



Abschließende Mitteilung

an die Fraktion der Freien Demokraten im 20. Deutschen Bundestag
über die Prüfung

Rechnungslegung der Fraktionen des Deutschen Bundestages

Teilprüfung FDP-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	12
3.1	Aufstellung, Beschluss und Durchführung des Haushaltsplans	12
3.1.1	Verfahren	12
3.1.2	Würdigung	12
3.1.3	Empfehlung	13
3.2	Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	13
3.2.1	Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	13
3.2.2	Verfahren bei Beschaffungen	13
3.2.3	Würdigung	17
3.2.4	Empfehlungen	17
3.2.5	Stellungnahme der Fraktion	18
3.2.6	Abschließende Würdigung	18
3.3	Verfahren der Personalabrechnung	18
3.3.1	Regelungen und Abrechnungsprogramm	18
3.3.2	Verfahren	19
3.3.3	Würdigung	20
3.3.4	Empfehlungen	21
3.3.5	Stellungnahme der Fraktion	21
3.3.6	Abschließende Würdigung	22
3.4	Rechnungslegung	22

3.4.1	Ablauf des Rechnungsabschlusses	22
3.4.2	Würdigung	23
3.4.3	Empfehlung	23
4	IT-Unterstützung der Rechnungslegung	23
4.1	Rahmenbedingungen	23
4.2	Sachverhalt	25
4.3	Würdigung	26
4.4	Empfehlung	26
5	Fraktionsübergreifende Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	27
5.1	Erkenntnisse aus dieser Prüfung	27
5.1.1	Allgemeine Bestimmungen	28
5.1.2	Ausführung der Wirtschaftspläne/Haushaltspäne und Buchführung	29
5.2	Würdigung	30
5.3	Empfehlungen	31
5.4	Stellungnahmen der Fraktionen	32
5.5	Abschließende Würdigung	33

Abkürzungsverzeichnis

A

AbgG *Abgeordnetengesetz*

ASP *Application Service Provider*

B

BCM *Business Continuity Management*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

D

DSGVO *Datenschutzgrundverordnung*

E

EBICS *Electronic Banking Internet Communication Standard*

G

GO *Geschäftsordnung der Fraktion der Freien Demokraten im 20. Deutschen Bundestag*

W

WP *Wahlperiode*

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 Freien Demokraten im 20. Deutschen Bundestag (im Folgenden: Fraktion) hat ergeben:

- 0.1 Die Fraktion hat die Zuständigkeit für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Beschluss desselben und die Prüfung durch Revisoren hinreichend in ihrer Geschäftsordnung der Fraktion der Freien Demokraten im 20. Deutschen Bundestag (GO) festgelegt. Die Regelung in der Geschäftsordnung und das Vorgehen entsprechen den Vorgaben. Es bestehen derzeit keine Bedenken, wenn die Fraktion sich bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gemäß § 59 Absatz 1 Abgeordnetengesetz (AbgG) daran orientiert. (Nummer 3.1)
- 0.2 Die Fraktion hat verschiedene Regelungen (Richtlinien) erlassen, die detailliert Zuständigkeiten und Verfahren regeln. Dies gilt jedoch nicht für Beschaffungen, durch die ein erheblicher Teil der Fraktionsmittel verbraucht werden.

Die Fraktion nutzt für kleinere Beschaffungen die Online-Bestellplattform eines einschlägigen Anbieters. Die Absicherung gegen unnötige, unwirtschaftliche oder missbräuchliche Beschaffungen ist in der Fraktion durch ein enges Kontrollnetz gut ausgebaut. Bei jedem Schritt des Beschaffungsvorgangs ist die Abteilung „Finanzen und Haushalt“ eingebunden. Zur Rechnungsfreigabe sind mindestens drei Personen erforderlich. Damit übersteigt die Fraktion die übliche Mindestanforderung für zahlungsorientierte Vorgänge (Vier-Augen-Prinzip).

Wir regen an, eine Regelung für die Durchführung von Beschaffungen zu schaffen, die insbesondere eine Verfahrensbeschreibung und die Voraussetzungen von Beschaffungen außerhalb der verwendeten Online-Bestellplattform enthält.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass für Beschaffungen außerhalb der Online-Bestellplattform ein standardisiertes Vermerke-System eingerichtet und dokumentiert sei. Wir empfehlen, die über das Vermerke-System zu beantragenden Beschaffungen im Regelwerk angemessen zu berücksichtigen. (Nummer 3.2)

- 0.3 Die administrativen Aufgaben der Personalabrechnung sind weitgehend auf einen externen Dienstleister übertragen. Allerdings nimmt die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ viele Aufgaben wahr, die typischerweise bei der für die Personalbearbeitung zuständigen Stelle zu verorten sind. Wir verkennen nicht, dass in einer kleinen Verwaltung die Aufgaben mehrerer Bereiche auf bestimmte Personen fokussiert werden müssen. Umso mehr ist es erforderlich, die Prozesse und einzelne

Aufgaben schriftlich zu fixieren, damit die Aufgaben gegebenenfalls auch von sonst nicht damit betrauten Mitarbeitern¹ übernommen werden können. Ansonsten wäre die Fraktion bei einem Ausfall einer Schlüsselperson nicht mehr handlungsfähig.

