



Abschließende Mitteilung

an die Bundestagsfraktion DIE LINKE. im 20. Deutschen Bundestag in
Liquidation

über die Prüfung

Rechnungslegung der Fraktionen des Deutschen Bundestages

Teilprüfung DIE LINKE.-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	7
1.1	Prüfungsanlass	7
1.2	Bestehender rechtlicher Rahmen	7
1.3	Prüfungsinhalt	8
1.3.1	Vorhandene Regeln	8
1.3.2	Noch fehlende Regeln	9
1.4	Liquidation der Fraktion	9
1.5	Kontradiktorisches Verfahren	9
2	Aufbauorganisation des Finanzwesens	10
3	Ablauforganisation des Finanzwesens	11
3.1	Aufstellung, Beschluss und Durchführung des Haushaltsplans	11
3.1.1	Verfahren	11
3.1.2	Würdigung	12
3.1.3	Empfehlung	12
3.2	Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	12
3.2.1	Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	12
3.2.2	Verfahren bei Beschaffungen	13
3.2.3	Würdigung	15
3.2.4	Empfehlungen	16
3.3	Verfahren der Personalabrechnung	16
3.3.1	Organisatorische Einbindung und Abrechnungsprogramm	16
3.3.2	Verfahren	17
3.3.3	Würdigung	17
3.3.4	Empfehlung	18
3.4	Rechnungslegung	18

3.4.1	Ablauf des Rechnungsabschlusses	18
3.4.2	Würdigung	18
3.4.3	Empfehlungen	19
4	IT-Unterstützung der Rechnungslegung	19
4.1	Rahmenbedingungen	19
4.2	Sachverhalt	20
4.2.1	Notfallmanagement	20
4.2.2	Datenübertragung aus dem Ausland	21
4.3	Würdigung	22
4.4	Empfehlung	23
5	Fraktionsübergreifende Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	23
5.1	Erkenntnisse aus dieser Prüfung	23
5.1.1	Allgemeine Bestimmungen	24
5.1.2	Ausführung der Wirtschaftspläne/Haushaltspläne und Buchführung	25
5.2	Würdigung	26
5.3	Empfehlungen	27
5.4	Stellungnahmen der Fraktionen	28
5.5	Abschließende Würdigung	29

Abkürzungsverzeichnis

A

AbgG *Abgeordnetengesetz*

B

BCM *Business Continuity Management*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

F

FinO *Finanzordnung der Bundestagsfraktion „DIE LINKE.“ im 20. Deutschen Bundestag*

G

GO *Geschäftsordnung der Bundestagsfraktion „DIE LINKE.“ im 20. Deutschen Bundestag*

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 vormaligen Bundestagsfraktion DIE LINKE. im 20. Deutschen Bundestag (im Folgenden: Fraktion) hat ergeben:

0.1 Die Fraktion hatte die Zuständigkeit für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Beschluss desselben und die Prüfung durch die Revisoren hinreichend in ihrer Geschäftsordnung der Bundestagsfraktion „DIE LINKE.“ im 20. Deutschen Bundestag (GO) festgelegt. Regelungen für die Durchführung des Haushaltsplans waren in der Finanzordnung der Bundestagsfraktion „DIE LINKE.“ im 20. Deutschen Bundestag (FinO) enthalten. Die Regelungen in der Geschäftsordnung und in der Finanzordnung entsprachen den Vorgaben des Abgeordnetengesetzes (AbgG). Es hätten keine Bedenken bestanden, wenn sich die Fraktion bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gemäß § 59 Absatz 1 AbgG weiter daran orientiert hätte. (Nummer 3.1)

0.2 Die Fraktion hatte die wesentlichen Bereiche der Rechnungslegung im Hinblick auf die finanzielle Abwicklung in ihrer Finanzordnung geregelt.

Für die Genehmigung und Abrechnung von Beschaffungen hatte die Fraktion Regelungen festgelegt. Der Bereich Finanzen war bei jedem Schritt des Beschaffungsvorgangs eingebunden. Es existierten jedoch keine Regelungen zur Auftragsvergabe beim Einkauf von Waren und Dienstleistungen. Dadurch war nicht gewährleistet, dass jeweils das beste Angebot ausgewählt wurde.

Bei der Zahlung von Rechnungen war sichergestellt, dass mindestens zwei Personen diese freigaben und zeichneten (Vier-Augen-Prinzip). Ein Vier-Augen-Prinzip bestand jedoch nicht für die Erfassung der Buchungen im Buchhaltungssystem. Die Fraktion hätte das Vier-Augen-Prinzip auch für die Buchung von Geschäftsvorfällen einführen sollen. (Nummer 3.2)

0.3 Die Personalabrechnung oblag dem Bereich Finanzen. Sie war weitgehend automatisiert und wurde mit einem marktgängigen Programm durchgeführt. Bei der Eingabe der Stammdaten und der Erstellung der Gehaltsabrechnung wurde das Vier-Augen-Prinzip eingehalten. Die Personalabrechnung erscheint uns hinreichend organisiert gewesen zu sein. Insoweit hätten keine Bedenken bestanden, das praktizierte Verfahren der Personalabrechnung fortzuführen. (Nummer 3.3)

0.4 Der Bereich Finanzen hätte sich fraktionsinterne Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG geben sollen. (Nummer 3.4)

0.5 Die Fraktion hatte verschiedene Maßnahmen ergriffen, um dem Sicherheitsstandard des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu genügen. Die von der Fraktion eingeführten Maßnahmen ersetzten kein Notfallkonzept zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Es fehlte eine umfassende Risikoanalyse mit der Betrachtung von Wechselwirkungen möglicher Schadensereignisse. Mit einem umfassenden Notfallkonzept hätte die Fraktion potenzielle Risiken und Bedrohungen frühzeitig erkennen und entsprechende Maßnahmen ergreifen können, um Auswirkungen auf ihre Organisation zu minimieren. (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)

0.7 Die Liquidatoren der Fraktion haben erklärt, dass die Prüfungsergebnisse im Wesentlichen richtig seien. Sie teilten die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. (Nummer 1.5)

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir in dieser Prüfungsmittelteilung 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.

