



Abschließende Mitteilung

an die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag
über die Prüfung

Rechnungslegung der Fraktionen des Deutschen Bundestages

Teilprüfung BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion

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

Gz.: I 2 - 0001828

25. Februar 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Prüfungsanlass	8
1.2	Bestehender rechtlicher Rahmen	8
1.3	Prüfungsinhalt	9
1.3.1	Vorhandene Regeln	9
1.3.2	Noch fehlende Regeln	10
1.3.1	Kontradiktorisches Verfahren	10
2	Aufbauorganisation der Fraktion und 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	13
3.1.3	Empfehlung	13
3.2	Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	14
3.2.1	Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	14
3.2.2	Verfahren bei Beschaffungen	15
3.2.3	Würdigung	19
3.2.4	Empfehlungen	21
3.2.5	Stellungnahme der Fraktion	21
3.2.6	Abschließende Würdigung	21
3.3	Verfahren der Personalabrechnung	22
3.3.1	Organisatorische Einbindung und Abrechnungsprogramm	22
3.3.2	Verfahren	22
3.3.3	Würdigung	23
3.3.4	Empfehlung	23
3.4	Rechnungslegung	23
3.4.1	Ablauf des Rechnungsabschlusses	23

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

Abkürzungsverzeichnis

A

AbgG *Abgeordnetengesetz*

B

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

F

FinO *Finanzordnung zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*

G

GO *Geschäftsordnung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag (20. 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 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 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 Kassenprüfer hinreichend in ihrer Geschäftsordnung (GO) und in ihrer Finanzordnung (FinO) festgelegt. Die Regelungen in der Geschäftsordnung und in der Finanzordnung 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 in der Finanzordnung die finanziellen Abläufe geregelt. Daneben existieren ergänzende Bestimmungen und Hinweise für die Mitglieder der Fraktion und die Beschäftigten der Fraktionsverwaltung. Insgesamt sind damit die wesentlichen finanzwirksamen Bereiche hinreichend geregelt.

Für Beschaffungen besteht ein einheitliches Verfahren, das in der Finanzordnung geregelt ist. Die Fraktion hat zwei Wertgrenzen eingezogen, ab denen jeweils strengere Anforderungen an die Auswahl des Leistungsgegenstandes gestellt werden.

Ausführungen im „Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen“ stimmten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht mit anderen internen Regelungen überein. Die Fraktion hat die Ungereimtheiten zwischenzeitlich bereinigt.

Interne Regelungen gehen über die Ermächtigung in der Finanzordnung hinaus. Dies wäre nur zulässig, wenn die Fraktionsgeschäftsführerin entsprechende persönliche Untervollmachten erteilt hätte. In der internen Regelung ist die Ermächtigung nicht an eine Person, sondern an die Funktion gebunden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erscheint es sachgerecht, solche generellen funktionalen Vollmachten auf Ebene der Finanzordnung zu treffen.

Für Rechtsgutachten und Kooperationsverträge bestehen in der Finanzordnung Sonderfallregelungen. Diese enthalten jedoch keine Regelungen zur Zeichnungsbefugnis der Verträge. Auch hier erscheint es uns aufgrund der Vertragsmaterie sachgerecht, eine generelle Regelung auf Ebene der Finanzordnung zu treffen.

Wir empfehlen, die internen Regelungen im Einklang mit der Finanzordnung zu überarbeiten. Bei Beschaffungen empfehlen wir, die Verpflichtung, vorab mindestens

zwei Angebote einzuholen, auch auf Beschaffungen unter 2 500 Euro (brutto) anzuwenden ist. Im gleichen Zuge sollten die Anforderungen an Beschaffungen ab 5 000 Euro auch auf Beschaffungen ab 2 500 Euro übertragen werden.

Die Fraktion will die Finanzordnung sowie weitere Regelungen überarbeiten. Wichtige Regelungen wolle sie in die Finanzordnung überführen. Hingegen erachte sie die bestehenden Betragsgrenzen zur Einholung von Angeboten als angemessen und ausreichend. Die Mitarbeitenden seien angehalten, wirtschaftlich zu handeln. Mit den bisherigen Regelungen bestehe ein ausgewogenes Verhältnis von Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Transparenz und Kostenkontrolle.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Fraktion die Finanzordnung und die weiteren Regelungen zu Beschaffungen überarbeiten will. Er hält es jedoch für erforderlich, dass die Fraktion wirtschaftliches Handeln nicht nur behauptet, sondern auch nachweist. Dies kann durch eine angemessene Dokumentation sichergestellt werden. Wir bitten die Fraktion, Ihre Auffassung diesbezüglich zu überdenken. (Nummer 3.2)

- 0.3 Die Personalabrechnung ist weitgehend automatisiert und wird mit einem marktgängigen Programm durchgeführt. Sie erscheint uns hinreichend organisiert. Es bestehen derzeit keine Bedenken, das praktizierte Verfahren der Personalabrechnung fortzuführen. (Nummer 3.3)

- 0.4 Die Rolle der Kassenprüfer ist in der Geschäftsordnung nicht eindeutig geregelt. Wir empfehlen, die Rolle der Kassenprüfer zu klären. Darüber hinaus bestehen derzeit keine Bedenken, dass das Verfahren der Rechnungserstellung hinreichend ist, um die Rechnung abzuschließen.

Die Fraktion will die Rolle der Kassenprüfer bei der nächsten Überarbeitung der Geschäftsordnung der Fraktion prüfen. Sie folgt damit unseren Empfehlungen. (Nummer 3.4)

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

Die von der Fraktion erstellten Merkblätter und auch das von der Fraktion erstellte sogenannte Notfallhandbuch ersetzen kein Notfallkonzept zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Es fehlt eine umfassende Risikoanalyse mit der Betrachtung von Wechselwirkungen möglicher Schadensereignisse. 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.

Die Fraktion hat erklärt, dass sie sich am BSI-Grundschutzkatalog orientiere. Sie setze Komponenten, Tools und Maßnahmen des Regelwerks in angemessener Weise um.

Sie werde im Rahmen ihrer Möglichkeiten die weiteren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. (Nummer 4)

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

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

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

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

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

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsanlass

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

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

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

1.2 Bestehender rechtlicher Rahmen

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

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

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

² § 58 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

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

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

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

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

1.3 Prüfungsinhalt

1.3.1 Vorhandene Regeln

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

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

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

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

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

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

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

1.3.2 Noch fehlende Regeln

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

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

1.3.1 Kontradiktorisches Verfahren

Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen haben wir mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 21. Juni 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 Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat mit Schreiben vom 30. September 2024 eine Stellungnahme abgegeben. Diese haben wir berücksichtigt und unsere abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung dargestellt.

2 Aufbauorganisation der Fraktion und des Finanzwesens

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

In das Finanzwesen eingebundene **Organe der Fraktion** sind

- die Fraktionsversammlung,
- der Fraktionsvorstand und

⁸ § 59 Absatz 1 AbgG.