Wir empfehlen, das Zusammenspiel zwischen dem externen Dienstleister, den Abteilungen „Personal“ und „Finanzen und Haushalt“ in einer Arbeitsanweisung schriftlich zu fixieren, die die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten beschreibt.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass es bezüglich der Meldungen an das Finanzamt einen Zuständigkeitswechsel gegeben habe. (Nummer 3.3)

- 0.4 Die Fraktion sollte sich fraktionsinterne Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG geben. Wiederkehrende Geschäftsabläufe sollten hinreichend detailliert geregelt und zwecks Wissensmanagement dokumentiert werden. Ansonsten besteht bei Personalfluktuations das Risiko, dass personengebundenen Wissen verloren geht. Darüber hinaus bestehen derzeit keine Bedenken, dass das Verfahren der Rechnungserstellung hinreichend ist, um die Rechnung abzuschließen. (Nummer 3.4)
- 0.5 Zum Schutz ihrer Daten hat die Fraktion verschiedene Maßnahmen ergriffen. Die von der Fraktion genannten Maßnahmen ersetzen kein Notfallkonzept zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Mit einem umfassenden Notfallkonzept könnte die Fraktion potenzielle Risiken und Bedrohungen frühzeitig erkennen und entsprechende Maßnahmen ergreifen, um Auswirkungen auf ihre Organisation zu minimieren. Die Fraktion sollte zeitnah eine Risikoanalyse erstellen und die Hinweise und Empfehlungen aus der Risikoanalyse schnellstmöglich umsetzen. (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,

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

über ihre Vertreter 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 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 FDP-Fraktion am 13. Juni 2024 unsere vorläufigen Prüfungsfeststellungen in einem Abschlussgespräch erörtert. Die FDP-Fraktion übersandte uns im Nachgang zu diesem Gespräch am 27. Juni 2024 ergänzende Ausführungen zu Teilen der Sachverhalte.

Am 2. August 2024 haben wir allen Fraktionen die jeweils sie betreffenden vorläufigen Prüfungsergebnisse übersandt und Ihnen Gelegenheit gegeben, zu unseren Feststellungen, Würdigungen und Empfehlungen Stellung zu nehmen. Die FDP-Fraktion hat mit Schreiben vom 1. Oktober 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 **Geschäftsordnung** geregelt.⁹

Organe der Fraktion sind

- die Fraktionsversammlung,

⁸ § 59 Absatz 1 AbgG.

⁹ Geschäftsordnung der Fraktion der Freien Demokraten im 20. Deutschen Bundestag, Beschluss der Fraktionsversammlung vom 27. September 2021.

- der Fraktionsvorstand und
- die Revisoren.¹⁰

Zu den Aufgaben der **Fraktionsversammlung** gehören die Wahl des Fraktionsvorstands und der Revisoren¹¹ sowie die Entlastung des Fraktionsvorstands aufgrund des Berichts der Revisoren.¹² Die Fraktionsversammlung beschließt den Haushaltsplan¹³ der Fraktion.

Der **Fraktionsvorstand** besteht aus dem Fraktionsvorsitzenden und bis zu vier Parlamentarischen Geschäftsführern sowie weiteren Vorstandsmitgliedern.¹⁴ Die Parlamentarischen Geschäftsführer werden von der Fraktionsversammlung auf Vorschlag des Fraktionsvorsitzenden gewählt.¹⁵ Der **Fraktionsvorsitzende** vertritt die Fraktion nach innen und außen.¹⁶ Er wird vom **Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer** vertreten, der ebenfalls Vertretungsmacht nach innen und außen hat und in Grundsatzfragen der Geschäftsführung entscheidet.¹⁷ Ein weiterer Parlamentarischer Geschäftsführer vertritt die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Fraktion als Mitglied im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.¹⁸ Im Übrigen weist der Fraktionsvorsitzende den Parlamentarischen Geschäftsführern ihre Aufgaben zu.¹⁹ Einem Parlamentarischen Geschäftsführer ist der Bereich Finanzen zugewiesen. Die personelle Zuordnung ergibt sich aus dem „Geschäftsverteilungsplan Parlamentarische Geschäftsführer WP 20“ vom 11. Dezember 2021.

Innerhalb des administrativen Unterbaus der Fraktion ist ein Bereich „Zentrale Angelegenheiten“ eingerichtet. Dieser Bereich wird von einem **Fraktionsdirektor**²⁰ geleitet, der den Parlamentarischen Geschäftsführern unmittelbar zugeordnet ist. Zum Bereich „Zentrale Angelegenheiten“ gehört die Abteilung „Finanzen und Haushalt“. Die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ ist zugleich **Finanzbevollmächtigte der Fraktion**. Von der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ werden die Buchhaltungs-²¹ und Rechnungslegungsaufgaben wahrgenommen, soweit diese nicht einem externen Dienstleister übertragen worden sind.

Die **Revisoren**, die von der Fraktionsversammlung gewählt werden, dürfen nicht dem Fraktionsvorstand angehören.²² Sie prüfen die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Sie haben außer dem Fraktionsvorstand unmittelbar der Fraktionsversammlung jährlich zu berichten.²³

¹⁰ § 2 Absatz 1 GO.

¹¹ § 4 Absatz 3 GO.

¹² § 4 Absatz 4 GO.

¹³ § 10 Satz 1 GO.

¹⁴ § 5 Absatz 1 GO.

¹⁵ § 5 Absatz 2 Satz 6 GO.

¹⁶ § 5 Absatz 5 Satz 1 GO.

¹⁷ § 5 Absatz 6 Satz 2 GO.

¹⁸ § 5 Absatz 6 Satz 4 GO.

¹⁹ § 5 Absatz 6 GO.

²⁰ Der Fraktionsdirektor ist ein leitender Angestellter der Fraktion. Seine Funktion entspricht der Funktion von Fraktionsgeschäftsführern anderer Fraktionen.

²¹ Finanz- und Lohnbuchhaltung.

²² § 11 Absatz 1 GO.

²³ § 11 Absatz 3 GO.