1.4 Liquidation der Fraktion

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf unsere Erhebungen im Frühjahr und Sommer 2023 bei der Fraktion DIE LINKE. im 20. Deutschen Bundestag. Mit Beschluss vom 14. November 2023 hat die Fraktionsversammlung festgestellt, dass ihr Fraktionsstatus erloschen ist. Durch den Austritt von zehn Abgeordneten aus der Partei DIE LINKE. verfügte die Fraktion nicht mehr über die erforderliche Mitgliederanzahl, die nach § 10 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages für die Bildung einer Fraktion erforderlich ist. Die Fraktion löste sich mit Wirkung vom 6. Dezember 2023 auf. Gemäß § 62 Absatz 2 Satz 2 AbgG gilt die Fraktion bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend, soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert. Die aus Abgeordneten der ehemaligen Fraktion neu gebildeten Gruppen sind nicht Rechtsnachfolger der Fraktion. Wir haben daher die vorläufigen Prüfungsergebnisse, soweit sie die Fraktion betreffen, an die Liquidatoren der Fraktion gerichtet und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

1.5 Kontradiktorisches Verfahren

Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen haben wir mit der Fraktion DIE LINKE. i. L. am 23. Mai 2024 unsere vorläufigen Prüfungsfeststellungen in einem Abschlussgespräch erörtert. Anschließend haben wir allen Fraktionen die jeweils sie betreffenden vorläufigen Prüfungsergebnisse am 2. August 2024 übersandt und Ihnen Gelegenheit gegeben, zu unseren Feststellungen, Würdigungen und Empfehlungen Stellung zu nehmen. Die Liquidatoren der Fraktion DIE LINKE. i. L. haben mit Schreiben vom 11. September 2024 erklärt, keine Stellungnahme abgeben zu wollen. Sie teilten mit, dass die Prüfungsfeststellungen die Fraktion

⁸ § 59 Absatz 1 AbgG.

DIE LINKE. betreffend im Wesentlichen richtig sind. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes könnten sie teilen, deren Umsetzung entzöge sich aber ihrer Einflussnahme.

Die Liquidatoren erklärten, dass sie keine Einschränkungen erkennen könnten, die einer Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse entgegenstünden.

Die abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse haben wir in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung dargestellt.

2 Aufbauorganisation des Finanzwesens

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

Organe der Fraktion waren

- die Fraktionsversammlung und
- der Fraktionsvorstand.

An der **Fraktionsversammlung** konnten alle Mitglieder der Fraktion sowie Gäste, wie z. B. die Parteivorsitzenden, teilnehmen. Sie war beschlussfähig, wenn mehr als 50 % der Fraktionsmitglieder anwesend waren. Zu ihren Aufgaben gehörte die Wahl des Fraktionsvorstands, der Parlamentarischen Geschäftsführer, des Justiziaris und der Revisoren.¹⁰ Gemäß § 6 Absatz 6 GO beschloss die Fraktionsversammlung unter anderem über den Haushalts- und Stellenplan. Sie beschloss auch über die Entlastung des Fraktionsvorstands, des Finanz- und Personalvorstands und der Fraktionsgeschäftsführerin.¹¹

Der **Fraktionsvorstand** bestand aus zwei Fraktionsvorsitzenden, den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, dem Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer und der frauenpolitischen Sprecherin. Er vertrat die Fraktion und führte die Geschäfte in Übereinstimmung mit den Beschlüssen der Fraktionsversammlung.¹² Gemäß § 7 Absatz 8 GO konnte sich der Fraktionsvorstand unter anderem einen Finanz- und Personalvorstand bilden.

Die **Fraktionsvorsitzenden** vertraten die Fraktion einzeln nach innen und außen.¹³ Sie konnten die rechtsgeschäftliche Vertretung, insbesondere den Abschluss von Verträgen mit Angehörigen der Fraktion, einem anderen Mitglied des Fraktionsvorstandes bzw. der Fraktionsgeschäftsführerin übertragen.¹⁴

⁹ Geschäftsordnung der Bundestagsfraktion „DIE LINKE.“ im 20. Deutschen Bundestag, Beschluss der Fraktionsversammlung vom 28. Oktober 2021.

¹⁰ § 6 Absatz 2 GO.

¹¹ § 6 Absatz 6 GO.

¹² § 6 Absatz 6 GO.

¹³ § 6 Absatz 11 GO.

¹⁴ § 6 Absatz 6 GO.

