelegt. Die Regelung in der Arbeitsordnung entspricht 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.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie zu Beginn der nächsten Wahlperiode die AO der Fraktion aktualisieren und dann entsprechenden Änderungsbedarf prüfen wolle.
(Nummer 3.1)

- 0.2 Die wichtigsten Regelungen zu den Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für finanzwirksame Maßnahmen sind in der Anlage 1 zur AO „Geschäftsgänge und Grundsätze der Fraktion bei laufenden Geschäften“ enthalten. Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir bei der Regelung der Zeichnungsberechtigten. Auch ist in den Regeln keine betragsmäßige Obergrenze für laufende Geschäfte festgelegt. Ebenso wenig ist definiert, was die Fraktion noch zu den laufenden Geschäften zählt und was nicht oder wer hierüber entscheidet. Dies kann zu Abgrenzungsproblemen führen.

Regelungen zum Verfahren bei Beschaffungen sind sowohl in Anlage 1 zur AO als auch in den „Hinweisen zum Antrags- und Abrechnungsverfahren“ enthalten. Keines der beiden Dokumente bildet den Beschaffungsvorgang vollständig ab. Dieser ergibt sich nur aus dem Zusammenwirken beider Dokumente. Gleichwohl enthalten beide Dokumente auch Dopplungen. Wir sehen hier Optimierungspotenzial.

Anlage 1 zur AO legt lediglich fest, dass bei Beschaffungen Vergleichsangebote einzuholen sind. Nach Darstellung der Fraktionsverwaltung werden ab einem Betrag von 500 Euro drei Vergleichsangebote eingeholt. Eine Differenzierung nach Anforderungen an die Vergleichsangebote abhängig vom Beschaffungsvolumen besteht nicht. Genauere Vorgaben, die die Arbeitseinheiten zu befolgen haben, enthält die Vorschrift nicht. Auch werden keine Verweise zu bestimmten gesetzlichen Regelungen gesetzt, an denen sich die Ausführenden orientieren könnten. Somit sichern die Regeln nicht hinreichend, dass Beschaffungen wirtschaftlich sind.

Wir empfehlen, die Regeln zu ergänzen und zu präzisieren. Insbesondere sollte die Fraktion in Anlage 1 zur AO „Geschäftsgänge und Grundsätze der Fraktion“ die unbestimmten Begriffe „laufende Geschäfte“ und „Funktionsträger“ definieren, damit die Zeichnungsberechtigungen eindeutig aus der Vorschrift ablesbar sind.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie die Anregung des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehmen werde, das Regelwerk in der Fraktion zum Beschaffungsverfahren insgesamt einer ergebnisoffenen Prüfung zu unterziehen. (Nummer 3.2)

- 0.3 Die Gehaltsabrechnung obliegt dem Personalbüro der Fraktion. Sie ist weitgehend automatisiert und wird mit einem marktgängigen Programm durchgeführt. An der Erstellung der Gehaltsabrechnung sind sechs Akteure beteiligt. Dadurch wird das Mehraugenprinzip erfüllt. Die Personalabrechnung erscheint uns hinreichend organisiert. Es bestehen derzeit keine Bedenken, das praktizierte Verfahren der Personalabrechnung fortzuführen. (Nummer 3.3)

- 0.4 Es kann es aufgrund fehlender fraktionsinterner Regelungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen dazu kommen, dass die Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen der Fraktion über die Jahre hinweg nicht gegeben ist. Der Bereich Haushalt und Finanzen sollte sich fraktionsinterne Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG geben. Darüber hinaus bestehen derzeit keine Bedenken, dass das Verfahren der Rechnungserstellung hinreichend ist, um die Rechnung abzuschließen.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass aus ihrer Sicht kein Änderungsbedarf bestehe. Eine Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen sei nach Auffassung der Fraktion gegeben und werde auch regelmäßig praktiziert. Wir raten dennoch, die Abläufe im Rechnungswesen zu dokumentieren. (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. Zum Schutz ihrer Daten hat sie bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen. Die von der Fraktion genannten Maßnahmen ersetzen jedoch kein Notfallkonzept zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Ein umfassendes Notfallkonzept würde es der Fraktion erleichtern, schnell und effektiv auf solche Ereignisse zu reagieren und mögliche Schäden für die Fraktion zu minimieren.

Die Fraktion sollte eine umfassende 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.

Die Fraktion hat erwidert, dass sie eine interne Risikoanalyse in einem der Fraktion möglichen und vertretbaren Umfang erstellt habe. Die Sicherheitsmaßnahmen der Fraktion seien mit der Bundestagsverwaltung abgestimmt. Die Fraktion arbeite

regelmäßig an der Aktualisierung und Optimierung des Notfallkonzepts. Wir halten an unserer Empfehlung fest. (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.

1.3.3 Kontradiktorisches Verfahren

Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen haben wir mit der CDU/CSU-Fraktion am 17. 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 CDU/CSU-Fraktion hat mit Schreiben vom 25. September 2024 eine Stellungnahme abgegeben. Diese haben wir berücksichtigt und unsere abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung dargestellt.

2 Aufbauorganisation der Fraktion und des Finanzwesens

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

Die **Organe der Fraktion** sind

- die Fraktionsversammlung,
- der Geschäftsführende Fraktionsvorstand,
- der Fraktionsvorstand,

⁸ § 59 Absatz 1 AbgG.

⁹ Arbeitsordnung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 20. Wahlperiode, Beschluss der Fraktionsversammlung vom 27. September 2022.

- die Arbeitsgruppen,
- die Finanzkommission,
- die Kassenkontrollkommission und
- der Ehrenrat.¹⁰

Oberstes Beschlussorgan ist die **Fraktionsversammlung**. Sie setzt sich aus allen Abgeordneten der Fraktion (Fraktionsmitglieder) zusammen. Zu den Aufgaben der Fraktionsversammlung gehört unter anderem die Wahl des Fraktionsvorsitzenden, der Mitglieder der Fraktion im Ältestenrat, der Finanzkommission und der Kassenkontrollkommission.¹¹ Sie beschließt über die Zahl und Aufgabenbereiche der Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und der Arbeitsgruppen sowie über die Zahl der Parlamentarischen Geschäftsführer und über die Zahl der weiteren Mitglieder (Beisitzer, Fachsprecher) im Vorstand.¹² Zu Ihren Aufgaben gehört ferner der Beschluss des Haushalts- und Stellenplans (Fraktionsetat) auf Grundlage des Berichts der Finanzkommission. Sie beschließt über die Entlastung des Fraktionsvorstandes auf der Grundlage des jährlichen Berichts der Kassenkontrollkommission.¹³

Der **Geschäftsführende Fraktionsvorstand** setzt sich zusammen aus dem Fraktionsvorsitzenden, seinen Stellvertretern,¹⁴ den Parlamentarischen Geschäftsführern, den Justiziaren und dem Sprecher der CDU-Landesgruppen.¹⁵ Die Parlamentarischen Geschäftsführer und die Justiziar werden auf Vorschlag des Fraktionsvorsitzenden durch die Fraktionsversammlung gewählt.¹⁶ Der Geschäftsführende Fraktionsvorstand führt die laufenden Geschäfte der Fraktion.^{17, 18}

Zum **Fraktionsvorstand** gehören neben dem Geschäftsführenden Fraktionsvorstand die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen und der sonstigen Gruppen sowie die Beisitzer.

Der **Fraktionsvorsitzende** vertritt die Fraktion nach innen und außen.¹⁹ Er hat in der 20. Wahlperiode auf Grundlage von § 7 Ziffer 3 AO die Wahrnehmung aller Finanzgeschäfte

¹⁰ § 2 Ziffer 1 AO.