3 Ablauforganisation des Finanzwesens

3.1 Aufstellung, Beschluss und Durchführung des Haushaltsplans

3.1.1 Verfahren

Der Haushaltsplan der Fraktion legt fest, für welche Zwecke die jährlichen Fraktionsmittel verwendet werden sollen. Er wird vom für die Finanzen zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer²⁴ mit Unterstützung der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ aufgestellt. Der Haushaltsplan soll sechs Sitzungswochen nach Inkrafttreten des Bundeshaushaltes erstellt sein.²⁵ Der Fraktionsvorstand hat ihn der Fraktionsversammlung vorzulegen, die den Haushaltsplan beschließt.²⁶

Für die Durchführung des Haushaltsplans zeichnet der für die Finanzen zuständige Parlamentarische Geschäftsführer verantwortlich.²⁷ Zur Umsetzung steht ihm die Abteilung „Finanzen und Haushalt“ zur Seite, in der alle finanzwirksamen Maßnahmen bearbeitet werden und die für die Zahlbarmachung eingehender Rechnungen und der sonstigen Verbindlichkeiten zuständig ist. Die Abteilung „Finanzen und Haushalt“ überwacht, dass die Verfahren bei finanzwirksamen Maßnahmen eingehalten werden. Sie bereitet die Konten für die Rechnungslegung auf und erstellt in Zusammenarbeit mit dem beauftragten externen Dienstleister die Jahresrechnung. Die Jahresrechnung einschließlich der Übersichten über das Vermögen und die Verpflichtungen ist den Revisoren vom Fraktionsvorstand innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres vorzulegen.²⁸

3.1.2 Würdigung

Die Fraktion hat die Zuständigkeit für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Beschluss desselben und die Prüfung durch Revisoren hinreichend in ihrer Geschäftsordnung festgelegt. Die für die Durchführung des Haushaltsplans Verantwortlichen hat sie durch den Geschäftsverteilungsplan „Parlamentarische Geschäftsführer WP 20“ und durch die Einrichtung der Organisationseinheit „Finanzen und Haushalt“ eindeutig bestimmt.

²⁴ Festgelegt durch den „Geschäftsverteilungsplan Parlamentarische Geschäftsführer WP 20“ vom 11. Dezember 2021.

²⁵ § 10 Satz 2 GO.

²⁶ § 10 Satz 1 GO.

²⁷ Die Zuständigkeit ergibt sich aus dem „Geschäftsverteilungsplan Parlamentarische Geschäftsführer WP 20“.

²⁸ § 11 Absatz 2 GO.

3.1.3 Empfehlung

Die Regelung in der Geschäftsordnung und das Vorgehen entsprechen den Vorgaben. Es bestehen derzeit keine Bedenken, wenn sich die Fraktion bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen²⁹ daran orientiert.

3.2 Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

3.2.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die Fraktion hat verschiedene Regelungen erlassen, die die Voraussetzungen für finanzielle Leistungen enthalten. Dies sind im Wesentlichen:

- Reisekostenrichtlinie der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag
- Leitlinien zur Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen
- Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insb. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform]
- Regelungen für das Personalwesen

Des Weiteren bestehen eine Regelung zum Zahlungsverkehr und eine Unterschriftenregelung für die 20. Wahlperiode.

3.2.2 Verfahren bei Beschaffungen

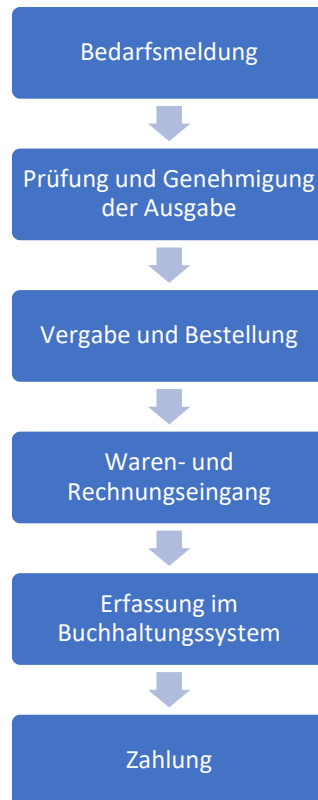
Beschaffungsvorgänge bilden einen bedeutenden Teil der finanzwirksamen Maßnahmen. Vorgehensweise und Verantwortlichkeiten sollten hierbei klar definiert sein, um einen ordentlichen Ablauf und die korrekte Abbildung in der Rechnungslegung sicherzustellen. Abbildung 1 gibt die zu erwartenden Schritte eines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

²⁹ § 59 Absatz 1 AbgG; siehe dazu auch Tz. 5.

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.³⁰ Die Fraktion hat für ihre Beschaffungen folgendes Verfahren geregelt:

Für Beschaffungsverfahren der Fraktion gilt die „Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform]“.

Für die **Bedarfsmeldung** von Arbeitsmitteln und Bürobedarf ist von den Angehörigen und den Mitarbeitern der Fraktion primär eine Online-Bestellplattform zu nutzen.^{31, 32} Über die Online-Bestellplattform dürfen nur Einzelgegenstände bis unter 1 000 Euro, bei der Anschaffung mehrerer gleichartiger Gegenstände bis zu einem Gesamtbestellwert bis unter

³⁰ Vgl. Tz. 1.3.1.

³¹ Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform], Ziffer 1).

³² Der Begriff „Bürobedarf“ ist in der „Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform]“ nicht definiert. Aus der Bekanntmachung „Büromittel/Getränke“ im Intranet der Fraktion geht hervor, dass Büroverbrauchsmittel zentral über die Abteilung „Innerer Dienst“ beschafft und bereitgestellt werden.

1 500 Euro geordert werden.³³ Die Fraktion wendet die Richtlinien von der Online-Bestellplattform für bevorzugte Verkäufer und Artikel mit Nachhaltigkeitszertifizierungen an; nicht jugendfreie Produkte werden blockiert und Produkte ohne herunterladbare Rechnungen mit Umsatzsteuerausweis sind gesperrt.³⁴ Im Abschlussgespräch erläuterte die Fraktion, dass bevorzugte Verkäufer solche mit Umsatzsteuerausweis in den Rechnungen seien.