⁹ Geschäftsordnung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag, Beschluss der Fraktionsversammlung vom 2. Dezember 2021, geändert durch Beschluss der Fraktionsversammlung vom 13. Dezember 2022.

- der Erweiterte Fraktionsvorstand.¹⁰

Zu den Aufgaben der **Fraktionsversammlung** gehören die Wahl der Mitglieder des Fraktionsvorstands gemäß § 17 Absatz 1 GO¹¹ und der Kassenprüfer¹² sowie die Entlastung des Fraktionsvorstands.¹³ Die Fraktionsversammlung ist für Finanzbeschlüsse zuständig.¹⁴

Der **Fraktionsvorstand** besteht aus zwei Fraktionsvorsitzenden, der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin, den Parlamentarischen Geschäftsführern, den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden sowie dem auf Vorschlag der Fraktion gewählten Mitglied des Präsidiums des Deutschen Bundestages.¹⁵ Der Fraktionsvorstand führt die laufenden Geschäfte der Fraktion und kann diese nach außen vertreten.¹⁶ Die **Fraktionsvorsitzenden** oder in eilbedürftigen Fällen je zwei andere Mitglieder des Fraktionsvorstands sind gemeinsam zur Vertretung nach außen befugt.¹⁷ Der Fraktionsvorstand legt die Maßgaben für den geschäftlichen Außenverkehr der Fraktion fest und beauftragt die Fraktionsgeschäftsführerin¹⁸ mit der Durchführung.¹⁹ Weiter entscheidet der Fraktionsvorstand über finanzielle, personelle und organisatorische Angelegenheiten, soweit diese nicht der Fraktionsversammlung vorbehalten sind.²⁰ Er kann für einzelne Aufgabenbereiche, insbesondere für Finanzen und Personal, einzelne oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, Entscheidungen im Namen des Fraktionsvorstands zu treffen.²¹ Die Beauftragung hat er der Fraktionsversammlung bekannt zu machen.²²

Der **Erweiterte Fraktionsvorstand**²³ beschließt über alle Vorlagen – also auch die Finanzvorlagen, die der Fraktionsversammlung vorgelegt werden sollen.²⁴

Die **Fraktionsgeschäftsführerin** ist gemäß § 23 Absatz 2 Satz 1 GO zur Vertretung der Fraktion in geschäftlichen Angelegenheiten zu bevollmächtigen. Die ihr erteilte Vollmacht gilt im Außenverhältnis unbeschränkt; im Innenverhältnis gelten die von der Fraktionsversammlung und dem Fraktionsvorstand getroffenen Regelungen.²⁵ Sie ist berechtigt, beschränkte oder

¹⁰ § 4 Absatz 1 Buchstaben a und e GO. Weitere Organe der Fraktion sind die Frauenversammlung, die Arbeitsgruppen und die Steuerungsgruppen für die Fachbereiche.

¹¹ § 5 Absatz 3 Buchstaben a bis e GO.

¹² § 5 Absatz 3 Buchstabe p GO.

¹³ § 5 Absatz 3 Buchstabe o GO.

¹⁴ § 5 Absatz 3 Buchstabe n GO.

¹⁵ § 17 Absatz 1 Satz 1 GO.

¹⁶ § 16 Absatz 1 Satz 2 GO.

¹⁷ § 16 Absatz 1 Satz 3 GO.

¹⁸ Die Fraktionsgeschäftsführerin ist leitende Angestellte der Fraktion. Sie leitet die Fraktionsverwaltung. Sie ist weder Fraktionsmitglied noch Teil des (erweiterten) Fraktionsvorstandes.

¹⁹ § 16 Absatz 1 Satz 4 GO.

²⁰ § 16 Absatz 2 Satz 1 GO.

²¹ § 16 Absatz 2 Satz 2 GO.

²² § 16 Absatz 2 Satz 3 GO.

²³ Gemäß § 20 GO besteht der Erweiterte Fraktionsvorstand aus den Mitgliedern des Fraktionsvorstandes und den Leitern der Arbeitsgruppen.

²⁴ § 19 Satz 1 GO.

²⁵ § 23 Absatz 2 Satz 2 GO.

unbeschränkte Untervollmachten zu erteilen.²⁶ Ihr untersteht die **Fraktionsverwaltung**. Dort sind u. a. eine Organisationseinheit „Finanzabteilung“ und eine Organisationseinheit „Personalbüro“ eingerichtet.²⁷ Der Organisationseinheit „Personalbüro“ ist die Lohnbuchhaltung zugeordnet.

Die **Kassenprüfer** dürfen nicht dem Erweiterten Fraktionsvorstand angehören und nicht bei der Fraktion beschäftigt sein.²⁸ Sie werden von der Fraktionsversammlung gewählt²⁹ und können auch externe Beauftragte sein.³⁰ Sofern sie der Fraktion nicht angehören, ist ihr Aufwand für die Kassenprüfung zu entschädigen.³¹ Die Kassenprüfer prüfen regelmäßig die ordnungsgemäße Mittelverwendung der Fraktion.³² Sie fassen das Ergebnis ihrer Prüfung in einem internen Bericht über die Mittelverwendung im geprüften Haushaltsjahr zusammen. Den Bericht übersenden sie an die Finanzabteilung.

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. Die Finanzabteilung stellt im Zusammenwirken mit der Fraktionsgeschäftsführerin und der Parlamentarischen Geschäftsführung jährlich den Entwurf des Haushaltsplanes auf. Der Fraktionsvorstand prüft den Entwurf und legt ihn der Fraktionsversammlung zur Beschlussfassung vor.³³ Auf der Grundlage des beschlossenen Haushaltsplans weist die Finanzabteilung den Fachbereichen³⁴ und den Abteilungen³⁵ Haushaltsmittel zu deren Verfügung zu.³⁶

²⁶ § 23 Absatz 2 Satz 3 GO.

²⁷ Ausweislich des uns vorgelegten Organigramms (Stand: 11_2022_V_1.4_CvR).

²⁸ § 33 Absatz 2 Satz 3 GO.

²⁹ §§ 5 Absatz 3 Buchstabe p, 33 Absatz 2 Satz 1 GO.

³⁰ Die Möglichkeit, Externe mit der Kassenprüfung zu beauftragen, ergibt sich aus § 33 Absatz 3 GO. Ausweislich der uns vorgelegten internen Berichte über die Mittelverwendung für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 wurden für die Kassenprüfung beider Jahre je zwei externe Prüferinnen durch die Fraktionsgeschäftsführerin beauftragt.

³¹ § 33 Absatz 3 GO.

³² § 33 Absatz 1 Satz 2 GO.

³³ Nummer 2 FinO.

³⁴ Fachbereiche sind politisch-parlamentarische Organisationseinheiten der Fraktion.

³⁵ Abteilungen sind administrative Organisationseinheiten der Fraktionsverwaltung.

³⁶ Nummer 2 FinO.