Die **Revisoren** prüften die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Sie durften nicht Mitglied des Fraktionsvorstands sein.¹⁵ Einmal jährlich legten sie dem Fraktionsvorstand und der Fraktionsversammlung eine Stellungnahme zum Haushaltsplan und zur Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie einen Prüfungsbericht über die Verwendung der Finanzmittel vor.¹⁶

Die Fraktion wurde von der **Fraktionsverwaltung** unterstützt. Die Fraktionsverwaltung wurde von der **Fraktionsgeschäftsführerin**¹⁷ geleitet. Die Fraktionsgeschäftsführerin war für die Finanztätigkeit verantwortlich. Sie prüfte im Auftrag der Fraktion alle Vorhaben und Aktivitäten mit finanziellen Auswirkungen auf Rechtmäßigkeit und traf die vertraglichen Vereinbarungen. Sie war gemäß Nummer 2 Absatz 4 FinO für die Durchführung aller angewiesenen Finanzbewegungen, für die Buchungen und Abrechnungen verantwortlich. Sie wurde dabei vom Bereich „Finanzen“ unterstützt.

3 Ablauforganisation des Finanzwesens

3.1 Aufstellung, Beschluss und Durchführung des Haushaltsplans

3.1.1 Verfahren

Die Fraktion stellte jährlich einen Haushaltsplan auf, der die Verwendung der erhaltenen Geldleistungen regelte. Der Haushaltsplan wies den Arbeitskreisen und Gremien Mittel zu. Der Bereich Finanzen erarbeitete den Beschlussentwurf des Haushaltsplans auf Grundlage der Zulieferungen der Arbeitskreise. Der Beschlussentwurf war bis Ende Februar des laufenden Jahres der Fraktionsversammlung vorzulegen.¹⁸ Die Revisoren prüften den Haushaltsplan und legten dem Fraktionsvorstand und der Fraktionsversammlung zeitgleich zur Beratung des Haushaltsplanes eine Stellungnahme dazu vor.¹⁹ Die Fraktionsversammlung beschloss über die Annahme des Haushaltsplans.²⁰ Die Mittel wurden jeweils für das geltende Jahr zugewiesen und verfielen, soweit nicht verbraucht, am Jahresende.

Die Fraktionsversammlung beschloss gemäß § 16 Absatz 1 GO einen Stellenplan. Einstellungen konnten nur für im Stellenplan vorhandene Stellen vorgenommen werden.

¹⁵ § 9 Absatz 1 GO. Nicht explizit geregelt war, ob die Revisoren Mitglieder der Fraktion sein mussten. Bei den uns vorliegenden Revisionsberichten der Jahre 2020 und 2021 war das der Fall.

¹⁶ § 9 Absatz 2 GO.

¹⁷ Die Fraktionsgeschäftsführerin war leitende Angestellte und kein Mitglied des Deutschen Bundestages.

¹⁸ Nummer 1 Absatz 2 FinO.

¹⁹ § 9 Absatz 2 GO.

²⁰ § 6 Absatz 6 Nummer 3 GO.

Die Fraktionsgeschäftsführerin war zuständig für die Durchführung des Haushaltsplans. Änderungen des Haushaltsplans bedurften der Beschlussfassung der Fraktionsversammlung.²¹ Der Bereich Finanzen führte den Nachweis über den Verbrauch der Haushaltsmittel, informierte den Finanz- und Personalvorstand und die Fraktionsgeschäftsführerin und erstellte den Jahresabschluss.

3.1.2 Würdigung

Die Fraktion hatte die Zuständigkeit für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Beschluss desselben und die Prüfung durch die Revisoren hinreichend in ihrer Geschäftsordnung festgelegt. Regelungen für die Durchführung des Haushaltsplans waren in der Finanzordnung enthalten. Die für die Durchführung des Haushaltsplans Verantwortlichen waren dort eindeutig bestimmt.

3.1.3 Empfehlung

Die Regelungen in der Geschäftsordnung und in der Finanzordnung entsprachen den Vorgaben. Es hätten keine Bedenken bestanden, wenn sich die Fraktion bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen²² daran orientiert hätte.

3.2 Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

3.2.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

In ihrer Geschäftsordnung regelte die Fraktion Aufbau und Aufgaben der Organe und Gremien.²³ Als Anlage zur Geschäftsordnung hatte sich die Fraktion die „Finanzordnung der Bundestagsfraktion ‚DIE LINKE.‘ im 20. Deutschen Bundestag“²⁴ gegeben. Diese hat die Fraktionsversammlung gemäß § 18 Absatz 3 GO bestätigt. Die Finanzordnung enthielt Regelungen zur Verwendung der erhaltenen Geldleistungen. Insbesondere enthielt sie:

- Regelungen und Verantwortungen zur Finanztätigkeit,
- die Zeichnungsberechtigungen,
- die Regelungen zum Zahlungsverkehr,
- die Kassenrichtlinien,

²¹ Nummer 3.1 Absatz 1 FinO.

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

²³ Stand: 28. Oktober 2021.

²⁴ Beschlossen am 28. Oktober 2021.

- Beschreibung der Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Regelungen zu einzelnen Kosten (Honorar- und Werkverträge, Ausgaben für Bewirtung, Veranstaltungen).

Darüber hinaus bestand eine Reisekostenordnung. Eine Regelung oder Anweisungen zur Vergabe von Aufträgen bzw. zum Einkauf von Waren und Dienstleistungen bestanden nicht.