Bei größeren Anschaffungen hat die bedarfstragende Organisationseinheit einen Vermerk zu erstellen, der den Bedarf begründet. Hierzu hat die Fraktion ein Workflow-gestütztes Vermerke-System in ihrem Intranet eingerichtet. Unter den Begriff „größere Anschaffungen“ fallen Einzelgegenstände ab einem Wert von 1 000 Euro und Sammelbestellungen gleichartiger Gegenstände ab einem Gesamtbestellwert von 1 500 Euro.³⁵ Der Vermerk ist über die Leitung der bestellenden Organisationseinheit und der Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ dem für die Finanzen zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer zur Freigabe vorzulegen.^{36, 37} Im Abschlussgespräch trug die Fraktion vor, dass der Vermerk – je nach Gegenstand des Vermerks – von mehreren weiteren Stellen gezeichnet werden muss, bevor er dem für Finanzen zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer zur finalen Zeichnung vorgelegt werde. Das uns vorgelegte Regelwerk enthielt hierzu keine Ausführungen.

Die **Bestellung** wird von den Bedarfsträgern über eine Online-Bestellplattform angestoßen. Sie wird nur wirksam, wenn der Leiter der bestellenden Einheit und die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ (Genehmigungsberechtigte) zugestimmt haben.^{38, 39}

Kleinere und mittlere Anschaffungen, insbesondere von Verbrauchsmaterial, die nicht über die Online-Bestellplattform beschafft werden sollen, bedürfen der Zustimmung entweder der Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ oder des Fraktionsdirektors.⁴⁰ Diese Bestellungen werden von der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ in Auftrag gegeben.

Wareneingänge werden von den bestellenden Organisationseinheiten entgegengenommen und auf Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft. Soweit **Rechnungen** dem Wareneingang beigefügt sind, sind sie an die Abteilung „Finanzen und Haushalt“ weiterzuleiten.

³³ Die Wertgrenzen ergeben sich indirekt aus der Regelung zu „größeren“ Anschaffungen gemäß Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform], Ziffer 4).

³⁴ Ein Screenshot aus der Online-Bestellplattform mit den entsprechenden Festlegungen wurde uns vorgelegt.

³⁵ Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform], Ziffer 4).

³⁶ Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform], Ziffer 4).

³⁷ Nach den „Unterschriftenregelungen für die 20. WP“ gemäß Beschluss der Parlamentarischen Geschäftsführer vom 21. Juli 2022 kann der Fraktionsdirektor innerhalb der durch den für die Finanzen zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer festgelegten Budgetgrenze die Genehmigung zur Beschaffung erteilen. Die Budgetgrenze betrug zum Zeitpunkt unserer Erhebungen 15 000 Euro.

³⁸ Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform], Ziffer 2).

³⁹ Die Genehmigungsberechtigten sind für jede definierte Gruppe (zum Beispiel ein Arbeitskreis) bzw. Organisationseinheit in der Online-Bestellplattform hinterlegt. Die Einbindung der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ stellt sicher, dass die benötigten Mittel gebunden werden können.

⁴⁰ Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform], Ziffer 3).

Die Abteilung „Finanzen und Haushalt“ führt bei den Rechnungen eine Sichtprüfung (rechnerische Richtigkeit) durch. Der Leiter der bestellenden Organisationseinheit prüft die sachliche Richtigkeit.

Anschließend prüft die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“, ob auf den einschlägigen Sachkonten ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. Ist dies der Fall, gibt sie die Rechnungen frei und leitet sie – je nach Rechnungssumme – dem für die Finanzen zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer oder dem Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer zur endgültigen Freigabe zu.

Zur Rechnungsfreigabe nutzt die Fraktion ein modifiziertes Enterprise Content Management/Datenmanagementsystem (ECM/DMS).⁴¹ Hiermit werden die zu den Buchungsvorgängen gehörenden Unterlagen und die Rechnungsfreigabe ergänzend zu der Erfassung in dem verwendeten Buchführungsprogramm dokumentiert.

Nach der finalen Freigabe werden die Rechnungen **im Buchführungsprogramm erfasst**. Die Buchhaltung der Fraktion wird von einer beauftragten Steuerkanzlei geführt. Hierfür werden einschlägige Programmmodule des Buchführungsprogramms genutzt. Die Daten werden mithilfe eines Programmmoduls von der Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ erfasst, gebucht und an die Steuerkanzlei übermittelt.⁴² Anschließend werden die Daten über den Application Service Provider-Server (ASP-Server)⁴³ des Programmanbieters für weitere Erfassungen, Bearbeitungen und Auswertungen zur Verfügung gestellt. Das verwendete Buchführungsprogramm wurde auf die Bedürfnisse der Fraktion angepasst.⁴⁴

Nachdem die Rechnungen abschließend bearbeitet und erfasst sind, werden sie zur **Zahlung** angewiesen. Hierzu überweist die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ den Rechnungsbetrag über den Electronic Banking Internet Communication Standard (EBICS)⁴⁵ des Buchführungsprogramms oder mittels Online-Banking.⁴⁶ Der für die Finanzen zuständige Parlamentarische Geschäftsführer hat Zugang zum Online-Banking.⁴⁷

⁴¹ Ein ECM/DMS umfasst die Strategien, Methoden und Werkzeuge zur Erfassung, Verwaltung, Speicherung, Bewahrung und Bereitstellung von Inhalten („Content“) und Dokumenten zur Unterstützung organisatorischer Prozesse in Unternehmen.

⁴² Siehe Beschreibung „Buchhaltungssystem“ vom 24. März 2023.

⁴³ Ein ASP-Server ist ein Anwendungsdienstleister, der seinen Kunden Softwareanwendungen über das Internet zur Miete anbietet. Der ASP erbringt umfassende Serviceleistungen und gewährleistet die gebotene Sicherheit.

⁴⁴ Gemäß Angabe in der Beschreibung „Buchhaltungssystem“ vom 24. März 2023.

⁴⁵ Aufgrund des Datenfernübertragungsabkommens (DFÜ-Abkommen) der Deutschen Kreditwirtschaft kann der Zahlungsverkehr mit einem EBICS-Kundenprodukt und einer Elektronischen Signatur mit jedem Kreditinstitut abgewickelt werden. EBICS ist der im DFÜ-Abkommen spezifizierte Internet-basierte Kommunikationsstandard. Mit ihm können Geschäftsprozesse wie Lastschriften, Überweisungen, Wertpapierorder usw. veranlasst werden.