¹¹ § 4 Ziffer 2 Buchstaben a, c, e und f AO.

¹² § 4 Ziffer 1 Buchstabe b AO.

¹³ § 4 Ziffer 1 Buchstabe c AO.

¹⁴ Der Erste Stellvertretende Vorsitzender der Fraktion ist der Landesgruppenvorsitzende der CSU-Landesgruppe. Siehe Ziffer 3 der Vereinbarung über die Fortführung der Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU für die 20. Wahlperiode im Deutschen Bundestag.

¹⁵ § 6 Ziffer 1 AO.

¹⁶ Ziffer 1 des Anhangs zur AO in Verbindung mit § 16 AO. Die Wahlen der stellvertretenden Vorsitzenden werden separat in den Gruppen der CDU- und CSU-Fraktionsmitglieder entsprechend ihrem Stärkeverhältnis durchgeführt. Siehe Ziffer 4 der Vereinbarung über die Fortführung der Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU für die 20. Wahlperiode im Deutschen Bundestag.

¹⁷ § 5 Ziffer 2 AO.

¹⁸ Mit dem Begriff der „laufenden Geschäfte“ werden nach Darstellung der Fraktionsverwaltung die Verwaltungsaufgaben der Fraktion (in Abgrenzung zur politischen Arbeit) bezeichnet.

¹⁹ § 7 Ziffer 1 Satz 1 AO.

dem **Parlamentarischen Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen**²⁰ übertragen. Der Parlamentarische Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen ist verantwortlich für die Entscheidungen über die Verwendung der Fraktionsmittel und die Durchführung des Haushaltsplans.²¹ Er wird bei der Wahrnehmung aller Finanzgeschäfte vom Fraktionsdirektor²² unterstützt. Für die Anstellung und Entlassung der Fraktionsangestellten ist der Erste Parlamentarische Geschäftsführer verantwortlich.²³

Die **Finanzkommission** hat die Aufgabe, den Fraktionsetat aufzustellen. Diesen legt sie dem Fraktionsvorstand und der Fraktionsversammlung zur Beschlussfassung vor. Die Finanzkommission besteht aus fünf Fraktionsmitgliedern, die mehrheitlich nicht dem Fraktionsvorstand angehören dürfen. Ein Kommissionsmitglied ist der Berichterstatter der Fraktion im Haushaltsausschuss zum Haushaltsplan des Deutschen Bundestages.²⁴

Die **Fraktionsverwaltung** wird vom **Fraktionsdirektor** geleitet.²⁵ In der Fraktionsverwaltung sind neben anderen Organisationseinheiten der Bereich **Haushalt und Finanzen**, das **Personalbüro** und der Bereich **Interne Revision** eingerichtet. Innerhalb des Personalbüros besteht ein Aufgabengebiet „Gehaltsabrechnung/Personalhaushalt/Personalakten“. Der Bereich Interne Revision prüft als separate Kontrollinstanz vollständig die Zahlungs- und Buchungsvorfälle der Fraktion auf Ordnungsmäßigkeit.

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. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse kann sie die Entlastung des Vorstandes vorschlagen.²⁶ Die Kommission besteht aus drei Fraktionsmitgliedern, die nicht dem Vorstand oder der Finanzkommission angehören dürfen.

Eine Besonderheit der Fraktion besteht darin, dass die Abgeordneten der CSU als Landesgruppe eine selbstständige Organisationseinheit innerhalb der Gesamtfraktion bilden.²⁷ Die Mitgliedschaft, der Aufbau und die Organe dieser Organisationseinheit sind in der **Geschäftsordnung der CSU-Landesgruppe (GO-LG)**²⁸ geregelt. Die CSU-Landesgruppe erhält einen gesonderten Betrag der Fraktionsmittel zur Selbstbewirtschaftung. Im Jahr 2022 betrug dieser

²⁰ Offizielle Bezeichnung im Telefonverzeichnis: Parlamentarischer Geschäftsführer für Rechtsstellung der Abgeordneten, Immunität, Abgeordnetenentschädigung, Fragen der Geschäftsordnung, Untersuchungsausschüsse, Haushalt und Finanzen, Kostenanträge, Raum und Bauangelegenheiten, Sicherheitsbeauftragter.

²¹ § 10 Ziffer 1 Satz 4 AO.

²² Der Fraktionsdirektor ist leitender Angestellter und kein Mitglied der Fraktion.

²³ Siehe Aufgabenbeschreibung im Telefonverzeichnis der Fraktion (Stand: 27. März 2023), Seite 5. Aufgabenübertragung auf der Grundlage von § 7 Ziffer 3 AO.

²⁴ § 10 Ziffer 1 AO.

²⁵ Bei anderen Fraktionen des Deutschen Bundestages wird die Position als Fraktionsgeschäftsführer bezeichnet.

²⁶ § 10 Ziffer 2 AO.

²⁷ Ziffer 2 der Vereinbarung über die Fortführung der Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU für die 20. Wahlperiode im Deutschen Bundestag.

²⁸ Geschäftsordnung der CSU-Landesgruppe für die 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Beschluss der Landesgruppe vom 27. Januar 2022.

Betrag 1,75 % der Geldleistungen nach § 58 Absatz 1 AbgG. Der Landesgruppenvorstand bestellt zwei Rechnungsprüfer²⁹, die die sachliche Richtigkeit der Kassenführung am Ende eines jeden Kalenderjahres prüfen und dem Landesgruppenvorstand hierüber Bericht erstatten.³⁰ Im Folgenden behandeln wir jedoch nur die Regelungen und Verfahren der Gesamtfraktion, da die finanziell wesentlichen Aufgaben von ihr wahrgenommen werden.

3 Ablauforganisation des Finanzwesens

3.1 Aufstellung, Beschluss und Durchführung des Haushaltsplans

3.1.1 Verfahren

Der Haushaltsplan der Fraktion bildet ab, für welche Zwecke die jährlichen Fraktionsmittel verwendet werden sollen. Die Fraktionsverwaltung erläuterte uns, dass der Haushaltsplan (ebenso wie der Stellenplan) zwar die Grundlage für die Arbeit der Fraktion sei, jedoch keine Bindungswirkung entfalte. Für die **Aufstellung des Haushaltsplans** fragt der Bereich Haushalt und Finanzen zuerst bei den einzelnen Arbeitsgruppen und der Verwaltung den jeweiligen Finanzbedarf für das kommende Haushaltsjahr ab. Es existieren dabei keine Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Arbeitsgruppen. Die Bedarfsangaben werden dann vom Bereich Haushalt und Finanzen ausgewertet.

Ergibt die Auswertung, dass die geplanten Gesamtausgaben die zu erwartenden Einnahmen übersteigen, erarbeitet der Bereich Haushalt und Finanzen mit dem Fraktionsdirektor einen Vorschlag, welche Ausgaben gekürzt werden könnten. Den Vorschlag stimmt der Fraktionsdirektor mit dem Parlamentarischen Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen ab, der die endgültige Entscheidung trifft. Er präsentiert und diskutiert die vorläufigen Zahlen mit der Finanzkommission, die er auch zwei bis vier weitere Male im Jahresverlauf über die Entwicklung des Haushalts unterrichtet.

Die Finanzkommission stellt jährlich bis zum 15. Februar einen vorläufigen Haushalts- und Stellenplan auf. Spätestens sechs Wochen nach Verabschiedung des Bundestagshaushalts muss sie einen endgültigen Plan dem Vorstand und der Fraktionsversammlung zur Beschlussfassung vorlegen.³¹

Die Verantwortung für die **Durchführung des Haushaltsplans** liegt beim Parlamentarischen Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen. Er wird hierbei vom Fraktionsdirektor

²⁹ § 6 Nummer 5 GO-LG.