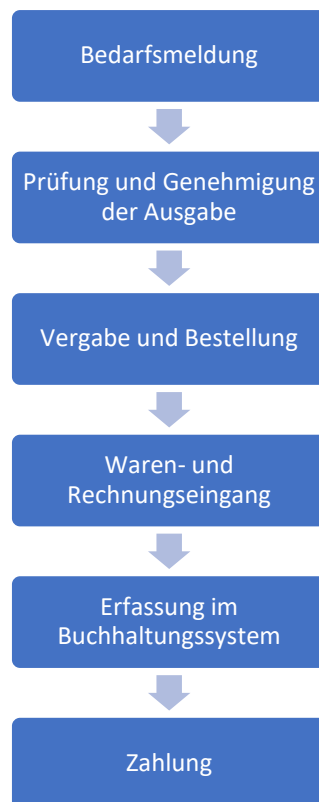
3.2.2 Verfahren bei Beschaffungen

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 wurden.²⁵ Die Fraktion hatte für ihre Beschaffungen folgendes Verfahren geregelt:

Ein Beschaffungsvorgang wurde durch einen Finanzantrag (**Bedarfsmeldung**) ausgelöst. Alle Abgeordneten konnten Finanzanträge stellen. Finanzanträge konnten auch im Auftrag von Arbeitsgruppen, Arbeitskreisen oder Bereichen²⁶ der Fraktionsverwaltung sowie der Fraktionsgeschäftsführerin gestellt werden. In den Anträgen waren das Konzept und die Zielstellung darzustellen. Es mussten mindestens Umfang und Verwendungszweck, Zeitraum, finanzieller Aufwand in detaillierter Form enthalten sein. Der Leiter Finanzen prüfte den Finanzantrag auf seine Finanzierbarkeit.

Vor der Vertragsauslösung (**Bestellung**) wurde der Finanzantrag bei der Fraktionsgeschäftsführerin eingereicht. Sie leitete das ordnungsgemäße Genehmigungsverfahren ein.²⁷ Die Fraktionsgeschäftsführerin musste alle Verträge, Abrechnungen und Zahlungsanweisungen gegenzeichnen. Sie konnte dazu weitere Personen bevollmächtigen.²⁸

Gemäß Finanzordnung²⁹ waren bei der Planung und Verwendung der finanziellen Mittel die „Richtlinien des Bundesrechnungshofes und des Abgeordnetengesetzes“ zu beachten. Demnach waren verboten:

- die direkte oder indirekte Parteienfinanzierung,
- die direkte oder indirekte Finanzierung von individuellen Aktivitäten der Abgeordneten oder der von ihnen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- die Auftragsvergabe für Leistungen jeder Art an Verwandte von Mitgliedern der Fraktion, an Personen, die mit Mitgliedern der Fraktion verheiratet oder verschwägert sind oder waren bzw. zusammenleben oder zusammenlebten,
- Zuschüsse und Spenden an Dritte.

Nach dem **Waren- und Rechnungseingang** waren alle Rechnungen unverzüglich dem Bereich Finanzen zur Registrierung zuzuleiten, sofern sie nicht direkt dort eingingen. Die Buchhaltung leitete die Rechnungen dem jeweiligen Verantwortungsbereich zur Zeichnung der sachlichen Richtigkeit über das elektronische Rechnungseingangsbuch weiter. Sie überwachte die Zahlungstermine.³⁰

Der Antragsteller prüfte die sachliche Richtigkeit der Rechnung und bestätigte die Richtigkeit der Angaben. Über das Buchhaltungssystem konnten die Bereichsleiter sowie die Arbeitskreiskoordinatoren die Rechnungen freigeben.

²⁵ Vgl. Nummer 1.3.1.

²⁶ Bereich bezeichnet eine Organisationseinheit der Fraktionsverwaltung.

²⁷ Nummer 4 FinO.

²⁸ Nummer 3.4 FinO.

²⁹ Nummer 1 FinO.

³⁰ Nummer 6.2 FinO.

Der Leiter Finanzen oder ein Mitarbeiter prüfte die rechnerische Richtigkeit des Zahlungsvorgangs und die Übereinstimmung mit der Beschlussfassung.³¹

Nach Freigabe der Rechnung **erfasste** die Finanzbuchhalterin diese **im Buchhaltungssystem** ohne Kontrolle durch eine weitere Person.³² Die Rechnungsbelege hinterlegte sie elektronisch bei der jeweiligen Buchung und heftete sie zusätzlich physisch ab. Die Finanzbuchhalterin nahm Korrekturen an Buchungen (ohne Zahlungswirkung) eigenständig vor. Auch hier gab es kein Vier-Augen-Prinzip.

Die Fraktion verwendete ein marktgängiges Buchführungsprogramm. Die Finanzbuchhalterin hatte Vollzugriff auf die Finanzbuchhaltung. Die Fraktionsgeschäftsführerin und der Leiter Finanzen hatten lediglich ein Leserecht.³³

Bereichsleiter sowie Arbeitskreiskoordinatoren hatten lediglich die Berechtigung, Rechnungen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich freizugeben. Die Arbeitskreise erhielten monatlich eine Übersicht ihrer gebuchten Aufwendungen. Der Leiter Finanzen erhielt ebenfalls eine Übersicht.