⁴⁶ Siehe Regelungen zum Zahlungsverkehr, Nummer 1, vom 24. März 2023.

⁴⁷ Siehe Regelungen zum Zahlungsverkehr, Nummer 2.

3.2.3 Würdigung

3.2.3.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die Fraktion hatte uns die in Tz. 3.2.1 genannten Regelungen (Richtlinien) vorgelegt. Die Reisekostenrichtlinie und die Leitlinien zur Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen regeln detailliert Zuständigkeiten und Verfahren.

Für Beschaffungen, durch die ein erheblicher Teil der Fraktionsmittel verbraucht werden, enthielten die uns bei den Erhebungen zur Verfügung gestellten Unterlagen hingegen nur eine äußerst knappe Darstellung, die insbesondere das Verfahren bei Beschaffungen ohne Nutzung von der Online-Bestellplattform nur unvollständig wiedergab. Dadurch wurde von den am Verfahren Beteiligten ein hohes organisatorisches Wissen um die fraktionsinternen Zuständigkeiten gefordert. Insoweit bestand ein Risiko, dass bei ungeplanten Personalausfällen die neuen Mitarbeiter dieses Wissen nicht haben und sich mangels Dokumentation auch nicht selbst verschaffen konnten.

3.2.3.2 Verfahren bei Beschaffungen

Die Fraktion nutzt für kleinere Beschaffungen die Online-Bestellplattform eines einschlägigen Anbieters. Durch Genehmigungsvorbehalte im Plattformsystem stellt sie sicher, dass nur zulässige Artikel beschafft werden. Die Absicherung gegen unnötige, unwirtschaftliche oder missbräuchliche Beschaffungen ist in der Fraktion durch ein enges Kontrollnetz gut ausgebaut. Bei jedem Schritt des Beschaffungsvorgangs ist die Abteilung „Finanzen und Haushalt“ eingebunden.

Bei dem verwendeten Buchführungsprogramm handelt es sich um ein marktgängiges und erprobtes Produkt, dass revisionssicher ist. Bei der Rechnungsfreigabe sind mindestens drei Personen beteiligt. Damit übersteigt die Fraktion die übliche Mindestanforderung für zahlungsorientierte Vorgänge (Vier-Augen-Prinzip).

3.2.4 Empfehlungen

Wir haben empfohlen, Verfahren mit finanziellen Auswirkungen eindeutig zu regeln. Wir regen an, eine Regelung für die Durchführung von Beschaffungen zu schaffen, die insbesondere eine Verfahrensbeschreibung und die Voraussetzungen von Beschaffungen außerhalb der verwendeten Online-Bestellplattform enthält.

3.2.5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat darauf hingewiesen, dass die Prüfungsmitteilung zwar Bezug auf das von ihr genutzte Vermerke-System nähme, das außerhalb der Online-Bestellplattform Anwendung finde. Die Darstellungen des BRH hierzu seien jedoch unvollständig. Daher seien Würdigung und Empfehlung nicht zutreffend. Die Prozesse des Vermerke-Systems seien innerhalb der Fraktion klar kommuniziert und jederzeit im Intranet der Fraktion abrufbar. Dort finde sich eine detaillierte Anleitung, wie ein Vermerk erstellt und in den Freigabeprozess eingebracht werde. Das von der Fraktion genutzte Vermerke-System schaffe somit ein für alle Beteiligten transparentes und weitestgehend standardisiertes Verfahren.

3.2.6 Abschließende Würdigung

In der Prüfung hat uns die Fraktion auf Anforderung die Regelungen zum Rechnungswesen und dem dazugehörigen Umfeld zur Verfügung gestellt. Hinsichtlich des Beschaffungswesen erhielten wir ausschließlich die „Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform]“. Diese erwähnt das bei größeren Ausführungen ein Vermerk zu fertigen sei, enthält jedoch keine näheren Ausführungen zum Vermerke-System oder Verweise auf die Anleitung im Intranet. Aufgrund der Stellungnahme haben wir die Intranet-Anleitung am 18. Oktober 2024 bei der Fraktion nachgefordert. Die Fraktion hat die Anleitung nicht vorgelegt. Wir halten unabhängig hiervon fest, dass das geprüfte Regelwerk diesbezüglich unvollständig ist. Wir empfehlen, die über das Vermerke-System zu beantragenden Beschaffungen in der „Beschaffungs-Policy: Bestellungen, insbes. [Bezeichnung der Online-Bestellplattform]“ angemessen zu berücksichtigen.

3.3 Verfahren der Personalabrechnung

3.3.1 Regelungen und Abrechnungsprogramm

Das Verfahren der Personalabrechnung ist in den „Regelungen für das Personalwesen“ beschrieben. Die Regelungen enthalten ausschließlich Angaben zu Verfahrensschritten und zu Zuständigkeiten, die für die Gehaltsabrechnung relevant sind. Neben abstrakten Funktionsbezeichnungen handelnder Akteure sind auch Beteiligte der beauftragten Steuerkanzlei namentlich benannt. Die Regelungen wurden uns auf dem Briefbogen der Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ unter dem Datum 24. März 2023 zur Verfügung gestellt.

Für die Gehaltsabrechnung wird ein einschlägiges Modul des Buchführungsprogramms eingesetzt. Das Modul ermöglicht die Abrechnung von Beamten, Tarifbeschäftigten,

Auszubildenden und Menschen mit Behinderung. Es stellt automatisiert die aktuellen Tarif- und Besoldungstabellen⁴⁸ bereit.

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 Stammdaten⁴⁹ der Fraktionsbeschäftigten. Die Abteilung „Personal“ erhebt und erfasst die Stammdaten bei der Einstellung von neuen Beschäftigten. Änderungen der Stammdaten, die zur Identifikation von Beschäftigten erforderlich sind oder die zu Veränderungen in den Entgeltansprüchen führen, sind von den Beschäftigten der Abteilung „Personal“ mitzuteilen.