³⁰ § 13 Absatz I GO-LG.

³¹ § 10 Ziffer 1 AO.

unterstützt. So sind alle Geschäftsvorgänge grundsätzlich dem Fraktionsdirektor vorzulegen.³² Zudem ist der Fraktionsdirektor grundsätzlich bevollmächtigt, Willenserklärungen in Verwaltungsangelegenheiten für die Fraktion abzugeben.³³ Bei laufenden Geschäften der Fraktionsgremien sind deren Vorsitzende zeichnungsberechtigt. Sie können Fraktionsbeschäftigte zur Zeichnung bevollmächtigen. Die Bevollmächtigung ist dem Fraktionsdirektor mitzuteilen.³⁴

Die abschließende **Genehmigung (Auslösung) von finanzwirksamen Maßnahmen** obliegt dem Parlamentarischen Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen sowie dem Fraktionsdirektor. Für die buchungstechnische Abwicklung der Maßnahmen ist die Leiterin des Bereichs Haushalt und Finanzen mit ihrem Team verantwortlich.

Die Interne Revision prüft grundsätzlich alle Buchungs- und Zahlungsvorgänge auf Ordnungsmäßigkeit.

Am Ende des Haushaltsjahres bereitet der Bereich Haushalt und Finanzen die Konten für die **Rechnungslegung** auf und erstellt die Jahresrechnung. Die CSU-Landesgruppe fertigt eine eigene Jahresrechnung an. Am Ende werden die einzelnen Ausgabepositionen der beiden Jahresrechnungen addiert.

Die Kassenkontrollkommission gibt einen Bericht über die Abwicklung des abgeschlossenen Fraktionsetats und über die Ergebnisse der Kassenkontrolle. Die Kassenkontrollkommission kann die **Entlastung** des Vorstandes vorschlagen.³⁵

3.1.2 Würdigung

Die Fraktion hat die Zuständigkeit der Fraktionsorgane für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Beschluss desselben und die Prüfung durch die Kassenkontrollkommission hinreichend in ihrer Arbeitsordnung festgelegt. Die für die Durchführung des Haushaltsplans verantwortlichen Fraktionsmitglieder sind in der Arbeitsordnung ebenfalls eindeutig bestimmt.

In § 10 Ziffer 1 AO ist der zeitliche Ablauf der Aufstellung des Fraktionsetats geregelt. Nach dem Wortlaut stellt die Finanzkommission zunächst bis zum 15. Februar einen vorläufigen Fraktionsetat auf. Da der Haushalt des Deutschen Bundestages regelmäßig mit dem Bundeshaushalt Ende November/Anfang Dezember des Vorjahres verabschiedet wird, endet die in § 10 Ziffer 1 AO festgelegte Sechs-Wochenfrist für den endgültigen Fraktionsetat in normalen Haushaltsjahren jedoch bereits Anfang bis Mitte des folgenden Januars. Die Vorgabe, einen vorläufigen Fraktionsetat bis 15. Februar zu erstellen, ist daher nur relevant, wenn der Bundeshaushalt nicht rechtzeitig erstellt ist.

³² Ziffer II Nummer 1 der Anlage 1 zur AO.

³³ Ziffer II Nummer 2 Buchstabe c der Anlage 1 zur AO.

³⁴ Ziffer II Nummer 2 Buchstabe a der Anlage 1 zur AO.

³⁵ § 10 Ziffer 2 AO.

Im Übrigen enthält Anlage 1 zur AO Konkretisierungen zur Durchführung des Haushalts. Diese regelt die Zeichnungsbefugnisse nicht umfänglich.³⁶ Dagegen sind die Regeln für sonstige Zuständigkeiten für verschiedene Fallgestaltungen finanzwirksamer Maßnahmen der Fraktion hinreichend.

3.1.3 Empfehlung

Die Regelung in der Arbeitsordnung und das Vorgehen entsprechen den Vorgaben des Abgeordnetengesetzes. Es bestehen derzeit keine Bedenken, wenn sich die Fraktion bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen³⁷ daran orientiert. Hinsichtlich der Regelung in § 10 Ziffer 1 AO könnte die Fraktion klarstellen, dass der vorläufige Fraktionsetat nur aufgestellt wird, wenn der Bundeshaushalt nicht rechtzeitig verabschiedet ist.

3.1.4 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat bestätigt, dass der Bundesrechnungshof das Verfahren für die Aufstellung des Haushalts- und Stellenplans (Fraktionsetat) zutreffend beschreibt. Die Umsetzungsplanung der abgestimmten Maßnahmen für den Fraktionshaushalt sei zweistufig aufgebaut und bestehe aus dem Jahresplanungsgespräch und der sich anschließenden Haushaltsplanung der Fraktion. Die geltende Regelung in § 10 Ziffer 1 Absatz 2 Satz 1 AO sei hinreichend klar formuliert und schreibe auch – abhängig vom variablen Zeitpunkt der Verabschiedung des Bundeshaushaltes – ein eindeutig festgelegtes Verfahren zur Aufstellung des Fraktionsetats vor.

Die Fraktion wolle jedoch – wie sie dies üblicherweise tue – zu Beginn der nächsten Wahlperiode die AO der Fraktion aktualisieren und dann entsprechenden Änderungsbedarf prüfen.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Die Fraktion will zu Beginn der nächsten Wahlperiode die AO aktualisieren und bestehenden Änderungsbedarf prüfen. Unserer Empfehlung ist damit Genüge getan.

³⁶ Siehe hierzu Nummer 3.2.3.1.

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

3.2 Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

3.2.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

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

- Arbeitsordnung,
- Anlage 1 zur Arbeitsordnung „Geschäftsgänge und Grundsätze der Fraktion bei laufenden Geschäften“ (Anlage 1 zur AO),
- Merkblatt „Wie entsteht eine öffentliche Veranstaltung?“,
- Hinweise zum Antrags- und Abrechnungsverfahren,
- zwei Vermerke zur Erhöhung der Grenze für geringwertige Wirtschaftsgüter und zur Änderung der Nutzungsdauer für Computerhardware und Software.

Neben den zwei oben aufgeführten Vermerken bestehen keine fraktionsinternen Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG.³⁸ Es bestehen keine Regelungen, wie mit nicht eingeplanten Bedarfsmeldungen/Ausgaben, bezogen auf den Haushaltsplan, verfahren werden soll. Nach Darstellung des Fraktionsdirektors wird über unvorhergesehene Ausgaben in Abstimmung mit dem Parlamentarischen Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen entschieden. Eine formale Änderung des Haushaltsplans sei nicht erforderlich, da dieser nicht verbindlich sei. Es bestehe vielmehr ein durchlaufendes Monitoring des Haushalts.

3.2.2 Verfahren bei Beschaffungen

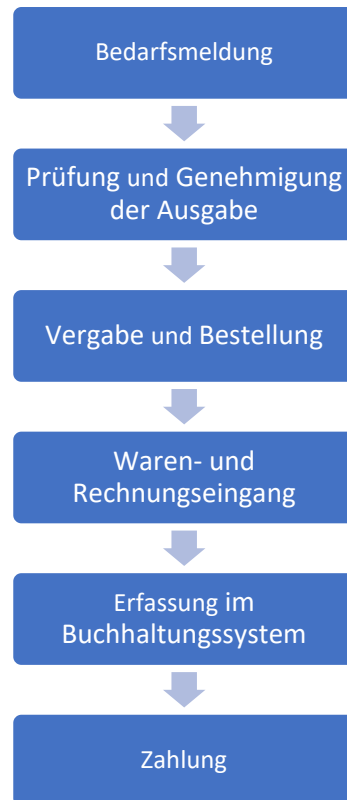
Beschaffungsvorgänge bilden einen bedeutenden Teil der finanzwirksamen Maßnahmen. Vorgehensweise und Verantwortlichkeiten sollten hierbei klar definiert sein, um einen ordentlichen Ablauf und die korrekte Abbildung in der Rechnungslegung sicherzustellen. Abbildung 1 gibt die zu erwartenden Schritte eines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

³⁸ Die Geschäftsordnung der CSU-Landesgruppe enthält in § 13 einige Regelungen für die Buchhaltung in dieser Organisationseinheit.