Bevor die Rechnung bezahlt wurde, prüfte der Bereich Finanzen, ob ein Finanzantrag vorlag. Fehlte ein Finanzantrag, holte er eine nachträgliche Genehmigung ein. Letzter Schritt war die **Zahlung**. Die Fraktionsgeschäftsführerin musste alle Zahlungsanweisungen gegenzeichnen. Sie konnte weitere Personen dazu bevollmächtigen.³⁴

Der Bereich Finanzen war zuständig für die Archivierung der Originalbelege nach den gesetzlichen Aufbewahrungspflichten.³⁵

3.2.3 Würdigung

3.2.3.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die Fraktion hatte dem Bundesrechnungshof die in Nummer 3.2.1 genannten Regelungen vorgelegt. In der Finanzordnung waren wesentliche Bereiche (vgl. Nummer 3.2.1) zumindest im Hinblick auf die finanzielle Abwicklung geregelt.

Die Fraktion hatte sich keine Regelungen zur Auftragsvergabe beim Einkauf von Waren und Dienstleistungen gegeben. Dadurch war den Mitarbeitern freigestellt, wo sie die Waren und Dienstleistungen erwarben und wie viele Angebote sie einholten bevor ein Auftrag vergeben

³¹ Nummer 5.2 FinO.

³² Auskunft der Fraktion auf unsere Anfrage.

³³ Auskunft der Fraktion auf unsere Anfrage.

³⁴ Nummer 3.4 FinO.

³⁵ Nummer 6.1 FinO, § 59 Absatz 4 AbgG.

wurde. Dies konnte zu unwirtschaftlichem Handeln führen, da nicht gewährleistet war, dass jeweils das beste Angebot ausgewählt wurde.

3.2.3.2 Verfahren bei Beschaffungen

Die Fraktion hatte Regelungen zur Genehmigung und Abrechnung von Beschaffungen festgelegt. Dabei waren die prozessualen Schritte vollständig geregelt und die Kompetenzen nach Betragshöhe gestaffelt. Bei jedem Schritt des Beschaffungsvorgangs war der Bereich Finanzen eingebunden.

Bei dem verwendeten Buchführungsprogramm handelt es sich um ein marktgängiges und erprobtes Produkt. Bei der Zahlung von Rechnungen war sichergestellt, dass mindestens zwei Personen diese freigaben und zeichneten. Ein Vier-Augen-Prinzip bestand jedoch nicht für die Erfassung der Buchungen im Buchhaltungssystem. Die korrekte und konsistente Verbuchung einzelner Geschäftsvorfälle ist notwendig, damit eine richtige Rechnung erstellt werden kann. Bei jedem Vorgang und somit auch jeder Buchung können Fehler auftreten. Dabei kann es sich sowohl um Flüchtigkeitsfehler handeln als auch um falsche Einschätzungen, z. B. dass Buchungen den Konten inkonsistent zugeordnet werden. Die Kontrolle der Buchung durch eine zweite Person trägt dazu bei, solche Fehler zu vermeiden.

3.2.4 Empfehlungen

Die Fraktion hätte das Vier-Augen-Prinzip auch für die Buchung von Geschäftsvorfällen einführen sollen.

3.3 Verfahren der Personalabrechnung

3.3.1 Organisatorische Einbindung und Abrechnungsprogramm

Der Bereich Finanzen war auch für die Personalabrechnung zuständig.

Das verwendete Gehaltsabrechnungsprogramm stammte vom gleichen Anbieter wie das Buchführungsprogramm. Der Lohn- und Gehaltsbuchhalter und die Finanzbuchhalterin hatten Vollzugriff auf die Lohnbuchhaltung. Der Personalbereich hatte einen eingeschränkten Zugriff auf Auswertungen, Stammdaten und Urlaubsstände. Die Fraktionsgeschäftsführerin und der Leiter Finanzen hatten lediglich Leserechte.³⁶

³⁶ Auskunft der Fraktion auf unsere Anfrage.

3.3.2 Verfahren

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

Der Bereich Finanzen berechnete auf der Grundlage der bestehenden, gesetzlichen, einzelvertraglichen und tariflichen Bestimmungen die Vergütungen der Fraktionsbeschäftigten und sicherte die pünktliche Zahlungsanweisung.³⁷ Die Fraktion hatte mit einer Gewerkschaft einen Manteltarifvertrag und einen Entgelttarifvertrag vereinbart.

Der Lohn- und Gehaltsbuchhalter erfasste die Daten im Gehaltsabrechnungsprogramm. Für die Erfassung der gehaltsrelevanten Daten, wie z. B. Adresse und Familienstand, griff er auf Daten des Bundeszentralamts für Steuern zurück. Weitere personenbezogene Daten, wie z. B. das Bankkonto, erhielt der Lohn- und Gehaltsbuchhalter von der Personalabteilung. Der Leiter Finanzen kontrollierte die Eingaben im Vier-Augen-Prinzip. Zusätzlich zur elektronischen Akte bestand eine gesonderte Lohnakte in Papierform.

Änderungen von Bestimmungskomponenten des Nettogehalts (Zusatzbeitrag Krankenkasse, Lohnsteuertabelle, Steuerklasse) übernahm das Programm automatisiert über Schnittstellen mit den Behörden bzw. Sozialversicherern. Tarifänderungen pflegte der Lohn- und Gehaltsbuchhalter manuell ein.