Die Abteilung „Personal“ sammelt alle gehaltsrelevanten Unterlagen und stellt diese der Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ in ihrer Funktion als Leiterin der Entgeltabrechnung zum fünften Tag jedes Monats mittels Prozessordner/Filessharing zur Verfügung.⁵⁰ Diese prüft die Unterlagen auf Vollständigkeit und stimmt die Unterlagen gegebenenfalls mit der Abteilung „Personal“, den Beschäftigten und dem für das Personal zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer ab. Anschließend bereitet die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ die Unterlagen auf und überträgt sie mittels des Buchführungsprogramms an die Lohnbuchhaltung.⁵¹ Mit der Lohnbuchhaltung ist die Steuerkanzlei beauftragt, die auch die Finanzbuchhaltung führt. Die Steuerkanzlei hat ihrerseits eine Unternehmensberatung mit der Lohnabrechnung unterbeauftragt. Die Unternehmensberatung erhält die Unterlagen zur Lohnabrechnung und eine um Hinweise zur Abrechnung ergänzte Zusammenfassung der Daten.⁵²

Laut den „Regelungen für das Personalwesen“ prüft die bei der Unternehmensberatung beschäftigte Lohnbuchhalterin die Abrechnungsdaten auf dem Niveau einer externen Betriebsprüfung. Nach Klärung etwaiger Fragen wird der Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ ein Lohnjournal zur Freigabe übersandt. Nachdem die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ das Lohnjournal geprüft und freigegeben hat, erhält sie eine Zahldatei für die Gehaltszahlung. Die Zahldatei wird in das Buchführungsprogramm importiert und die Zahlung an die Beschäftigten veranlasst.⁵³

⁴⁸ Für die Fraktion sind lediglich die Besoldungstabellen für abgeordnete Beamte relevant, da gemäß § 13 des Musterarbeitsvertrages der Fraktion auf das Arbeitsverhältnis keine Tarifverträge Anwendung finden.

⁴⁹ Zu den Stammdaten einer oder eines Beschäftigten gehören u. a. Name, Familienstand, Daten zu Kindern, Anschrift, Bankverbindung und Entgeltgruppe.

⁵⁰ Regelungen für das Personalwesen, Nummer 1.

⁵¹ Regelungen für das Personalwesen, Nummer 2.

⁵² Regelungen für das Personalwesen, Nummer 3.

⁵³ Regelungen für das Personalwesen, Nummer 4.

Anschließend überträgt die Unternehmensberatung die Gehaltsabrechnungen/das Lohnjournal über eine Schnittstelle des Gehaltsabrechnungsmoduls in das Personalverwaltungsprogramm der Abteilung „Personal“ sowie zu einem Portal, in dem die Fraktion den Beschäftigten deren Lohnabrechnungen bereitstellt⁵⁴, und in das Buchführungsprogramm (Zugriff beauftragte Steuerkanzlei und Zugriff Abteilung „Finanzen und Haushalt“).⁵⁵

Die Regelungen für das Personalwesen sehen vor, dass die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“

- die Beschäftigten bei den Versicherern (Beihilfe, betriebliche Altersvorsorge, betriebliche Krankenversicherung u. a.) an- und abmeldet;
- die Leistungen an diese zwischen der Lohnabrechnung (Unternehmensberatung), der Finanzbuchhaltung (Steuerkanzlei) und den Versicherern abstimmt;⁵⁶
- Auskünfte an Dritte (zum Beispiel Agentur für Arbeit) erteilt.⁵⁷

Die Meldungen an die Künstlersozialkasse erteilt die beauftragte Steuerkanzlei in Abstimmung mit der Unternehmensberatung aus der Finanzbuchhaltung heraus.⁵⁸

Reisekosten und sonstige geldwerte Vorteile meldet die Unternehmensberatung aus dem Gehaltsabrechnungsmodul des Buchführungsprogramms heraus an das Finanzamt.⁵⁹

Die Meldung an die Unfallversicherung obliegt der Abteilung „Personal“.⁶⁰

Im Abschlussgespräch erklärte die Fraktion, dass die Meldungen an die Bundesagentur für Arbeit mittlerweile automatisiert über die Lohnbuchhaltung liefen.

Die Fraktion wies darauf hin, dass die Bündelung mehrerer Aufgaben bei einer Person dem Umstand geschuldet sei, dass die Fraktionsverwaltung sehr klein sei. Die Fraktion orientiere sich bei der Aufgabenverteilung auch an den beruflichen Qualifikationen der Mitarbeiter.

3.3.3 Würdigung

Die Personalabrechnung ist auf insgesamt drei Akteure innerhalb und außerhalb der Fraktion verteilt. Die Erfassung und Zusammenstellung der zahlungsrelevanten personenbezogenen Daten obliegen der Abteilung „Personal“. Die Lohnabrechnung und damit einhergehende steuer- und sozialversicherungstechnische Abrechnungen werden von der von der beauftragten Steuerkanzlei unterbeauftragten Unternehmensberatung wahrgenommen.

⁵⁴ Das Portal ist ein Modul des Buchführungsprogramms.

⁵⁵ Regelungen für das Personalwesen, Nummer 5.

⁵⁶ Regelungen für das Personalwesen, Nummer 6.

⁵⁷ Regelungen für das Personalwesen, Nummer 7.

⁵⁸ Regelungen für das Personalwesen, Nummer 8.

⁵⁹ Regelungen für das Personalwesen, Nummer 9.

⁶⁰ Regelungen für das Personalwesen, Nummer 10.

Dazwischengeschaltet ist die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“, die sowohl qualitätssichernde Maßnahmen bei der Datenübermittlung an die Unternehmensberatung durchführt als auch abschließend die Auszahlung der Gehälter veranlasst.