Mit der Durchführung des Haushaltsplans ist die Fraktionsgeschäftsführerin beauftragt.³⁷ Zur Umsetzung steht ihr die Finanzabteilung zur Seite, die aus einer Abteilungsleiterin, einer stellvertretenden Abteilungsleiterin und drei Sachbearbeitern besteht.³⁸ In der Finanzabteilung werden alle finanzwirksamen Maßnahmen bearbeitet. Sie ist für die Zahlbarmachung eingehender Rechnungen und der sonstigen Verbindlichkeiten zuständig.³⁹

Die Finanzabteilung bereitet die Konten für die Rechnungslegung auf und erstellt die Jahresrechnung. Die Jahresrechnung, bestehend aus Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Vermögensrechnung, sowie das Testat des Abschlussprüfers gemäß § 60 Absatz 4 AbgG sind dem Erweiterten Fraktionsvorstand zum Beschluss und anschließend der Fraktionsversammlung zur Entlastung des Fraktionsvorstandes vorzulegen.⁴⁰

Der testierte Jahresabschluss sowie der Haushaltsplan und die Auswertungen der Finanzabteilung werden den Kassenprüfern im Rahmen der Kassenprüfung zur Verfügung gestellt.⁴¹

3.1.2 Würdigung

Die Fraktion hat die Zuständigkeit für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Beschluss desselben und die Prüfung durch Kassenprüfer hinreichend in ihrer Geschäftsordnung festgelegt. In der Finanzordnung werden die Regelungen zur Aufstellung wiederholt und hinsichtlich der Durchführung des Haushaltsplans konkretisiert. Die für die Durchführung des Haushaltsplans Verantwortlichen sind in der Geschäftsordnung eindeutig bestimmt.

3.1.3 Empfehlung

Die Regelungen in der Geschäftsordnung und in der Finanzordnung entsprechen den Vorgaben. Es bestehen derzeit keine Bedenken, wenn sich die Fraktion bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen⁴² daran orientiert.

³⁷ §§ 16 Absatz 1 Satz 4, 23 Absatz 2 GO.

³⁸ Laut Organigramm (extern), Stand: 18. Januar 2023.

³⁹ Allgemein geregelt in Nummer 3 FinO und der Handkassenordnung 20. WP.

⁴⁰ § 5 Absatz 3 Buchstabe o GO i. V. m. § 19 Satz 1 GO.

⁴¹ Dies geht aus den internen Berichten über die Mittelverwendung für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 hervor.

⁴² § 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

In der Fraktion gelten verschiedene Regelungen, die die Voraussetzungen für finanzielle Leistungen enthalten. Dies sind im Wesentlichen:

- Finanzordnung zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN⁴³
- Handkassenordnung 20. WP
- Leitfaden 20. WP Veranstaltungen
- Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen

Die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für finanzwirksame Maßnahmen sind in den §§ 5 Absatz 2, 16 Absatz 1 und 23 Absatz 2 GO geregelt.

Die Finanzordnung enthält Festlegungen zur Zweckbindung der Fraktionsmittel. Danach dürfen die Fraktionsmittel nur für

- die Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages,
- die Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen im In- und Ausland und
- die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Fraktion

eingesetzt werden. Insbesondere untersagt sie die Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben, die Arbeit der Abgeordneten und die Unterstützung sonstiger Dritter. Des Weiteren sind dort

- die Grundsätze der Belegprüfung und -bearbeitung,
- Bestimmungen zu Verträgen und Gutachten,
- Bestimmungen zu Dienstreisen,
- Regelungen zu Arbeitsmitteln,
- Regelungen zur Bewirtung sowie
- Budgetverantwortlichkeiten für Ausgaben für Öffentlichkeits- und Pressearbeit sowie die IT-Ausstattung

niedergelegt.

⁴³ Nach Auskunft der Fraktionsverwaltung wurde die Finanzordnung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen überarbeitet. Diese Überarbeitung war noch nicht abgeschlossen.

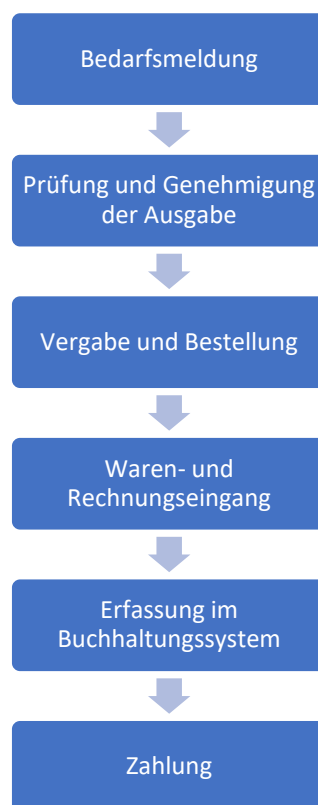
3.2.2 Verfahren bei Beschaffungen

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

Abbildung 1

Abbildung eines Muster-Geschäftsvorfalles

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



Grafik: Bundesrechnungshof.

Wir haben untersucht, ob durch das Regelwerk der Fraktion die zu erwartenden Schritte eines Geschäftsvorfalles angemessen abgebildet werden.⁴⁴ Die Fraktion hat für ihre Beschaffungen folgendes Verfahren geregelt:

Für Beschaffungsverfahren der Fraktion gelten Nummer 4 FinO und das „Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen“. Bei der Durchführung von Veranstaltungen ist ergänzend der „Leitfaden 20. WP Veranstaltungen“ zu beachten.

⁴⁴ Vgl. Nummer 1.3.1.

Die **Bedarfsmeldung** ist mittels eines Finanzantrages abzugeben, den die zuständige Instanz genehmigt. Beim Genehmigungsverfahren unterscheidet die Fraktion zwischen Anträgen der Fachbereiche⁴⁵ und Anträgen aus der Fraktionsverwaltung.

Die Fachbereiche verfügen über die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel im Rahmen des verabschiedeten Haushaltsplans und der Finanzordnung der Fraktion.⁴⁶ Über Ausgaben entscheiden die Steuerungsgruppen der Fachbereiche durch **Finanzbeschlüsse**.^{47, 48} Finanzbeschlüsse, die den von der Fraktionsversammlung festgelegten Betrag von 5 000 Euro übersteigen, bedürfen der Zustimmung durch den Fraktionsvorstand.⁴⁹

Nach Nummer 2 FinO bedürfen Ausgaben der Abteilungen⁵⁰ der Fraktionsverwaltung – abhängig von der Art der Ausgaben – der schriftlichen **Genehmigung** durch die Fraktionsgeschäftsführerin. Nach dieser Regelung könnten auch die Abteilungsleiter befugt werden, innerhalb vereinbarter Betragsgrenzen die Zustimmung zu erteilen.⁵¹ Hiervon hatte die Fraktion zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ausweislich der uns vorliegenden Übersicht über Zeichnungsberechtigungen keinen Gebrauch gemacht.⁵² Die Fraktion legte uns nach dem Abschlussgespräch eine überarbeitete Übersicht über Zeichnungsberechtigungen vor, welche die Befugnisse der Abteilungsleiter enthält. Damit entsprechen die Ausführungen im „Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen“ (Abteilungsleitungen genehmigen in der Regel Kaufentscheidungen bis zu 500 Euro) den erteilten Berechtigungen. Die Fraktion teilte uns weiter mit, dass das Merkblatt noch aus der vorherigen Wahlperiode stamme und dringend überarbeitet werden müsse.