Abbildung 1

Abbildung eines Muster-Geschäftsvorfalles

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



Grafik: Bundesrechnungshof.

Wir haben untersucht, ob durch das Regelwerk der Fraktion die zu erwartenden Schritte eines Geschäftsvorfalles angemessen abgebildet werden.³⁹ Die Fraktion hat für ihre Beschaffungen folgendes Verfahren geregelt:

Eine **Bedarfmeldung** ist von der Arbeitseinheit oder derjenigen Person⁴⁰ abzugeben, die den Bedarf hat. Diese muss regelmäßig einen **Kostenantrag** stellen. Die Kostenanträge sind standardisiert als Dokument im Intranet der Fraktion verfügbar. Ein vollständiger Antrag muss die Notwendigkeit der Ausgabe begründen. Ferner sind die voraussichtlichen Kosten anzugeben (Kostenvoranschlag). Übersteigen die Ausgaben im Nachhinein den anfänglichen Kostenvoranschlag um mehr als 10 % oder mehr als 500 Euro, muss der Bedarfsmelder einen weiteren Kostenantrag (Nachantrag) stellen.⁴¹ Der Bereich Haushalt und Finanzen erfasst alle genehmigten Kostenanträge.

³⁹ Vgl. Nummer 1.3.1.

⁴⁰ Dies können Fraktionsmitglieder oder Fraktionsbeschäftigte sein.

⁴¹ Ziffer III Nummer 13 der Anlage 1 zur AO.

Beim **Genehmigungsverfahren** des Kostenantrags unterscheidet der Bereich Haushalt und Finanzen zwischen Anträgen der Fraktionsmitglieder und Arbeitsgruppen einerseits und Anträgen aus der Fraktionsverwaltung andererseits. Bei Fraktionsmitgliedern und Arbeitsgruppen muss der Parlamentarische Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen den Antrag genehmigen.⁴² Bei Anträgen aus der Fraktionsverwaltung genehmigt der Fraktionsdirektor den Antrag.

Konkret sind in Ziffer III der Anlage 1 zur AO 13 verschiedene Geschäftsgänge aufgeführt. Dort ist festgelegt, an welchen Funktionsträger der Kostenantrag zu richten ist.⁴³ Aus der Anlage 1 zur AO lässt sich eine Zuständigkeit des Fraktionsdirektors für die Genehmigung nicht ablesen. In Ziffer II Nummer 1 der Anlage 1 zur AO steht lediglich, dass alle Geschäftsgänge grundsätzlich dem Fraktionsdirektor vorzulegen sind. Nach dem uns geschilderten Verfahren werden die Kostenanträge der Fraktionsmitglieder und der Arbeitsgruppen dem Büro des Parlamentarischen Geschäftsführers für Haushalt und Finanzen zugeleitet. Das Büro sichtet die Anträge und entscheidet anhand gleichartiger Präzedenzfälle, ob ein Kostenantrag zurückgewiesen oder an den Fraktionsdirektor weitergeleitet wird. Anträge der Fraktionsverwaltung werden dem Fraktionsdirektor unmittelbar zugeleitet. Der Fraktionsdirektor prüft, ob die Ausgaben geplant waren und Mittel hierfür verfügbar sind. Er leitet die Anträge mit entsprechenden Hinweisen dem Parlamentarischen Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen zur Entscheidung über den Antrag zu.⁴⁴

Abweichend von der generellen Regelung müssen bei Beschaffungen der Verwaltung mit einem Nettobeschaffungswert von unter 1 000 Euro keine Kostenanträge gestellt werden. Bis zu diesem Betrag beschaffen jeweils die Leiter des Bereichs Informatik oder des Inneren Dienstes den Bedarf in eigener Verantwortung.⁴⁵

Die **Bestellung** aufgrund eines genehmigten Kostenantrags führen der Innere Dienst oder der Bereich Informatik aus. Beide Bereiche sind dafür zuständig, dass die materiellen Voraussetzungen, die für den Dienstbetrieb erforderlich sind, wie u.a. die Beschaffung von Dienstwagen, IT-Technik, Büromaterial oder Kommunikationstechnik, gegeben sind.⁴⁶

Vor der **Vergabe** eines Auftrags sollen der Innere Dienst bzw. der Bereich Informatik Vergleichsangebote einholen.⁴⁷ Weitere Vergabevorgaben (zum Beispiel Anzahl der

⁴² Bei Kongressen, Symposien und großen Fachtagungen muss der Antrag zuerst an die Parlamentarische Geschäftsführerin für Strategisches Veranstaltungsmanagement der Fraktion gesandt werden. Nach deren Einverständnis wird der Kostenantrag von ihrem Büro an den Parlamentarischen Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen zur Genehmigung weitergeleitet. Siehe Ziffer III Nummer 10 der Anlage 1 zur AO und Merkblatt „Wie entsteht eine öffentliche Veranstaltung“. Für Dienstreisen müssen zusätzliche Genehmigungen für den Kostenantrag eingeholt werden. Siehe Ziffer III Nummern 5 und 6 der Anlage 1 zur AO.

⁴³ Dies sind im Regelfall der Parlamentarische Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen oder die Parlamentarische Geschäftsführerin für Reisen und Veranstaltungen.

⁴⁴ Bei Dienstreisen der Abgeordneten tritt an die Stelle des Parlamentarischen Geschäftsführers für Haushalt und Finanzen die Parlamentarische Geschäftsführerin für Reisen und Veranstaltungen.

⁴⁵ Ziffer III Nummer 12 der Anlage 1 zur AO.

⁴⁶ Ziffer III Nummer 12 der Anlage 1 zur AO.

⁴⁷ Ziffer III Nummer 12 der Anlage 1 zur AO.

Vergleichsangebote bis zu bestimmten Schwellenwerten, mögliche Begründungen für die Auswahl) oder Verweise zu bestimmten gesetzlichen Regelungen enthält Anlage 1 zur AO nicht. Nach Darstellung der Fraktionsverwaltung werden ab einem Betrag von 500 Euro drei Vergleichsangebote eingeholt.