Die administrativen Aufgaben der Personalabrechnung sind weitgehend auf den externen Dienstleister übertragen. Allerdings nimmt die Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ mit den An- und Abmeldungen sowie den Auskünften gemäß den Nummern 6 und 7 der „Regelungen für das Personalwesen“ Aufgaben wahr, die typischerweise bei der für die Personalbearbeitung zuständigen Stelle zu verorten sind.

Das praktizierte Verfahren scheint mehr auf eine sich eingespielte tatsächliche Übung als auf einem geplanten Verfahren zu beruhen. Dafür spricht auch, dass die „Regelungen für das Personalwesen“ offensichtlich erst für diese Prüfung aufgrund der Unterlagenanforderung erstellt wurden. Entgegen dem Titel der „Regelungen“ wird in ihnen auch nicht das Personalwesen geregelt, sondern lediglich das Zusammenspiel und Zuständigkeiten der Abteilungen „Personal“ und „Finanzen und Haushalt“. Auffällig ist auch die starke Einbindung der Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ in einfache administrative Vorgänge.⁶¹ Wir verkennen nicht, dass in einer kleinen Verwaltung die Aufgaben mehrerer Bereiche auf bestimmte Personen fokussiert werden müssen. Umso wichtiger ist es, die Prozesse und einzelne Aufgaben schriftlich zu fixieren, damit die Aufgaben gegebenenfalls auch von sonst nicht damit betrauten Mitarbeitern übernommen werden können. Ansonsten wäre die Fraktion bei einem Ausfall einer Schlüsselperson nicht mehr handlungsfähig.

3.3.4 Empfehlungen

Wir haben empfohlen, die Abläufe der Personalabrechnung – soweit sie nicht in der Zuständigkeit des externen Dienstleisters liegen – einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, inwieweit einzelne Aufgaben, die derzeit von der Leiterin der Abteilung „Finanzen und Haushalt“ wahrgenommen werden, an die Abteilung „Personal“ delegiert werden können.

Das Zusammenspiel zwischen den Abteilungen „Personal“ und „Finanzen und Haushalt“ sollte in einer Arbeitsanweisung schriftlich fixiert werden, die die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten beschreibt.

3.3.5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie das Verfahren, Reisekosten und sonstige geldwerte Vorteile von der Unternehmensberatung aus dem Gehaltsabrechnungsmodul des

⁶¹ Insbesondere An- und Abmeldungen bei den Sozialversicherungsträgern (Nummer 6 der Regelungen für das Personalwesen).

Buchführungsprogramms heraus an das Finanzamt zu melden, zwischenzeitlich umgestellt habe. Für die Meldungen an das Finanzamt sei nunmehr die Steuerkanzlei zuständig.

3.3.6 Abschließende Würdigung

Die Übernahme der Meldungen an das Finanzamt durch die Steuerkanzlei ist ein richtiger Schritt. Im Übrigen halten wir unsere Empfehlungen aufrecht.

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 hat die Fraktion nicht. Nach den Ausführungen der Fraktion wird die konsistente Buchung der Geschäftsvorfälle durch den externen Dienstleister gewährleistet.

Die von der Fraktion nach § 60 AbgG jährlich vorzulegende Rechnung wird von der beauftragten Steuerkanzlei vorbereitet und erstellt. Die Abteilung „Finanzen und Haushalt“ überprüft den Entwurf des Rechnungsabschlusses und leitet ihn dem Fraktionsvorstand zu. Der Vorstand hat den Rechnungsabschluss gemäß § 11 Absatz 2 GO innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres⁶² den Revisoren vorzulegen.

Die Revisoren prüfen die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Über das Ergebnis ihrer Prüfung berichten sie dem Fraktionsvorstand und unmittelbar der Fraktion.⁶³

Zugleich ist der Rechnungsabschluss durch einen im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Abschlussprüfer (Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) zu prüfen und zu testieren.⁶⁴ 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

⁶² Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr.

⁶³ § 11 Absatz 3 GO.

⁶⁴ § 60 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

Absatz 1 AbgG letztmals gezahlt wurden.⁶⁵ 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 und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG. Es reicht nicht, dass ein beauftragter externer Dienstleister die konsistente Buchung von Geschäftsvorfällen sicherstellt. Die Fraktion sollte selbst entscheiden, welche Fallgestaltungen wie zu buchen sind. Insbesondere bei einem Wechsel des Dienstleisters ist ansonsten die Konsistenz der Buchungen nicht mehr gewährleistet. Insoweit besteht die Gefahr, dass zum Beispiel vergleichbare Geschäftsvorfälle unterschiedlichen Konten zugeordnet werden. Solche wiederkehrenden Geschäftsabläufe sollten hinreichend detailliert geregelt und zwecks Wissensmanagement dokumentiert werden. Ansonsten besteht bei Personalfluktuations das Risiko, dass personengebundenen Wissen verloren geht.

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

3.4.3 Empfehlung

Die Abteilung „Finanzen und Haushalt“ sollte sich fraktionsinterne Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG geben.

4 IT-Unterstützung der Rechnungslegung

4.1 Rahmenbedingungen

Die Daten zu den wirtschaftlichen Grundlagen der Fraktion sind ein zu schützendes Gut. 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.

⁶⁵ § 60 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

Mit dem IT-Grundschutz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) steht ein Instrument zur Verfügung, das Sicherheitsempfehlungen enthält.⁶⁶

Im IT-Grundschutz-Kompendium beschreibt das BSI standardisierte Sicherheitsanforderungen für typische Geschäftsprozesse, Anwendungen, IT-Systeme, Kommunikationsverbindungen, Gebäude und Räume in 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 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.⁶⁷

Mit dem BSI Standard 200-3⁶⁸ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Vgl. BSI, IT-Grundschutz-Kompendium, Stand: Februar 2023.

⁶⁸ 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 200-4⁶⁹.

4.2 Sachverhalt

Die Fraktion stellte während der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes dar, dass sie zur Unterstützung und Professionalisierung der Fraktionsarbeit und der Rechnungslegung der Fraktion auch externen Sachverstand einsetze. Es gebe eine enge fachliche Zusammenarbeit mit der IT-Organisation der Bundestagsverwaltung.