Der Lohn- und Gehaltsbuchhalter erstellte mehrere Sammelanordnungen (für Steuer, Vorsorge, Nettogehalt etc.) und schickte sie an die Finanzbuchhaltung. Diese löste die Überweisungen durch die Bank aus. Die Überweisungen wurden vom Leiter Finanzen freigegeben. Beiträge und Meldungen erstellte das System automatisch.

Die Fraktion zahlte die Gehälter spätestens bis zum letzten Arbeitstag des laufenden Monats.³⁸

3.3.3 Würdigung

Die Personalabrechnung oblag dem Bereich Finanzen. Sie war weitgehend automatisiert und wurde mit einem marktgängigen Programm durchgeführt. Bei der Eingabe der Stammdaten und der Erstellung der Gehaltsabrechnung wurde das Vier-Augen-Prinzip eingehalten. Die Personalabrechnung erscheint uns hinreichend organisiert gewesen zu sein.

³⁷ Nummer 6.1 FinO.

³⁸ § 12 Manteltarifvertrag.

3.3.4 Empfehlung

Darüber hinaus hätten keine Bedenken bestanden, das praktizierte Verfahren der Personalabrechnung fortzuführen.

3.4 Rechnungslegung

3.4.1 Ablauf des Rechnungsabschlusses

Rechnungsrelevante Vorgänge erfasste die Finanzbuchhalterin unterjährig im Buchhaltungssystem. Sie ordnete die Einnahmen, Ausgaben und Bestände Sachkonten zu, die nach Positionen des Haushaltsplans zusammengefasst wurden. Bei Bedarf fasste sie die Ausgaben in Kostenstellen zusammen.³⁹ Für die Erstellung des Jahresabschlusses überführte die Finanzbuchhalterin die auf den Sachkonten gebuchten Beträge in die nach § 60 AbgG geforderte Gliederung. Hierzu bestanden keine schriftlich fixierten Regelungen.

Das Inventar gemäß § 59 Absatz 3 AbgG führten die Buchhaltung und die IT-Einheit gemeinsam. In das Inventar wurden alle Gegenstände mit einem Wert von über 400 Euro aufgenommen. Die Werte wurden außerhalb der Buchhaltung fortgeschrieben.

Zum Jahresende informierte der Bereich Finanzen den Finanz- und Personalvorstand und die Fraktionsgeschäftsführerin über den Verbrauch der Haushaltsmittel und erstellte den Jahresabschluss (die Rechnung).⁴⁰ Dieser umfasste die Einnahmen und die Ausgaben sowie die Vermögensrechnung nach dem Muster des § 60 AbgG.

Der Finanz- und Personalvorstand berichtete der Fraktionsversammlung jährlich über den Stand der Verwendung der finanziellen Mittel. Er legte ihr bis Juni des Folgejahres den vom Wirtschaftsprüfer geprüften Jahresabschlussbericht vor.⁴¹ Nach vorgelegtem Jahresabschluss erteilte die Fraktionsversammlung dem Vorstand, dem Finanz- und Personalvorstand und der Fraktionsgeschäftsführerin die Entlastung.⁴²

3.4.2 Würdigung

Die Fraktion verfügte über keine interne Anweisung zur Buchung von Geschäftsvorfällen und auch keine schriftlich fixierten Regelungen zur Zuordnung der Geschäftsvorfälle auf die einzelnen Sachkonten und die Überführung in das Gliederungsschema. Dadurch bestand die Gefahr, dass insbesondere Aufwendungen im Vergleich mehrerer Jahresabschlüsse nicht

³⁹ Nummer 2 Absatz 1 und 2 FinO.

⁴⁰ Nummer 6.1 FinO.

⁴¹ Nummer 3.3 FinO.

⁴² Nummer 3.1 Absatz 2 FinO.

einheitlich gebucht werden.⁴³ Aufgrund der geringen Größe der Fraktion waren zwar nur wenige Mitarbeiter in die Erstellung der Rechnung eingebunden. Die schriftliche Fixierung hätte dennoch die Gefahr von Buchungsabweichungen – etwa bei Personalwechseln – verringert.

Darüber hinaus hätten keine Bedenken bestanden, dass das Verfahren der Rechnungserstellung hinreichend war, um die Rechnung abzuschließen.

3.4.3 Empfehlungen

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

4 IT-Unterstützung der Rechnungslegung

4.1 Rahmenbedingungen

Die Daten zu den wirtschaftlichen Grundlagen der Fraktion sind ein schützenswertes 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. 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.⁴⁴

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 z. B. die Absicherung von IT-Systemen und Datennetzen, der Aufbau

⁴³ Wir haben in dieser Prüfung nicht geprüft, ob tatsächlich unterschiedliche Zuordnungen in verschiedenen Jahresabschlüssen aufgetreten sind.

⁴⁴ 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.

eines Managementsystems zur Informationssicherheit oder der Schutz von besonders sensiblen Informationen.⁴⁵

Mit dem BSI Standard 200-3⁴⁶ steht ein leicht anzuwendendes und anerkanntes Vorgehen zur Verfügung, mit dem Institutionen ihre Informationssicherheitsrisiken angemessen und zielgerichtet erkennen können.

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

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

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

Das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch bilden zusammen das „Notfallkonzept“ nach dem BSI-Standard 200-4⁴⁷.