Die **Zeichnungsbefugnisse im Außenverhältnis** sind in Ziffer II Nummer 2 der Anlage 1 zur AO geregelt. Die Zeichnungsberechtigten dürfen ihre Befugnis nur ausüben, soweit vorab die fraktionsinterne Genehmigung zur rechtlichen Bindung der Fraktion herbeigeführt wurde. Das heißt, es muss regelmäßig ein bewilligter Kostenantrag vorliegen.⁴⁸

Der Fraktionsdirektor darf Verträge bis zu einem Auftragsvolumen von 500 000 Euro zeichnen.⁴⁹ Er kann Fraktionsbeschäftigte generell oder im Einzelfall zur Zeichnung bevollmächtigen. Die Zeichnungsbefugnis ist dabei auf 100 000 Euro je Vertrag beschränkt.⁵⁰ Bei Beträgen über 500 000 Euro dürfen nur die jeweils zuständigen „Funktionsträger“ zeichnen.⁵¹ Die Regeln definieren den Begriff „Funktionsträger“ nicht näher. Wir haben eine entsprechende „Liste der Funktionsträger“ einer Anlage zu einem Revisionsbericht entnommen.⁵² Darüber hinaus dürfen bei laufenden Geschäften der Fraktionsgremien deren Vorsitzende zeichnen.^{53, 54} Sie können ihnen zugeordnete Fraktionsbeschäftigte bevollmächtigen.⁵⁵ Die Bevollmächtigung ist dem Fraktionsdirektor mitzuteilen. Die Parlamentarischen Geschäftsführer und die Justiziarer dürfen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unbeschränkt zeichnen.⁵⁶

Die Behandlung der **Waren- und Rechnungseingänge** ist in Ziffer III Nummer 13 der Anlage 1 zur AO und im Dokument „Hinweise zum Antrags- und Abrechnungsverfahren“ geregelt. Die eingehenden Rechnungen sind von den jeweiligen Arbeitseinheiten auf rechnerische und sachliche Richtigkeit zu prüfen.⁵⁷ Diese haben sodann für jede Rechnung eine **Auszahlungsanordnung** zu erstellen. Die Auszahlungsanordnungen sind entsprechend von dem zuständigen Funktionsträger oder einem ermächtigten Fraktionsbeschäftigten der jeweiligen Arbeitseinheit sachlich und rechnerisch richtig zu zeichnen.⁵⁸

⁴⁸ Ziffer II Nummer 2 der Anlage 1 zur AO.

⁴⁹ Ziffer II Nummer 2 Buchstabe c) Satz 3, 2. Halbsatz der Anlage 1 zur AO.

⁵⁰ Ziffer II Nummer 2 Buchstabe c) Satz 3, 1. Halbsatz der Anlage 1 zur AO.

⁵¹ Ziffer II Nummer 2 Buchstabe c) Satz 4 der Anlage 1 zur AO.

⁵² Die Liste ist als Anlage dem uns übermittelten „Bericht der internen Revision der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für das Berichtsjahr 2022“ beigelegt. Sie enthält eine namentliche Auflistung der Funktionsträger. Laut Angabe der Revisoren entstammt sie einer nicht-öffentlichen Ressource.

⁵³ Ziffer II Nummer 2 Buchstabe a) der Anlage 1 zur AO.

⁵⁴ Die Regelung gilt auch für die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden (Ziffer II Nummer 2 Buchstabe a) der Anlage 1 zur AO).

⁵⁵ Die Vollmacht ist auf 100 000 Euro je Vertrag zu beschränken (Ziffer II Nummer 2 Buchstabe c) der Anlage 1 zur AO).

⁵⁶ Ziffer II Nummer 2 Buchstabe b) der Anlage 1 zur AO.

⁵⁷ Siehe „Hinweise zum Antrags- und Abrechnungsverfahren“, 5. Tiert.

⁵⁸ Ziffer III Nummer 13 der Anlage 1 zur AO.

Die Auszahlungsanordnung und die Rechnung sind dem Bereich Haushalt und Finanzen unverzüglich zuzuleiten.⁵⁹ Liegen alle erforderlichen Unterlagen vor, bucht die zuständige Sachbearbeiterin den Vorgang im Buchhaltungssystem.

Die Fraktion verwendet ein marktgängiges **Buchführungsprogramm**.⁶⁰ Die von der Fraktion genutzte Programmversion ist gegenüber der Vollversion des Programms eingeschränkt. Etliche Funktionen sind nicht freigeschaltet, sodass oftmals eine Kommunikation mit dem Support des Anbieters erforderlich ist. Der Zugriff auf das Programm ist reguliert. Insgesamt können 13 Personen aus den Bereichen Haushalt und Finanzen, Personalbüro, Interne Revision und Parlamentarischer Geschäftsführer CSU-Landesgruppe Änderungen in ihren verschiedenen Rollen in der Finanz- und Lohnbuchhaltung durchführen.⁶¹ Für den Anlagespiegel nutzt die Fraktion das Datenbankprogramm eines anderen Anbieters. Die Interne Revision betreut diese Datenbank. Es existiert je ein Kontenrahmen für die Gesamtfraktion und die CSU-Landesgruppe.⁶²

Eine Buchung kann erst dann im Buchführungsprogramm verarbeitet werden, wenn die Leiterin des Bereichs Haushalt und Finanzen sie freigegeben hat (Vier-Augen-Prinzip). Zudem kontrolliert die Interne Revision die Buchungen.

Ein Beschaffungsvorgang wird durch die **Zahlung** abgeschlossen. Für die Freigabe der Zahlung sind die Zeichnungen des Fraktionsdirektors und der Leiterin des Bereichs Haushalt und Finanzen notwendig (Vier-Augen-Prinzip). Nach Ziffer III Nummer 13 der Anlage 1 AO dürfen Auszahlungen oder Überweisungen grundsätzlich nur getätigt werden, wenn die entsprechenden Ausgaben vorab durch den für Finanzgeschäfte zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer genehmigt wurden (Kostenantrag).

3.2.3 Würdigung

3.2.3.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die wichtigsten Regelungen zu den Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für finanzwirksame Maßnahmen sind in der Anlage 1 zur AO „Geschäftsgänge und Grundsätze der Fraktion bei laufenden Geschäften“ enthalten.

⁵⁹ Siehe „Hinweise zum Antrags- und Abrechnungsverfahren“, 5. Tiert.

⁶⁰ Das von der CSU-Landesgruppe für ihre Buchhaltung genutzte Programm war nicht Gegenstand unserer Erhebungen.

⁶¹ Die Verantwortlichkeiten sind schriftlich protokolliert. Siehe Berechtigungskonzept SAP R/3 ERP 6.00 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Seiten 5 und 6.

⁶² Die Kontenrahmen der Fraktion und der CSU-Landesgruppe sind identisch. Lediglich die Kontennummern unterscheiden sich in der letzten Stelle, damit das Buchungssystem nach Fraktion und nach CSU-Landesgruppe ausgewertet werden kann. Der Kontenrahmen der CSU-Landesgruppe enthält darüber hinaus weniger Konten, da zum Beispiel Personalausgaben ausschließlich zulasten der Fraktion gebucht werden.

Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir bei der Regelung der Zeichnungsberechtigten.

Klar geregelt sind das umfassende Zeichnungsrecht des Vorsitzenden aufgrund seiner Generalvollmacht nach § 7 Nummer 1 AO.

Daneben darf der Fraktionsdirektors gemäß Ziffer II Nummer 2 Buchstabe c) der Anlage 1 zur AO bis 500 000 Euro zeichnen. Bei Beträgen über 500 000 Euro verweist die Vorschrift auf die „jeweils zuständigen Funktionsträger“⁶³. Eine eindeutige Definition des Begriffs „Funktionsträger“ enthält aber weder die Arbeitsordnung noch die Anlage 1 zur AO.⁶⁴ Es liegt nahe, dass dies die in Ziffer III der Anlage 1 zur AO genannten Funktionsträger sind (Parlamentarischer Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen, Parlamentarische Geschäftsführerin für Reisen und Veranstaltungen sowie die Justiziere); dies ist jedoch nicht eindeutig geregelt. Stattdessen sind in der „Liste der Funktionsträger“ weitere Funktionsträger aufgeführt, nämlich auch die Vorsitzenden der Fraktionsgremien (Organe, Gruppen und Kommissionen) und Fachsprecher⁶⁵. Hier sollte eindeutig geregelt werden, wer zeichnen darf.

Auch erfasst das Zeichnungsrecht der „zuständigen Funktionsträger“ nach dem Wortlaut der Regel nur Beträge über 500 000 Euro. Hier wäre ggf. zu präzisieren, ob das Zeichnungsrecht auch unterhalb der Schwelle gilt.