Die Fraktion versicherte, 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 würden.

Die Fraktion hatte zum Zeitpunkt der Erhebungen kein umfassendes Notfallkonzept. Sie erklärte, dass eine vollumfängliche Umsetzung beispielsweise von BSI-Standard 200-4 schlicht unmöglich sei, zumal die IT-Aufwendungen der Fraktion schon als erhöht angesehen würden. Die Fraktion würde jedoch erhebliche Anstrengungen unternehmen um eine sehr sichere, ausfallresiliente und dabei den Nutzeranforderungen an Einfachheit und Innovation nahekommende IT-Infrastruktur zu betreiben.

Die Fraktion führte weiter aus, dass sie ihre Systeme einem Penetrationstest⁷⁰ unterzogen und einen Großteil der gefundenen Sicherheitsmängel behoben hätte. Darüber hinaus plane die Fraktion, ein kontinuierliches Bedrohungsmonitoring zu etablieren. Außerdem habe die Fraktion technische und organisatorische Maßnahmen getroffen, um ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten.

Im Nachgang zum Abschlussgespräch hat die Fraktion uns ihr IT-Sicherheitskonzept zur Verfügung gestellt.⁷¹ In diesem Konzept verweist die Fraktion auf Maßnahmen zum Schutz ihrer Daten hin und wie sie beabsichtigt, die Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) einzuhalten. In dem Konzept hat die Fraktion Bestandteile einer Sicherheitsstrategie gemäß DSGVO definiert. So hat die Fraktion für sich festgelegt, dass datenschutzkonforme Verträge mit Dienstleistern eine zentrale Bedeutung für die Fraktion haben. Darüber hinaus hat die Fraktion weitere Regelungen (zum Beispiel Reaktion auf Sicherheitsvorfälle, Datensicherungskonzept, Zugangs- und Zugriffskontrolle) zum Umgang mit den IT-Systemen der Fraktion definiert. In einer gesonderten Ziffer des Konzepts⁷² verweist die Fraktion auf mögliche Beeinträchtigungen durch den Ausfall der von der Bundestagsverwaltung bereitgestellten Systeme. So weist die Fraktion unter anderem bei Problemen mit der Stromversorgung oder der Kühlung von Serverräumen auf die Haustechnik des Deutschen Bundestages als

⁶⁹ Vgl. BSI, Standard 200-4, Kapitel 4.4 (Dokumentation).

⁷⁰ Ein Penetrationstest beschreibt ein Verfahren, um die Sicherheit von IT-Systemen festzustellen.

⁷¹ IT-Sicherheitskonzept für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag mit Stand Juni 2024.

⁷² Beeinflussung der FDP INFRASTRUKTUR bei Ausfall der Bundestag-Infrastruktur.

Ansprechpartner hin. Welche Maßnahmen zum Schutz der fraktionseigenen IT-Infrastruktur zum Beispiel bei einem Stromausfall in Betracht kommen könnten oder welche Schadensereignisse (zum Beispiel kein Zugang zu den Daten auf den Servern, Ausfall von Arbeitsplatzrechnern) durch einen Ausfall der Stromversorgung eintreten können, hat die Fraktion in ihrem IT-Sicherheitskonzept bisher nicht berücksichtigt.

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 Wechselwirkungen möglicher Schadensereignisse (zum Beispiel einen Brand- oder Wasserschaden). Eine ganzheitliche Betrachtung kumulierter Schadensereignisse könnte Risiken und Bedrohungen für die Organisation der Fraktion aufzeigen, die die Fraktion bisher nicht erkannt hat. Ein Penetrationstest ist lediglich Bestandteil einer Risikoanalyse und ersetzt diese nicht.⁷³ Aus einer vorangegangenen Risikoanalyse kann die Fraktion technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz ihrer IT-Infrastruktur ableiten.

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 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.

⁷³ Bei einem Penetrationstests werden vorrangig Schnittstellen nach außen untersucht, über die potenzielle Angreifer in die untersuchten IT-Systeme eindringen könnten. Andere Ereignisse, bei denen mechanische oder sonstige physische Einwirkungen die IT-Systeme beschädigen, werden bei Penetrationstests nicht untersucht.

Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Fraktion für ihren Bereich ein Notfallkonzept erstellt und einführt, das auch kumulative 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.

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.⁷⁴ 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.⁷⁵

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Nummern 2 bis 4.

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.

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.⁷⁶ 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.⁷⁷ Verbindliche Mindestanforderungen an das Bestandsverzeichnis bestehen bislang nicht.

⁷⁶ Ob öffentliches Vergaberecht anzuwenden ist, war nicht Bestandteil dieser Prüfung. Wir verweisen jedoch auf die Legaldefinition öffentlicher Auftraggeber in § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

⁷⁷ § 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.⁷⁸ Mangels Ausführungsbestimmungen ist bisher auch nicht geregelt, in welcher Währung zu buchen ist.⁷⁹ 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 ordnungsmäßige 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.⁸⁰

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-

⁷⁸ Nach dem Wortlaut des Abgeordnetengesetzes ist sowohl eine kamerale als auch eine kaufmännische Buchführung möglich.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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, Seite 8. Der damalige § 51 AbgG ist aufgrund weiterer Änderungen des Abgeordnetengesetzes der heutige § 60 AbgG.

und Wirtschaftsführung.⁸¹ 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 2024⁸² 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.

⁸¹ 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 jedoch nicht Teil der öffentlichen Verwaltung. Deswegen sind die Regeln für die Verwaltung auf die Fraktionen grundsätzlich nicht anwendbar.

⁸² BGBl. I 2024 Nummer 450.

- Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen bei Wegfall einer Fraktion.⁸³
- „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 Buchführung⁸⁴ 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

⁸³ Siehe dazu auch Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag vom 4. September 2018, Tz. 3.3, Bundestagsdrucksache 19/4040.

⁸⁴ 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 Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.