Die **Bestellung** ist von den Bedarfsträgern vorzubereiten. Zu deren Aufgaben gehört es, vorab möglichst viele Informationen über das Produkt, die Produktion oder die Dienstleistung einzuholen. Auch haben sie zu prüfen, ob ein von der Fraktion nutzbarer Rahmenvertrag existiert.^{53, 54}

⁴⁵ Fachbereiche sind gemäß § 5 Absatz 3 Buchstabe d GO die Zuständigkeitsbereiche der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden. Sie bestehen aus mehreren Arbeitsgruppen (vgl. § 14 Absatz 1 GO). Die Arbeitsgruppen sind für die fachliche und politisch-parlamentarische Arbeit der Fraktion zuständig (vgl. § 11 Absatz 1 GO).

⁴⁶ § 14 Absatz 2 Satz 2 GO.

⁴⁷ § 14 Absatz 2 Satz 2 GO i. V. m. Nummer 2 FinO.

⁴⁸ Die Finanzabteilung hat eine Übersicht über Zeichnungsberechtigungen jeweils für die Genehmigung von Finanzanträgen, für den Abschluss von Verträgen und Beauftragungen sowie für die Rechnungsbearbeitung erstellt. Danach sind nur Veranstaltungen einschließlich der mit ihnen in Zusammenhang stehenden Nebenleistungen Gegenstände der Finanzanträge der Fachbereiche. Finanzanträge bis 250 Euro können von den wissenschaftlichen Koordinatoren, bis 750 Euro von den politischen Koordinatoren der Fachbereiche genehmigt werden. Die Steuerungsgruppen der Fachbereiche können Finanzanträge bis 4 999 Euro genehmigen.

⁴⁹ Nummer 2 FinO und Übersicht über Zeichnungsberechtigungen.

⁵⁰ In den Abteilungen werden die administrativen Aufgaben der Fraktion wahrgenommen.

⁵¹ Nummer 2 FinO.

⁵² Nach der uns vorliegenden Übersicht über Zeichnungsberechtigungen der Finanzabteilung war allein die Fraktionsgeschäftsführerin berechtigt, Finanzanträge der Abteilungen zu genehmigen.

⁵³ Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen.

⁵⁴ Technische Geräte sind verpflichtend über das Kaufhaus des Bundes zu beschaffen, wenn dort ein entsprechender Rahmenvertrag vorliegt (vgl. Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen, Abschnitt Technik).

Bei Verträgen und Gutachten ab 2 500 Euro (brutto) müssen die Bedarfsträger zwei Angebote formlos einholen. Für Verträge ab 5 000 Euro (brutto) müssen sie mindestens drei Angebote schriftlich einholen. Anschließend müssen die Bedarfsträger die angefragten Anbieter und deren Angebote – oder gegebenenfalls deren Absage – in einem schriftlichen Vergabevermerk auflisten. Die getroffene Auswahlentscheidung ist von ihnen zu begründen.⁵⁵ Für Verträge unter 2 500 Euro (brutto) bestehen keine Regelungen.

Das „Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen“ enthält eine von der generellen Regelung der Finanzordnung abweichende Verschärfung für Verträge unter 5 000 Euro (brutto). Auf sie sind die strengeren Anforderungen der Verträge ab 5 000 Euro (drei schriftliche Angebote) anzuwenden, wenn ihnen ein „schlechtes Preis-Leistungsverhältnis“ zugrunde liegt. Bei Verträgen unter 2 500 Euro muss nur dann ein Vergleichsangebot eingeholt werden, wenn der Beteiligte ein „schlechtes Preis-Leistungsverhältnis erkennt“. Die Fraktion erklärte im Abschlussgespräch, dass bei der Überarbeitung des „Merkblattes Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen“ der Begriff „schlechtes Preis-Leistungsverhältnis“ nicht mehr verwendet werden soll. Sie versicherte, dass die mit Beschaffungen betrauten Mitarbeiter stets eine formlose Marktsichtung vornehmen. Die Pflicht, Angebote einzuholen, entfällt, wenn ein Rahmenvertrag genutzt wird.⁵⁶ Beschaffungen über Online-Auktionshäuser oder Online-Kaufhäuser sind nicht gestattet.⁵⁷

Entscheidungen über die Vergabe von Verträgen müssen gegenüber der Abteilung „Interne Organisation“ und der Finanzabteilung unabhängig vom Volumen des Auftrags nachprüfbar dargestellt werden.⁵⁸ Bei der Vergabe von Rechtsgutachten muss zudem ein Vermerk vorliegen, in dem das Justizariat die vertragliche Leistung beschreibt, Angaben zum Gutachter macht und die Angemessenheit des Gutachterhonorars bestätigt.⁵⁹ Nach Nummer 4.2 FinO sind Verträge grundsätzlich von der Leiterin der „Internen Organisation“ oder dem zuständigen Mitarbeiter der Abteilung „Interne Organisation“ zu unterschreiben. Bei Vertragsvolumina ab 5 000 Euro (brutto) werden die Verträge von der Fraktionsgeschäftsführerin bzw. der Leiterin der Abteilung „Interne Organisation“ unterschrieben. Ausgenommen von der Zeichnungsregelung sind Verträge zu Veranstaltungen, bei denen die Gesamtausgaben 500 Euro (brutto) nicht übersteigen. Diese können auch vom zuständigen Fachbereich bzw. von dem Leiter der Abteilung „Öffentlichkeitsarbeit“ gezeichnet werden.⁶⁰ Die Fraktionsgeschäftsführerin ist berechtigt, beschränkte oder unbeschränkte Untervollmachten zu erteilen.⁶¹

Die Finanzordnung enthält ergänzende Bestimmungen für die Sonderfälle „Rechtsgutachten“ und „Kooperationsverträge“.⁶² Danach dürfen Rechtsgutachten mittels freihändiger Vergabe

⁵⁵ Nummer 4.1 FinO.

⁵⁶ Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen.

⁵⁷ Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen.

⁵⁸ Nummer 4.2 FinO.

⁵⁹ Nummer 4.4.1 FinO.

⁶⁰ Nummer 4.2 FinO.

⁶¹ § 23 Absatz 2 Satz 3 GO.

⁶² Nummer 4.4 FinO.

an Gutachter vergeben werden, ohne Alternativangebote einzuholen. Voraussetzung hierfür ist, dass es sich um ein Rechtsgutachten handelt und das Justizariat die Angemessenheit des Honorars bestätigt. Als Kooperationsverträge definiert die Fraktion Verträge über Kooperationen zwischen Fachbereichen oder zwischen Fachbereichen und anderen Fraktionen. Die Bestimmungen regeln nicht die Zeichnungsbefugnisse für diese Sonderfälle.