Schließlich haben die Regeln keine betragsmäßige Obergrenze für laufende Geschäfte festgelegt. Ebenso wenig ist definiert, was die Fraktion noch zu den laufenden Geschäften zählt und was nicht oder wer hierüber entscheidet. Dies kann zu Abgrenzungsproblemen führen.

3.2.3.2 Verfahren bei Beschaffungen

Regelungen zum Verfahren bei Beschaffungen sind sowohl in Anlage 1 zur AO als auch in den „Hinweisen zum Antrags- und Abrechnungsverfahren“ enthalten. Keines der beiden Dokumente bildet den Beschaffungsvorgang vollständig ab. Dieser ergibt sich nur aus dem Zusammenwirken beider Dokumente. Gleichwohl enthalten beide Dokumente auch Dopplungen. Wir sehen hier Optimierungspotenzial.

Ziffer III Nummer 12 der Anlage 1 zur AO verweist in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit im Beschaffungsprozess lediglich darauf, dass Vergleichsangebote einzuholen sind. Nach Darstellung der Fraktionsverwaltung werden hier zwar regelmäßig ab einem Betrag von 500 Euro drei Vergleichsangebote eingeholt. Eine entsprechende verbindliche Regelung gibt es jedoch nicht. Eine Differenzierung nach Anforderungen an die Vergleichsangebote abhängig vom Beschaffungsvolumen besteht ebenfalls nicht. Auch ansonsten enthalten die Vorschriften keine genaueren Vorgaben, die die Arbeitseinheiten zu befolgen haben. Auch werden keine

⁶³ Ziffer II Nummer 2 Buchstabe c) der Anlage 1 zur AO.

⁶⁴ Nach der organisationswissenschaftlichen Definition ist Funktionsträger jede „gedachte (abstrakte) Person, die durch Handlungen in organisatorischen Einheiten an der Erfüllung der Unternehmungsaufgabe beteiligt ist.“ (Siehe: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/handlungstraeger-32873/version-256406>)

⁶⁵ Ziffer II Nummer 2 Buchstabe a) der Anlage 1 zur AO.

Verweise zu bestimmten gesetzlichen Regelungen (zum Beispiel Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen) gesetzt, an denen sich die Ausführenden orientieren könnten. Die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit trägt jedoch der die Auszahlungsanordnung „sachlich richtig“-Unterzeichnende (zum Beispiel der zuständige Referent bei der Organisation von Veranstaltungen). Somit sichern die Regeln nicht hinreichend, dass Beschaffungen wirtschaftlich sind.

3.2.4 Empfehlungen

Wir haben empfohlen, die Regeln zu ergänzen und zu präzisieren. Insbesondere sollte die Fraktion in Anlage 1 zur AO „Geschäftsgänge und Grundsätze der Fraktion“ die unbestimmten Begriffe „laufende Geschäfte“ und „Funktionsträger“ definieren, damit die Zeichnungsberechtigungen eindeutig aus der Vorschrift ablesbar sind.

3.2.5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat angekündigt, sie werde die Anregung des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehmen, das Regelwerk der Fraktion zum Beschaffungsverfahren ergebnisoffen zu prüfen.

Den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Vergaben könnten sich an bestimmten gesetzlichen Regelungen (zum Beispiel Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen) orientieren, teile die Fraktion explizit nicht. Für Bundestagsfraktionen gelte bei Vergaben unstrittig das Sonderregime der §§ 59 ff. AbgG. Inhaltlicher Maßstab der Mittelverausgabung sei damit lediglich allgemein die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung der Mittel im Sinne von § 53 Absatz 1 AbgG und nicht die Einhaltung der Vorgaben gesetzlicher Regelwerke.

Hinsichtlich der Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Begriff des „laufenden Geschäftes“ hat die Fraktion erläutert, dass dieser ausschließlich bei der Frage relevant sei, wer befugt sei, für die Fraktion Erklärungen abzugeben und damit die Fraktion rechtlich nach außen zu binden. Dabei gelte gemäß Ziffer II Nummer 2 Absatz 3 der Anlage 1 zur AO, dass alle Geschäfte der Fraktion – mit Ausnahme von Arbeitsverträgen – vorab einer fraktionsinternen Genehmigung bedürfen. Diese Genehmigungspflicht gelte unabhängig von der Frage, ob ein „laufendes Geschäft“ vorliege oder nicht und unabhängig vom Erreichen eines betragsmäßigen Schwellenwertes. Ohne eine Genehmigung sei ein Funktionsträger oder ein Fraktionsbeschäftigter nicht befugt, Erklärungen mit Wirkung für die Fraktion abzugeben und damit die Fraktion rechtlich im Außenverhältnis zu binden.

Grundsätzlich müssten alle finanzwirksamen Geschäfte – bevor eine kostenverursachende Maßnahme ausgelöst werde – im Rahmen eines streng formalisierten Kostenantragsverfahrens bewilligt worden sein. Nur für Beschaffungen des Inneren Dienstes und der Informatik

könne bei einem Nettobeschaffungswert von unter 1 000 Euro auf einen Kostenantrag verzichtet werden.

Für das Kostenantragsverfahren ergebe sich aus Ziffer II Nummer 1 Absatz 2 der Anlage 1 zur AO folgender Ablauf:

Alle Kostenanträge würden dem Büro des Parlamentarischen Geschäftsführers, der für die Bereiche Haushalt und Finanzen zuständig ist, über ein einheitliches Formular „Kostenanträge“ (abrufbar im Intranet der Fraktion) zugeleitet. Das Büro sichte auf Arbeitsebene die Anträge und prüfe dabei, ob die erforderlichen Voraussetzungen vorliegen.

Wenn die Voraussetzungen erfüllt seien, würde der Kostenantrag mit einem positiven Votum unmittelbar dem Fraktionsdirektor zugeleitet. Der Fraktionsdirektor prüfe ebenfalls noch einmal die Voraussetzungen und darüber hinaus, ob die Ausgaben politisch beabsichtigt seien, im Fraktionsinteresse lägen und hierfür die erforderlichen Haushaltsmittel eingeplant und verfügbar seien.

Im Anschluss leite er den Kostenantrag – versehen mit seinem Votum – dem Parlamentarischen Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen zur finalen Entscheidung zu.

Das dargestellte Kostenantragsverfahren stelle aus Sicht der Fraktion hinreichend sicher, dass alle kostenverursachenden Maßnahmen zwecks Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben des Abgeordnetengesetzes und der fraktionsinternen Regularien geprüft, kontrolliert und Missbrauchspotenziale minimiert würden.

Eine Zeichnungsbefugnis für finanzielle Verpflichtungen entstehe – unabhängig von der Frage des Vorliegens eines „laufenden Geschäftes“ oder des Erreichens eines betragsmäßigen Schwellenwertes – erst dann, wenn ein genehmigter Kostenantrag vorläge. Aus Sicht der Fraktion bestehe daher kein Anlass, den Begriff des „laufenden Geschäftes“ näher zu definieren.

Gleichwohl werde die Fraktion den Hinweis des Bundesrechnungshofes, wonach sich aus Anlage 1 zur AO eine Zuständigkeit des Fraktionsdirektors für die Genehmigung von Kostenanträgen nicht ablesen lasse, zum Anlass nehmen, eine Präzisierung der Anlage 1 zur AO zu prüfen.

Soweit der Bundesrechnungshof Verbesserungsmöglichkeiten bei der Regelung der Zeichnungsberechtigten sehe, werde die Fraktion prüfen, ob im Zuge der Aktualisierung der Arbeitsordnung auch in der Anlage 1 zur AO Anpassungs- bzw. Präzisierungsbedarf bestehe.