4.2 Sachverhalt

4.2.1 Notfallmanagement

Die Fraktion stellte während der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes dar, dass sie zur Unterstützung der Fraktionsarbeit und der Rechnungslegung der Fraktion eine eigene IT-Organisation aufgebaut hatte. Nach Angaben der Fraktion arbeitete die IT-Organisation

⁴⁵ Vgl. BSI, IT-Grundschatz-Kompodium, Stand: Februar 2023.

⁴⁶ Vgl. BSI, Standard 200-3, „Risikoanalyse auf der Basis von IT-Grundschatz“, Version 1.0.

⁴⁷ Vgl. BSI, Standard 200-4, Kapitel 4.4 (Dokumentation).

der Fraktion fachlich eng mit der IT-Organisation der Bundestagsverwaltung zusammen. 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. Hierzu hatte die Fraktion eine verbindliche IT-Sicherheitsrichtlinie und einen Einweisungsplan für neue Nutzer. Die Nutzungsbedingungen waren Anlage der Arbeitsverträge.

Die Fraktion hatte im Oktober 2018 eine Informationssicherheitsrichtlinie⁴⁸ für die Mitarbeiter der Fraktion erstellt. Mit diesem Dokument informierte die Fraktion über Ziele und Strategien. Konkrete Handlungsanweisungen waren nicht Inhalt der Richtlinie. Ebenfalls im Oktober 2018 erstellte die Fraktion eine Risikomatrix.⁴⁹ Mit dieser Matrix legte die Fraktion Maßstäbe für Schadensklassen (z. B. Schadenshöhe) fest. Konkrete Handlungsanweisungen für Beschäftigte waren auch hier nicht Inhalt der Richtlinie. Im Weiteren machte die Fraktion Vorgaben für den Einsatz von E-Mail-Diensten.⁵⁰

Im Herbst 2022 untersuchte die Fraktion ihre IT auf mögliche Schwachstellen. Erkenntnisse der Untersuchung ließ sie nach eigenen Angaben in die Vorgaben zur Nutzung ihrer IT einfließen.

Seit Februar 2023 arbeitete die Fraktion an einem „Notfallhandbuch“⁵¹ für Notfallkommunikation. In dem zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Entwurf gab die Fraktion den BSI-Standard 200-4 wieder. Darüber hinaus definierte die Fraktion in dem Entwurf was sie unter einer Störung, einer Krise oder einer Katastrophe verstand und legte Notfallnummern fest.

Die Fraktion erklärte während der örtlichen Erhebungen, dass sie für den Herbst 2023 einen Penetrationstest⁵² geplant habe. Ziel dieses Testes sollte es sein, mögliche Schwachstellen zu erkennen.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen hatte die Fraktion kein umfassendes Notfallkonzept.

4.2.2 Datenübertragung aus dem Ausland

Im Jahr 2020 legte die Fraktion fest, dass bei Datenübertragung im Ausland (E-Mail, Internet, Push-Nachrichten) ein WLAN zu nutzen und das Datenroaming zu deaktivieren sei.⁵³ Bei den örtlichen Erhebungen teilte die Fraktion mit, dass Beschäftigte der Fraktion im Ausland dienstliche Smartphones ohne zusätzlichen Schutz in öffentlichen WLAN-Netzwerken nutzten. Da öffentliche WLAN-Netzwerke häufig unsichert und für die allgemeine Nutzung

⁴⁸ Informationssicherheitsrichtlinie, Version 1.0.

⁴⁹ Risikomatrix, Version 1.0.

⁵⁰ Sicherheitsrichtlinie für den Einsatz von Exchange und Outlook, Version 1.2.

⁵¹ Notfallhandbuch, Version 0.03.

⁵² Ein Penetrationstest ist ein Verfahren, um die Sicherheit von IT-Systemen gegen unautorisiertes Eindringen festzustellen.

⁵³ 2020-11-02_Anlage zum Arbeitsvertrag Diensthandy.

zugänglich sind, wiesen wir bei den örtlichen Erhebungen darauf hin, dass deren Nutzung zu einem höheren Risiko von Sicherheitsverletzungen wie Hacking, Datenverlust oder die Erfassung sensibler Informationen durch Dritte führt.

Die Fraktion hatte die Anregung aufgenommen und bereits während der Erhebungen eine geänderte Anlage zum Arbeitsvertrag veröffentlicht.⁵⁴ Gemäß der Neuregelung durfte bei Auslandsaufenthalten die Datenübertragung (E-Mail, Internet, Push-Nachrichten) grundsätzlich nicht über öffentliche WLAN-Netzwerke erfolgen. Vor einem Auslandsaufenthalt war die Zustimmung der Geschäftsführung einzuholen. Die Sicherung der datenschutzgrundsatzkonformen Datenübertragung wurde dann von der IT organisiert.

4.3 Würdigung

Die Fraktion richtete ihre IT-Sicherheit an den Empfehlungen des BSI zum IT-Grundschutz mit den zugehörigen Standards aus. Sie hatte 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 fehlte eine umfassende Risikoanalyse mit der Betrachtung von Wechselwirkungen möglicher Schadensereignisse (z. B. ein 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.⁵⁵ Aus einer vorangegangenen Risikoanalyse kann die Fraktion technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz ihrer IT-Infrastruktur ableiten.