Die Finanzabteilung hat eine Übersicht als interne Arbeitsgrundlage erstellt, in der sie die Zeichnungsberechtigungen für Verträge und Beauftragungen in Abhängigkeit von der ausgeübten Funktion zusammenfassend dargestellt hat. Nach dieser Übersicht können „sonstige Verträge“⁶³ bis 4 999 Euro von den Leitern der Abteilungen, darüber von der Fraktionsgeschäftsführerin gezeichnet werden. Rechtsgutachten können – unabhängig von der Auftragshöhe – vom Justiziar gezeichnet werden. Verträge im Bereich der Stabsstelle Personalentwicklung bis zu einem Betrag von 500 Euro können von Mitarbeitern der Stabsstelle Personalentwicklung, darüber von der Fraktionsgeschäftsführerin gezeichnet werden.

Die Bedarfsträger (Fachbereiche, Abteilungen) prüfen den **Wareneingang** und nehmen vollständige und auftragsgemäße Leistungen ab. Sie haben die vollständige und auftragsgemäße Leistungserbringung in geeigneter Form zu bestätigen und zu dokumentieren. Für erfüllte Werkverträge gibt es das Formular „Abnahme des Werkes“.⁶⁴

Die übersandten Rechnungen sind vor der Weitergabe an die Finanzabteilung von den Leitern der Fachbereiche bzw. der Abteilungen formal und sachlich zu prüfen.⁶⁵ Die Rechnungen und gegebenenfalls weitere zugehörige Belege müssen im Original vorliegen. Sie müssen an die Fraktion gerichtet sein.⁶⁶ Den von den Fachbereichen ausgelösten Rechnungen muss ein genehmigter, schriftlicher Finanzantrag zugrunde liegen. Den von den Abteilungen ausgelösten Rechnungen muss ein schriftlicher Genehmigungsgang entsprechend der für die jeweilige Abteilung geltenden Genehmigungsfreigaben zugrunde liegen.

Der zuständige Mitarbeiter des Fachbereichs bzw. der Abteilung hat zu prüfen, ob die berechnete und erbrachte Lieferung oder Leistung dem vertraglich vereinbarten Liefer- bzw. Leistungsumfang und den weiteren Konditionen (Preis, Rabatte, Liefertermin, etc.) entspricht.⁶⁷ Mit seiner Unterschrift bestätigt der zuständige Mitarbeiter die sachliche Richtigkeit. Er leitet den abgezeichneten Beleg einschließlich der zugehörigen Anhänge (Angebot, Beauftragung, Vertrag, Teilnehmerliste, Vermerk, usw.) in einem Vorgang an die Finanzabteilung zur Buchung und fristgerechten Bezahlung weiter. Abgezeichnete Belege ohne Anlagen hat die Finanzabteilung zurückzuweisen.⁶⁸

⁶³ Alle Verträge ausgenommen Mietverträge, Honorarverträge, Werkverträge, Dolmetscherbeauftragungen, Kooperationsverträge, Rechtsgutachten sowie Verträge im Bereich des Personalbüros.

⁶⁴ Nummer 4.3 FinO.

⁶⁵ Nummer 3 FinO.

⁶⁶ Nummer 3.1 FinO.

⁶⁷ Nummer 3.2 FinO.

⁶⁸ Nummer 3.3 FinO.

Liegen alle erforderlichen Unterlagen vor, **erfasst** der zuständige Sachbearbeiter den Vorgang im Finanzbuchhaltungsprogramm. Die Buchung muss von der Leiterin der Finanzabteilung freigegeben werden. Zusätzlich muss bei Rechnungen ab 5 000 Euro der zuständige Parlamentarische Geschäftsführer den Vorgang freigeben.⁶⁹ Die endgültige Genehmigung und Freigabe zur **Zahlung** erteilt die Fraktionsgeschäftsführerin.⁷⁰

3.2.3 Würdigung

3.2.3.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die Fraktion hat uns die in Nummer 3.2.1 genannten Regelungen (Richtlinien) vorgelegt. In der Finanzordnung sind wesentliche Bereiche (vgl. Nummer 3.2.1) zumindest im Hinblick auf die finanziellen Abläufe geregelt. Ergänzende Bestimmungen und Hinweise für die Mitglieder der Fraktion und die Beschäftigten der Fraktionsverwaltung finden sich im „Leitfaden 20. WP Veranstaltungen“ sowie im „Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen“. Insgesamt sind damit die wesentlichen finanzwirksamen Bereiche hinreichend geregelt.

3.2.3.2 Verfahren bei Beschaffungen

Die Fraktion hat für Beschaffungen ein einheitliches Verfahren in der Finanzordnung geregelt. Sie hat zwei Wertgrenzen eingezogen, ab denen jeweils strengere Anforderungen an die Auswahl des Leistungsgegenstandes gestellt werden. Nach dem „Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen“ sind bei Verträgen unter 5 000 Euro die strengeren Anforderungen der Verträge ab 5 000 Euro anzuwenden, wenn ihnen ein „schlechtes Preis-Leistungsverhältnis“ zugrunde liegt. Das Merkblatt definiert jedoch nicht, wann ein „schlechtes Preis-Leistungsverhältnis“ anzunehmen oder zu unterstellen ist. Insbesondere bei Verträgen unter 2 500 Euro (brutto), bei denen ein zweites Angebot nur eingeholt werden muss, wenn der Beteiligte ein „schlechtes Preis-Leistungsverhältnis erkennt“, besteht das Risiko, dass er dies nicht erkennt, weil ihm gerade kein Vergleichsangebot vorliegt und somit ein Beurteilungsmaßstab fehlt. Hierzu hat uns die Fraktion im Abschlussgespräch vorgetragen, dass sie beabsichtigt, das Merkblatt zu überarbeiten und dabei den undefinierten Begriff „schlechtes Preis-Leistungsverhältnis“ nicht mehr verwenden wolle.

Die Ausführungen im „Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen“, wonach Kaufentscheidungen bis zu 500 Euro in der Regel von der Abteilungsleitung zu

⁶⁹ Dieses Freigabebeerfordernis ist lediglich in der uns vorliegenden Übersicht über Zeichnungsberechtigungen enthalten.

⁷⁰ Nach der uns vorliegenden Übersicht über Zeichnungsberechtigungen sind für die Freigabe zur Zahlung/Überweisung die Unterschriften der Leiterin der Finanzabteilung und der Fraktionsgeschäftsführerin erforderlich (Vier-Augen-Prinzip).

genehmigen sind, entsprachen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht den Angaben in der uns vorliegenden „Übersicht über Zeichnungsberechtigungen“.⁷¹ Nach dieser Übersicht war für die Genehmigung von Finanzanträgen zu Beschaffungen der Abteilungen ausschließlich die Fraktionsgeschäftsführerin genehmigungsberechtigt. Die im Merkblatt getroffene Aussage wich somit von der internen Arbeitsgrundlage der Finanzabteilung ab. Dies sei nach Angaben der Fraktionsgeschäftsführerin im Abschlussgespräch zwischenzeitlich bereinigt worden. Die Abteilungsleiter hätten die entsprechenden Berechtigungen erhalten.