3.2.6 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass die Fraktion ihr Regelwerk zum Beschaffungsverfahren einer ergebnisoffenen Prüfung unterziehen will. Sie will Anpassungs- bzw. Präzisierungsbedarf ihres

Regelwerks hinsichtlich der Zuständigkeiten und Zeichnungsberechtigungen prüfen. Unserer Empfehlung ist damit Genüge getan.

3.3 Verfahren der Personalabrechnung

3.3.1 Regelungen und Abrechnungsprogramm

Die Ausgaben für Personal stellen den größten Teil der finanzwirksamen Maßnahmen dar. Deshalb haben wir die hierzu getroffenen Regelungen exemplarisch geprüft.

Die Gehaltsabrechnung ist organisatorisch im Personalbüro angesiedelt. Im Telefonverzeichnis⁶⁶ der Fraktionsverwaltung sind dort gesonderte Stellen für den Unterpunkt „Gehaltsabrechnung/Personalhaushalt/Personalakten“ ausgewiesen. Die Gehaltsbuchhaltung ist für die Berechnung und Zahlbarmachung der Gehälter zuständig.

Die Gehaltsabrechnung ist in das von der Fraktion verwendete Buchführungsprogramm integriert. Das Programm ermöglicht die Abrechnung von Beamten, Tarifbeschäftigten, Auszubildenden und Menschen mit Behinderung. Es enthält eine Automatik für Tarifierhöhungen. Der Zugriff auf gehaltsabrechnende Teile des Buchführungsprogramms ist nur für ausgewählte Mitarbeiter des Personalbüros möglich.⁶⁷

3.3.2 Verfahren

Grundlage für die Personalabrechnung sind die gehalts- und zahlungsrelevanten Stammdaten⁶⁸ der Fraktionsbeschäftigten. Das Personalbüro erhebt die Stammdaten bei der Einstellung eines Beschäftigten. Änderungen der Stammdaten, die zur Identifikation eines Beschäftigten erforderlich sind oder die zu Veränderungen in den Entgeltansprüchen führen, sind von den Beschäftigten dem Personalbüro mitzuteilen.

Das fraktionsinterne Ablaufverfahren sieht vor, dass Arbeitsverträge neu eingestellter Mitarbeiter mit allen Unterlagen der Gehaltsbuchhaltung zuzuleiten sind. Die Sachbearbeiter der Gehaltsbuchhaltung erfassen auf der Grundlage der übersandten Arbeitsverträge die für die Gehaltsabrechnung erforderlichen Daten im Buchführungsprogramm.

Die Gehaltsbuchhaltung veranlasst monatlich den Abrechnungsprozess im Buchführungsprogramm. Hierzu liefert das Buchführungsprogramm jeden Monat die entsprechenden

⁶⁶ Das Telefonverzeichnis wurde uns als Geschäftsverteilungsplan zur Verfügung gestellt.

⁶⁷ Insgesamt haben fünf Personen aus dem Personalbüro Zugriff. Hierzu gehören aber nicht der Leiter und stellvertretende Leiter des Bereichs.

⁶⁸ Zu den Stammdaten eines Beschäftigten gehören u. a. Name, Familienstand, Daten zu Kindern, Anschrift, Bankverbindung und Entgeltgruppe.

Auswertungen. Die Sachbearbeiter des Personalbüros prüfen die Zahlen daraufhin auf mögliche Auffälligkeiten und führen weitere Plausibilitätschecks durch. Ferner führt die Interne Revision ebenfalls Kontrollen durch.

Die Fraktion zahlt die Gehälter jeweils zum 15. des Monats. Die Zahlungsdaten werden vom Leiter des Personalbüros sachlich festgestellt und freigegeben. Nach der fachlichen Freigabe werden die Zahlungsdaten an die Finanzbuchhaltung weitergeleitet. Die Finanzbuchhaltung bucht die Zahlung der Gehälter, Steuern und Sozialabgaben im Buchführungsprogramm. Für die Freigabe der Zahlung sind die Zeichnungen des Fraktionsdirektors und der Leiterin des Bereichs Haushalt und Finanzen notwendig. Mit der Freigabe wird die Hausbank angewiesen, die Überweisungen an die Beschäftigten zu tätigen.

3.3.3 Würdigung

Die Gehaltsabrechnung obliegt dem Personalbüro der Fraktion. Sie ist weitgehend automatisiert und wird mit einem marktgängigen Programm durchgeführt. An der Erstellung der Gehaltsabrechnung sind sechs Akteure beteiligt.⁶⁹ Dadurch wird das Mehraugenprinzip erfüllt. Die Personalabrechnung erscheint uns hinreichend organisiert.

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. Fraktionsinterne Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG bestehen nicht.

Rechnungsrelevante Vorgänge werden unterjährig im Buchhaltungssystem auf Sachkonten erfasst. Der Inventarnachweis gemäß § 59 Absatz 3 AbgG wird von der Internen Revision

⁶⁹ Drei Sachbearbeiter der Gehaltsbuchhaltung (Erstellung), Leiter des Personalbüros (sachliche Feststellung), Leiterin des Bereichs Haushalt und Finanzen (Verfügbarkeitsprüfung) und Fraktionsdirektor (Freigabe).

geführt. Die Werte werden außerhalb der Buchhaltung fortgeschrieben. Seit Anfang 2022 werden alle Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert unter 800 Euro nicht mehr als Investitionsausgabe gebucht und bleiben daher im Inventarnachweis unberücksichtigt (geringwertiges Wirtschaftsgut).

Die von der Fraktion nach § 60 AbgG jährlich vorzulegende Rechnung wird vom Bereich Haushalt und Finanzen mit Hilfe des Buchführungsprogramms vorbereitet. Dazu erstellt der Bereich Haushalt und Finanzen die Rechnung über die Einnahmen und die Ausgaben sowie die Vermögensrechnung nach dem Muster des § 60 AbgG. Der Fraktionsdirektor legt die Rechnung über den Parlamentarischen Geschäftsführer für Haushalt und Finanzen und den Parlamentarischen Geschäftsführer der CSU-Landesgruppe dem Geschäftsführenden Vorstand zur Zeichnung vor. Er beauftragt einen im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Abschlussprüfer (Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft), die Rechnung zu prüfen und zu testieren.⁷⁰ Der Geschäftsführende Vorstand hat den Rechnungsabschluss zusammen mit dem Abschlusstest 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.⁷¹ Die Präsidentin des Deutschen Bundestages verteilt die geprüfte Rechnung als Bundestagsdrucksache.

3.4.2 Würdigung

Es kann es aufgrund der fehlenden fraktionsinternen Regelungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen⁷² dazu kommen, dass die Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen der CDU/CDU-Fraktion über die Jahre hinweg nicht gegeben ist. Dies kann zum einen an Personalwechsel, aber auch an kritischen Grenzfällen liegen. Darüber hinaus bestehen derzeit keine Bedenken, dass das Verfahren der Rechnungserstellung hinreichend ist, um die Rechnung abzuschließen.

3.4.3 Empfehlung

Der Bereich Haushalt und Finanzen sollte sich fraktionsinterne Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG geben.

⁷⁰ § 60 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

⁷¹ § 60 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

⁷² Siehe Nummer 3.2.1.

3.4.4 Stellungnahme der Fraktion

Aus Sicht der Fraktion bestehe fraktionsintern kein Änderungsbedarf. Die Fraktion halte sich an die Regelungen des § 60 AbgG. Die Jahresrechnungen würden jährlich von unabhängigen Wirtschaftsprüfern geprüft und veröffentlicht. Eine Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen sei gegeben und werde auch regelmäßig praktiziert.