Mit einem umfassenden Notfallkonzept hätte die Fraktion potenzielle Risiken und Bedrohungen frühzeitig erkennen und entsprechende Maßnahmen ergreifen können, um Auswirkungen auf ihre Organisation zu minimieren. So hätte sie Risiken für mögliche finanzielle Verluste, Betriebsunterbrechungen und Reputationsschäden reduzieren können. 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, hätte ein auf die Organisation der Fraktion angepasstes Notfallkonzept den Umgang mit unerwarteten Ereignissen wesentlich erleichtern können. Ein umfassendes Notfallkonzept hätte es der Fraktion erleichtert, schnell und effektiv auf solche Ereignisse zu reagieren und mögliche Schäden für die Fraktion zu minimieren.

⁵⁴ 2023-06-26_Anlage zum Arbeitsvertrag Diensthandy.

⁵⁵ 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.

4.4 Empfehlung

Die Fraktion hätte zeitnah eine umfassende Risikoanalyse erstellen und die Hinweise und Empfehlungen aus der Risikoanalyse schnellstmöglich umsetzen sollen. Nur durch eine zügige Umsetzung hätte die Fraktion die Gefahr von Schadensereignissen, die ihre Sicherheit betreffen, minimieren können.

Darüber hinaus wäre es notwendig gewesen, dass die Fraktion für ihren Bereich ein Notfallkonzept erstellt und eingeführt hätte, das auch mögliche Schadensfälle erfasst hätte. Damit wäre im Fall einer Naturkatastrophe, eines Cyberangriffs, bei Personalengpässen oder anderen Krisen sichergestellt gewesen, dass ein abgestimmtes Konzept zur Eindämmung und Bekämpfung der Folgen vorgelegen hätte. Eine regelmäßige Überprüfung dieses Notfallkonzepts wäre ebenfalls unabdingbar gewesen, um sicherzustellen, dass das Notfallkonzept immer den aktuellen Anforderungen und Gegebenheiten entsprochen hätte.

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.⁵⁶ 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.

⁵⁶ 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.

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.⁵⁷

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.

⁵⁷ Nummern 2 bis 4.

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.⁵⁸ 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.

⁵⁸ Ob öffentliches Vergaberecht anzuwenden ist, war nicht Bestandteil dieser Prüfung. Wir verweisen jedoch auf die Legaldefinition öffentlicher Auftraggeber in § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

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.⁵⁹ 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.⁶⁰ Mangels Ausführungsbestimmungen ist bisher auch nicht geregelt, in welcher Währung zu buchen ist.⁶¹ Es ist nicht verbindlich geregelt, welche Unterlagen für die Buchführung aufzubewahren sind.

5.2 Würdigung

Klare, einheitliche und verbindliche Regelungen helfen den Fraktionen, mit den ihnen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachmitteln ordnungsgemäß und wirtschaftlich umzugehen. Zum einen stellen sie allgemeingültige Regeln für alle Fraktionen auf und mindern somit das Risiko für Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung in Bezug auf die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der bereitgestellten Mittel. Zum anderen können Dritte wie die Bundestagsverwaltung als zuständige exekutive Stelle oder der Bundesrechnungshof als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen anhand von Ausführungsbestimmungen nach einheitlichen und für alle Fraktionen gleichermaßen verbindlichen Maßstäben prüfen und hierüber das Vertrauen der Bevölkerung in eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel stärken.⁶²

⁵⁹ § 59 Absatz 3 AbgG.

⁶⁰ Nach dem Wortlaut des Abgeordnetengesetzes ist sowohl eine kamerale als auch eine kaufmännische Buchführung möglich.

⁶¹ 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.

⁶² Nach der Gesetzesbegründung zu § 60 AbgG soll die Jahresrechnung die Verantwortlichkeit der Fraktionen für den Umgang mit den staatlichen Mitteln gegenüber der Öffentlichkeit transparent machen und dieser die politisch wirksame Kontrolle des Finanzgebarens der Fraktionen ermöglichen. Siehe Bundestagsdrucksache 12/4756, zu § 51 AbgG, Seite 8. Der damalige § 51 AbgG ist aufgrund weiterer Änderungen des Abgeordnetengesetzes der heutige § 60 AbgG.

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.⁶³ 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 2024⁶⁴ 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 (z. B. in monatlichen Beträgen von einem Zwölftel des zustehenden Jahresbetrages zu einem festzulegenden Fälligkeitstag, erforderliche Bankverbindung, Berücksichtigung von Veränderungen während der Wahlperiode, Regelung für Vorfraktionen).

⁶³ Zum Vergleich: Für die ebenfalls aus öffentlichen Mitteln finanzierte Bundesverwaltung – genannt sei beispielsweise die Verwaltung des Deutschen Bundestages – gibt es zu allen diesen Regelungsbereichen (Bedarfsplanung/Haushaltsaufstellung, Haushaltsdurchführung, Haushaltsrechnungslegung, Dokumentation, Transparenzpflichten) eine Fülle von detaillierten Regeln. Die Fraktionen sind gemäß § 54 Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz AbgG jedoch nicht Teil der öffentlichen Verwaltung. Deswegen sind die Regeln für die Verwaltung auf die Fraktionen grundsätzlich nicht anwendbar.

⁶⁴ BGBl. I 2024 Nummer 450.

- 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.⁶⁵
- „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 Buchführung⁶⁶ 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 unter-

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Die Festlegung auf die doppelte Buchführung ist naheliegend, da die von den Fraktionen genutzten Buchführungssysteme darauf ausgerichtet sind.

schiedliche 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 Seltzsaam, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.