Wir haben festgestellt, dass die in der internen Übersicht der Finanzabteilung über Zeichnungsberechtigungen Berechtigungen zur Unterzeichnung von Verträgen und Beauftragungen enthalten sind, die über die Ermächtigung nach Nummer 4.2 FinO hinausgehen. Dies betrifft das betragsmäßig unbeschränkte Zeichnungsrecht des Justizars, das beschränkte Zeichnungsrecht der Abteilungsleitungen und das beschränkte Zeichnungsrecht der Stabsstelle Personalentwicklung. Die Finanzordnung ermächtigt diese Funktionsträger nicht. Jedoch ist es zulässig, dass die Fraktionsgeschäftsführerin entsprechende Untervollmachten erteilt.⁷² Die Übersicht über Zeichnungsberechtigungen nennt nicht die jeweiligen Personen, sondern die Funktionen, die zeichnen dürfen. Daraus folgt, dass die gegebenenfalls erteilte Untervollmacht nicht an eine Person, sondern an deren Funktion geknüpft ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erscheint es sachgerecht, solche generellen funktionalen Vollmachten auf Ebene der Finanzordnung zu treffen. Dies sorgt für mehr Transparenz und Rechtssicherheit, beispielsweise bei Personalwechseln. Untervollmachten sollten dagegen nur im Einzelfall und individuell erteilt werden, wenn von den Beschränkungen der Finanzordnung begründet abgewichen werden soll.

Für Rechtsgutachten und Kooperationsverträge bestehen in Nummer 4.4 FinO zwar Sonderfallregelungen. Diese enthalten jedoch keine Regelungen zur Zeichnungsbefugnis der Verträge. Im Fall der Kooperationsverträge⁷³ ist laut der internen Übersicht der Finanzabteilung ausschließlich die Fraktionsgeschäftsführerin zeichnungsberechtigt. Dies ist aus unserer Sicht vertretbar, da hier lediglich Zuständigkeiten der Abteilung „Interne Organisation“ eingeschränkt worden sind und die Zeichnungsberechtigung – wie in der Finanzordnung vorgesehen – bei der Fraktionsgeschäftsführerin verbleibt. Im Fall der Rechtsgutachten ist nach der Übersicht der Justiziar unbeschränkt zeichnungsbefugt – also auch für Verträge mit einem Volumen über 5 000 Euro. Das erscheint uns aufgrund der Vertragsmaterie sachgerecht. Auch hier bietet es sich an, diese generelle Regelung auf Ebene der Finanzordnung anzusiedeln anstatt durch eine Untervollmacht der Fraktionsgeschäftsführerin.

⁷¹ Die Übersicht über Zeichnungsberechtigungen ist eine interne Arbeitsgrundlage der Finanzabteilung. Sie enthält Angaben, wer bis zu welcher Höhe Finanzanträge genehmigen und Verträge unterzeichnen darf.

⁷² § 23 Absatz 2 Satz 3 GO. Ob die Fraktionsgeschäftsführerin die entsprechenden Untervollmachten tatsächlich wirksam erteilt hat, war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

⁷³ Siehe Nummer 4.4.2 FinO.

3.2.4 Empfehlungen

Wir haben empfohlen, dass „Merkblatt Nr. 10 – Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen“ – wie beabsichtigt – grundsätzlich zu überarbeiten. Die darin enthaltenen Informationen sollten im Einklang mit der Finanzordnung und weiteren internen Regelungen stehen.

Wir haben empfohlen, die in der internen Übersicht der Finanzabteilung über erteilte Zeichnungsberechtigungen funktionsbezogen ausgebrachten Zeichnungsberechtigungen als generelle Regelungen in die Finanzordnung zu übernehmen. Das in § 23 Absatz 2 Satz 3 GO vorgesehene Instrument der Untervollmacht sollte auf besonders begründete Erweiterungen der generellen Regelungen beschränkt werden.

Weiter haben wir empfohlen, die Anforderungen an Beschaffungen dahingehend anzupassen, dass die Verpflichtung, vorab mindestens zwei Angebote für Beschaffungen ab 2 500 Euro (brutto) einzuholen, auch auf Beschaffungen unter 2 500 Euro (brutto) anzuwenden ist.⁷⁴ Im gleichen Zuge sollten die Anforderungen an Beschaffungen ab 5 000 Euro auch auf Beschaffungen ab 2 500 Euro übertragen werden.

3.2.5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat mitgeteilt, die Finanzordnung sowie weitere Regelungen, insbesondere auch die im Merkblatt 10 niedergelegten, umfassend überarbeiten zu wollen. Dabei wolle sie abweichende Regelungen angleichen und wichtige Regelungen in die Finanzordnung überführen.

Die Fraktion hat die bestehenden Betragsgrenzen hinsichtlich der Einholung von Angeboten als angemessen und ausreichend erachtet. Die Mitarbeitenden seien angehalten, bei jeder Beschaffung oder Bestellung den Aspekt der Wirtschaftlichkeit zu beachten und eine angemessene Marktsichtung vorzunehmen. Eine Absenkung der Betragsgrenzen würde den Arbeitsaufwand und damit die indirekten Beschaffungskosten bei gleichzeitig gestiegenen Anschaffungspreisen deutlich erhöhen. Mit den bisherigen Regelungen bestehe ein ausgewogenes Verhältnis von Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Transparenz und Kostenkontrolle. Dies gelte insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Fraktionen des Deutschen Bundestages keine Behörden mit Beschaffungsabteilungen seien.

3.2.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Fraktion die Finanzordnung und die weiteren Regelungen zu Beschaffungen überarbeiten will.

⁷⁴ Hiervon könnten Beschaffungen ausgenommen werden, die eine Bagatellgrenze nicht überschreiten.

Wenn die Fraktion unserem Vorschlag folgt und künftig auch unterhalb der Betragsgrenze von derzeit 2 500 Euro mindestens zwei Angebote einholt, könnte sie wirtschaftliches Handeln sicherstellen und nachweisen. Wenn – wie in der Stellungnahme ausgeführt – die Mitarbeitenden ohnehin angehalten sind, eine angemessene Marktsichtung vorzunehmen, genügt es, dies zu dokumentieren, beispielsweise indem sie den Beschaffungsvorgängen Screenshots von Vergleichsangeboten beifügen. Allenfalls bei Bagatellobeträgen halten wir dies für verzichtbar. Wir bitten, Ihre Auffassung diesbezüglich zu überdenken.