3.4.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen die Stellungnahme der Fraktion zur Kenntnis. Wir empfehlen weiter, fraktionsinterne Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung schriftlich zu dokumentieren. Dies erleichtert neuen Mitarbeitern bei Personalwechsel die Einarbeitung und schafft Sicherheit bei der Zuordnung von Geschäftsvorfällen zu Konten. Im Übrigen bestehen derzeit keine Bedenken, dass das Verfahren der Rechnungserstellung hinreichend ist, um die Rechnung abzuschließen.

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.⁷³

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 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

⁷³ Der IT-Grundschutz ist ein Rahmenwerk für Informationssicherheit, das 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.

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.⁷⁴

Mit dem BSI Standard 200-3⁷⁵ 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.

Das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch bilden zusammen das „Notfallkonzept“ nach dem BSI-Standard 200-4⁷⁶.

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

⁷⁴ Vgl. BSI, IT-Grundschutz-Kompodium, Stand: Februar 2023.

⁷⁵ Vgl. BSI, Standard 200-3, „Risikoanalyse auf der Basis von IT-Grundschutz“, Version 1.0.

⁷⁶ Vgl. BSI, Standard 200-4, Kapitel 4.4 (Dokumentation).

Die Fraktion versicherte, dass die Mitarbeiter der Fraktion, insbesondere die Mitarbeiter der IT-Organisation, bei ihrer täglichen Arbeit den IT-Grundschutz gemäß den Empfehlungen des BSI mit zugehörigen Standards beachten würden.

Zum Umgang mit von der Fraktion bereitgestellten IT-Endgeräten hatte die Fraktion verschiedene interne Anweisungen und Hinweise herausgegeben.

Darüber hinaus stellte die Fraktion dem Bundesrechnungshof während der Erhebungen eine „Notfallmappe“ zur Verfügung, die Angaben zum Aktivierungsplan des Krisenstabs der Fraktion, ein Organigramm des Krisenstabs und Rufnummern der Mitglieder des Krisenstabs enthielt.

Die Fraktion erklärte, dass die Erstellung eines umfassenden Notfallkonzepts noch eine offene Aufgabe sei. Ungeachtet dessen, würden die eingeleiteten Maßnahmen bereits eine Verbesserung der IT-Sicherheit der Fraktion darstellen.

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.

Die von der Fraktion genannten Maßnahmen 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 der 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

Die Fraktion sollte nun rasch eine umfassende 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 weitmöglichst sicherzustellen, ist es notwendig, dass die Fraktion für ihren Bereich ein Notfallkonzept erstellt und einführt, das auch 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 versichert, dass sie sich maßgeblich an den in Nummer 4.1 beschriebenen Empfehlungen des BSI-Grundschutzes ausrichte. Eine interne Risikoanalyse sei in einem der Fraktion möglichen und vertretbaren Umfang erfolgt. Die Sicherheitsmaßnahmen der Fraktion seien mit der Bundestagsverwaltung abgestimmt und bildeten ein gemeinsames Konzept im Rahmen einer technischen Vertrauensstellung und Ausstattung der Fraktionen mit Arbeitsinfrastruktur.

Insbesondere bei den in Nummer 4.3 genannten möglichen Schadensereignissen wie Brand- und Wasserschäden müsse die Fraktion auf die Risikoanalysen und Notfallpläne der Bundestagsverwaltung abstellen, da diese für die Infrastruktur zuständig sei und ein Eingreifen der Fraktion zum Teil nicht möglich sei.

Die Unterstützung der Rechnungslegung der Fraktion werde bei allen Maßnahmen im Bereich der IT-Sicherheit laufend priorisiert. Die Fraktion arbeite regelmäßig an der Aktualisierung und Optimierung des auf eine Risikoanalyse folgenden Notfallkonzepts. Um das Restrisiko bestmöglich zu minimieren, habe die Fraktion eine Cyberversicherung abgeschlossen. Diese ermögliche schnellen Zugriff auf Fach-Experten im Notfall und auf finanzielle Ressourcen, um die Arbeitsfähigkeit der Fraktion bei Bedarf schnellstmöglich wieder herzustellen.

4.6 Abschließende Würdigung

Die von der Fraktion in der Stellungnahme benannte interne Risikoanalyse sehen wir als ersten Schritt hin zu einer umfassenden Risikoanalyse. Eine ganzheitliche Betrachtung möglicher interner und externer Schadensereignisse könnte Risiken und Bedrohungen für die Organisation der Fraktion aufzeigen, die die Fraktion bisher nicht erkannt hat. Ein umfassendes

Notfallkonzept kann dazu beitragen, die Resilienz der Fraktion gegenüber Schadensereignissen zu erhöhen und damit die Kontinuität des Geschäftsbetriebs zu sichern.

Eine enge Abstimmung des Notfallkonzepts der Fraktion mit der Bundestagsverwaltung ist unumgänglich und richtig. Uns ist bewusst, dass die Handlungsmöglichkeiten der Fraktion bei Brand- und Wasserschäden begrenzt sind. Aus unserer Sicht ist es jedoch wichtig, zu erkennen, welche Auswirkungen solche Ereignisse auf die Arbeit der Fraktion im Allgemeinen und auf die fraktionseigene IT-Infrastruktur im Besonderen haben kann.

Eine Cyberversicherung deckt zwar Schäden ab, die durch Datenvernichtung, Hacking, Datenerpressung und Datendiebstahl entstehen. Sie kommt aber erst dann zum Tragen, wenn Schadensereignisse bereits eingetreten sind. Wichtig ist daher, zu erkennen, wodurch Schäden entstehen könnten und wie ihnen – möglichst im Vorfeld – begegnet werden kann bzw. wie diese möglichst geringgehalten werden können. Wir halten deshalb unsere Empfehlungen aufrecht.

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.⁷⁷ Solche Ausführungsbestimmungen gibt es bislang noch nicht.

⁷⁷ 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.

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.⁷⁸

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:

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.

⁷⁸ Nummern 2 bis 4.

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.⁷⁹ 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.

⁷⁹ Ob öffentliches Vergaberecht anzuwenden ist, war nicht Bestandteil dieser Prüfung. Wir verweisen jedoch auf die Legaldefinition öffentlicher Auftraggeber in § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

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.⁸⁰ Verbindliche Mindestanforderungen an das Bestandsverzeichnis bestehen bislang nicht.

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.⁸¹ Mangels Ausführungsbestimmungen ist bisher auch nicht geregelt, in welcher Währung zu buchen ist.⁸² 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

⁸⁰ § 59 Absatz 3 AbgG.

⁸¹ Nach dem Wortlaut des Abgeordnetengesetzes ist sowohl eine kamerale als auch eine kaufmännische Buchführung möglich.

⁸² 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.

und für alle Fraktionen gleichermaßen verbindlichen Maßstäben prüfen und hierüber das Vertrauen der Bevölkerung in eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel stärken.⁸³

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- und Wirtschaftsführung.⁸⁴ 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 2024⁸⁵ 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:

⁸³ 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.

⁸⁴ 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 AbgG erster Halbsatz jedoch nicht Teil der öffentlichen Verwaltung. Deswegen sind die Regeln für die Verwaltung auf die Fraktionen grundsätzlich nicht anwendbar.

⁸⁵ BGBl. I 2024 Nummer 450.

- 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.
- Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen bei Wegfall einer Fraktion.⁸⁶
- „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 Buchführung⁸⁷ 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.

⁸⁶ 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, Bundestagdrucksache 19/4040.

⁸⁷ Die Festlegung auf die doppelte Buchführung ist naheliegend, da die von den Fraktionen genutzten Buchführungssysteme darauf ausgerichtet sind.

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 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.