3.3 Verfahren der Personalabrechnung

3.3.1 Organisatorische Einbindung und Abrechnungsprogramm

Die Personalabrechnung ist organisatorisch im Personalbüro der Fraktion angesiedelt. Im Organigramm der Fraktionsverwaltung sind dort zwei Stellen „Gehaltsbuchhaltung“ ausgewiesen. Die Gehaltsbuchhaltung ist für die Berechnung und Zahlbarmachung der Gehälter zuständig.

Für die Personalabrechnung wird ein marktgängiges Gehaltsabrechnungsprogramm eingesetzt. Das Programm ermöglicht die Abrechnung von Beamten, Tarifbeschäftigten, Auszubildenden und Menschen mit Behinderung. Es enthält eine Automatik für Tarifierhöhungen.

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 Stammdaten⁷⁵ der Fraktionsbeschäftigten. Das Personalbüro der Fraktion 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 Personalabrechnung erforderlichen Daten im Personalabrechnungsprogramm.

⁷⁵ Zu den Stammdaten einer oder eines Beschäftigten gehören u. a. Name, Familienstand, Daten zu Kindern, Anschrift, Bankverbindung und Entgeltgruppe.

Die Gehaltsbuchhaltung veranlasst monatlich den Abrechnungsprozess im Personalabrechnungsprogramm. Bei der Abrechnung werden alle bis zum Zehnten des Monats eingegangenen Änderungen berücksichtigt. Anschließend stößt die Gehaltsbuchhaltung die Auszahlung zum 15. des Monats an. Die Zahlungsdaten werden von der Leiterin 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 Finanzbuchhaltungsprogramm. Die Leiterin der Finanzbuchhaltung prüft die Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel und leitet den Vorgang an die Fraktionsgeschäftsführerin weiter. Diese erteilt die endgültige Freigabe. Nach der endgültigen Freigabe werden die Zahlungsdaten vom Personalabrechnungsprogramm an die Bank übergeben.

3.3.3 Würdigung

Die Personalabrechnung obliegt dem Personalbüro der Fraktion. Sie ist weitgehend automatisiert und wird mit einem marktgängigen Programm durchgeführt. An der Erstellung der Gehaltsabrechnung sind vier Akteure beteiligt.⁷⁶ 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.

Die Finanzabteilung bereitet die von der Fraktion nach § 60 AbgG jährlich vorzulegende Rechnung vor. Dazu erstellt sie die Rechnung über die Einnahmen und die Ausgaben sowie die Vermögensrechnung nach dem Muster des § 60 AbgG. Rechnungsrelevante Vorgänge werden unterjährig im Buchhaltungssystem auf Sachkonten erfasst. Die Fraktion hat für

⁷⁶ Sachbearbeiter der Gehaltsbuchhaltung (Erstellung), Leiterin des Personalbüros (sachliche Feststellung), Leiterin der Finanzabteilung (Verfügbarkeitsprüfung) und Fraktionsgeschäftsführerin (Freigabe).

jedes Konto festgelegt, welche Geschäftsvorfälle auf ihm zu buchen sind. Damit gewährleistet sie eine konsistente Buchungspraxis und eine überjährige Vergleichbarkeit der Konten und somit der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG.

Die Fraktionsgeschäftsführerin legt die Rechnung dem Fraktionsvorstand zur Zeichnung vor. Sie beauftragt einen im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Abschlussprüfer (Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft), die Rechnung zu prüfen und zu testieren.⁷⁷ Der Fraktionsvorstand hat den Rechnungsabschluss zusammen mit dem Abschlussstat 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.⁷⁸ Die Präsidentin des Deutschen Bundestages verteilt die geprüfte Rechnung als Bundestagsdrucksache.

Die interne Kassenprüfung ist im Abschnitt „Sonstiges und Schlussbestimmungen“ der Geschäftsordnung geregelt. Dort ist festgelegt, dass die Kassenprüfer die ordnungsgemäße Mittelverwendung zu prüfen haben.⁷⁹ Weiter ist dort festgelegt,

- dass die Kassenprüfer von der Fraktionsversammlung gewählt werden,⁸⁰
- dass dem Prüfteam mindestens eine Frau angehören muss,⁸¹
- dass die Kassenprüfer weder dem erweiterten Fraktionsvorstand angehören noch Beschäftigte der Fraktion sein dürfen.⁸²

Die Berufung externer Kassenprüfer ist zulässig.⁸³

Zum Ablauf der internen Rechnungsprüfung enthalten weder die Geschäftsordnung noch die Finanzordnung Regelungen. Es ist daher nicht ersichtlich, bis wann und wem die Kassenprüfer ihren Prüfbericht vorlegen müssen.

Aus den uns vorliegenden Prüfberichten⁸⁴ geht hervor, dass die Kassenprüferinnen⁸⁵ für die Berichtsjahre 2020 und 2021 den Auftrag zur internen Rechnungsprüfung von der Fraktionsgeschäftsführerin erhalten haben. Laut den Berichten lagen zum Zeitpunkt der Prüfungen der jeweilige Wirtschaftsprüfungsbericht des Abschlussprüfers bereits vor. Nach Auskunft der Leiterin der Finanzabteilung führen die Kassenprüferinnen jeweils ein Abschlussgespräch mit ihr und übersenden ihr anschließend jeweils den Bericht. Die Leiterin der Finanzabteilung leitet diesen an die Fraktionsgeschäftsführerin weiter.

⁷⁷ § 60 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

⁷⁸ § 60 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

⁷⁹ § 33 Absatz 1 Satz 1 GO.

⁸⁰ § 33 Absatz 2 Satz 1 GO. Dieses ist bereits in § 5 Absatz 3 Buchstabe p GO geregelt.

⁸¹ § 33 Absatz 2 Satz 2 GO. Das Prüfteam besteht aus zwei Kassenprüfern; § 5 Absatz 3 Buchstabe p GO.

⁸² § 33 Absatz 2 Satz 3 GO.

⁸³ § 33 Absatz 3 GO.

⁸⁴ „Interner Bericht über die Mittelverwaltung für das Haushaltsjahr 2020“ und „Interner Bericht über die Mittelverwaltung für das Haushaltsjahr 2021“.

⁸⁵ In den Jahren 2021 und 2022 waren ausschließlich (externe) Kassenprüferinnen bestellt.

3.4.2 Würdigung

Die Rolle der Kassenprüfer ist in der Geschäftsordnung nicht eindeutig geregelt. Insbesondere ist nicht ersichtlich, wem die Kassenprüfer berichten. Es spricht aus unserer Sicht nichts dagegen, wenn die Fraktionsverwaltung die Kassenprüfer beauftragt und den Bericht entgegennimmt. Da der Bericht Grundlage für die Entlastung des Fraktionsvorstandes ist, sollte in der Geschäftsordnung deutlich gemacht werden, dass sich der Bericht an die Fraktionsversammlung richtet, der die Entlastung des Fraktionsvorstandes obliegt.⁸⁶ Angesichts der Praxis, dass die Kassenprüfer ihre Prüfung nach Vorlage des Testats des Wirtschaftsprüfers durchführen, stellt sich die Frage nach dem Sinn und Zweck der Kassenprüfung als interne Kontrollinstanz. Hier wäre es angebracht, die Rolle der Kassenprüfung innerhalb der Fraktion zu klären. Darüber hinaus bestehen derzeit keine Bedenken, dass das Verfahren der Rechnungserstellung hinreichend ist, um die Rechnung abzuschließen.

3.4.3 Empfehlungen

Wir haben empfohlen, die Stellung der Kassenprüfung im Gefüge der Rechnungslegung zu überdenken und in der Geschäftsordnung festzulegen, wem die Kassenprüfer zu berichten haben.

3.4.4 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat erklärt, dass sie die Rolle der Kassenprüfer und eine etwaige Festlegung des Adressatenkreises der Berichte der Kassenprüfer bei der nächsten Überarbeitung der Geschäftsordnung der Fraktion prüfen werde.

3.4.5 Abschließende Würdigung

Die Fraktion folgt unseren Empfehlungen.

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

⁸⁶ Siehe § 5 Absatz 3 Buchstabe o GO.

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.⁸⁷

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.⁸⁸

Das BSI verweist in seinem IT-Grundschutz-Kompendium unter anderem auf die Wichtigkeit eines Datensicherungskonzepts. Gemäß dem BSI speichern Institutionen immer mehr Daten und sind gleichzeitig immer stärker auf ihre gespeicherten Daten angewiesen. Gehen Daten verloren, zum Beispiel durch defekte Hardware, Malware oder versehentliches Löschen, können gravierende Schäden entstehen.⁸⁹

Mit dem BSI Standard 200-3⁹⁰ 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

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Vgl. BSI, IT-Grundschutz-Kompendium, Stand: Februar 2023.

⁸⁹ Vgl. BSI, IT-Grundschutz-Kompendium, CON 3 „Datensicherungskonzept“, Stand: Februar 2023.

⁹⁰ Vgl. BSI, Standard 200-3, „Risikoanalyse auf der Basis von IT-Grundschutz“, Version 1.0.

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 200-4⁹¹.

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

Für ihre Mitarbeiter hat die Fraktion verpflichtende Regeln für die Nutzung der von der Fraktion zur Verfügung gestellten IT-Geräten erlassen.⁹² 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.

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

Wir haben bei unseren örtlichen Erhebungen die Fraktion auf diese Lücken hingewiesen. Die IT-Organisation der Fraktion teilte im Abschlussgespräch mit, dass sie bezüglich der Prüfung von Datensicherungen mittlerweile eine Lösung implementiert habe, die die korrekte Wiederherstellung von gesicherten Daten gewährleiste.

⁹¹ Vgl. BSI, Standard 200-4, Kapitel 4.4 (Dokumentation).

⁹² Verpflichtung zum Umgang mit der Informationstechnik der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Stand: 1. September 2021.

Die Fraktion hatte darüber hinaus kein umfassendes Notfallkonzept. Sie führte dazu aus, dass die Erstellung eines formalen IT-Notfallkonzeptes eine noch offene Aufgabe sei, die auch mit der Bundestagsverwaltung abgestimmt werden müsse. Eine abgeschlossene Risikoanalyse nach den Empfehlungen des BSI lag zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht vor. Die Fraktion hatte zum Umgang mit IT-Endgeräten Anweisungen in Form von Merkblättern erlassen. Darüber hinaus hatte sie als sogenanntes Notfallhandbuch eine Sammlung von Einzelanweisungen zu Abläufen, Kontaktdaten, Arbeitshilfen und Maßnahmen bis hin zur Einsetzung eines Krisenstabes im Schadensereignisfall.

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.

Durch die von der Fraktion implementierten Lösung zur Prüfung und Wiederherstellung von Datensicherungen sind die im Sachverhalt benannten Mängel bereinigt.

Die von der Fraktion erstellten Merkblätter und auch das von der Fraktion erstellte sogenannte Notfallhandbuch ersetzen kein Notfallkonzept zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Es fehlt eine umfassende Risikoanalyse mit der Betrachtung von Wechselwirkungen möglicher Schadensereignisse. Eine ganzheitliche Betrachtung kumulierter 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 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.

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

4.5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat erklärt, dass der sehr umfassende BSI-Grundschutzkatalog mit seinen Empfehlungen eine gute Orientierung zur Ausgestaltung eines IT-Verbundes, seiner Systeme und Komponenten, des Schutzbedarfes und der daraus abzuleitenden Maßnahmen bilde. Die Fraktion orientiere sich an diesem Regelwerk und setze Komponenten, Tools und Maßnahmen in angemessener Weise um.

Die Fraktion werde im Rahmen ihrer Möglichkeiten die weiteren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

4.6 Abschließende Würdigung

Die Fraktion hat angekündigt, unsere Empfehlungen zu berücksichtigen.

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.⁹³ 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.⁹⁴

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).

⁹³ 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.

⁹⁴ Tzn. 2 bis 4.

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.⁹⁵ 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.

⁹⁵ Ob öffentliches Vergaberecht anzuwenden ist, war nicht Bestandteil dieser Prüfung. Wir verweisen jedoch auf die Legaldefinition öffentlicher Auftraggeber in § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

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.⁹⁶ 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.⁹⁷ Mangels Ausführungsbestimmungen ist bisher auch nicht geregelt, in welcher Währung zu buchen ist.⁹⁸ 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.

⁹⁶ § 59 Absatz 3 AbgG.

⁹⁷ Nach dem Wortlaut des Abgeordnetengesetzes ist sowohl eine kamerale als auch eine kaufmännische Buchführung möglich.

⁹⁸ 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.

Zum einen stellen sie allgemeingültige Regeln für alle Fraktionen auf und mindern somit das Risiko für Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung in Bezug auf die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der bereitgestellten Mittel. Zum anderen können Dritte wie die Bundestagsverwaltung als zuständige exekutive Stelle oder der Bundesrechnungshof als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen anhand von Ausführungsbestimmungen nach einheitlichen und für alle Fraktionen gleichermaßen verbindlichen Maßstäben prüfen und hierüber das Vertrauen der Bevölkerung in eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel stärken.⁹⁹

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.¹⁰⁰ 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 2024¹⁰¹ 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.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ BGBl. I 2024 Nummer 450.

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.
- Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen bei Wegfall einer Fraktion.¹⁰²
- „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 Buchführung¹⁰³ sowie einheitlicher Rechnungslegungsstandards (einheitlicher Kontenrahmen, Währung, Nachweis der rechnungsbegründenden Unterlagen).
- Beauftragung des Wirtschaftsprüfers auch mit der Prüfung der Einhaltung der Ausführungsbestimmungen.

¹⁰² Siehe dazu auch Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag vom 4. September 2018, Nummer 3.3, Bundestagsdrucksache 19/4040.

¹⁰³ Die Festlegung auf die doppelte Buchführung ist naheliegend, da die von den Fraktionen genutzten Buchführungssysteme darauf ausgerichtet sind.

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 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.