



Abschließende Mitteilung

an die SPD-Bundestagsfraktion

über die Prüfung

Rechnungslegung der Fraktionen des Deutschen Bundestages

Teilprüfung SPD-Fraktion

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

Gz.: I 2 - 0001828

25. Februar 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Prüfungsanlass	8
1.2	Bestehender rechtlicher Rahmen	8
1.3	Prüfungsinhalt	9
1.3.1	Vorhandene Regeln	9
1.3.2	Noch fehlende Regeln	10
1.3.3	Kontradiktorisches Verfahren	10
2	Aufbauorganisation der Fraktion und ihres Finanzwesens	10
3	Ablauforganisation des Finanzwesens	12
3.1	Aufstellung, Beschluss und Durchführung des Wirtschaftsplans	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	13
3.2.1	Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel	13
3.2.2	Verfahren bei Beschaffungen	14
3.2.3	Würdigung	17
3.2.4	Empfehlungen	18
3.2.5	Stellungnahme der Fraktion	18
3.2.6	Abschließende Würdigung	18
3.3	Verfahren der Personalabrechnung	18
3.3.1	Regelungen und Abrechnungsprogramm	18
3.3.2	Verfahren	19
3.3.3	Würdigung	19
3.3.4	Empfehlung	20
3.3.5	Stellungnahme der Fraktion	20
3.3.6	Abschließende Würdigung	20
3.4	Rechnungslegung	21

3.4.1	Ablauf des Rechnungsabschlusses	21
3.4.2	Würdigung	21
3.4.3	Empfehlungen	22
3.4.4	Stellungnahme der Fraktion	22
3.4.5	Abschließende Würdigung	23
4	IT-Unterstützung der Rechnungslegung	23
4.1	Rahmenbedingungen	23
4.2	Sachverhalt	24
4.3	Würdigung	25
4.4	Empfehlung	25
4.5	Stellungnahme der Fraktion	26
4.6	Abschließende Würdigung	26
5	Fraktionsübergreifende Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	27
5.1	Erkenntnisse aus dieser Prüfung	27
5.1.1	Allgemeine Bestimmungen	28
5.1.2	Ausführung der Wirtschaftspläne/Haushaltspläne und Buchführung	29
5.2	Würdigung	30
5.3	Empfehlungen	31
5.4	Stellungnahmen der Fraktionen	32
5.5	Abschließende Würdigung	33

Abkürzungsverzeichnis

A

AbgG *Abgeordnetengesetz*

B

BCM *Business Continuity Management*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

G

GO *Geschäftsordnung der SPD-Bundestagsfraktion*

S

SPD *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*

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 SPD-Bundestagsfraktion (im Folgenden: Fraktion) hat ergeben:

- 0.1 Die Fraktion hat die Zuständigkeit für die Aufstellung des Wirtschaftsplans und den Beschluss desselben hinreichend in ihrer „Geschäftsordnung der SPD-Bundestagsfraktion“ (GO) festgelegt. Die Regelung in der Geschäftsordnung und das Vorgehen entsprechen den Vorgaben. Es bestehen derzeit keine Bedenken, wenn die Fraktion sich bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gemäß § 59 Absatz 1 Abgeordnetengesetz (AbgG) daran orientiert. (Nummer 3.1)
- 0.2 Die Beschaffungsanweisung der Fraktion deckt alle wesentlichen Schritte des Beschaffungsverfahrens von der Bedarfsmeldung über die Genehmigung und das Vergabeverfahren bis hin zur Rechnungsverarbeitung ab.

Anders als bei der Zahlung von Rechnungen wird bei der Erfassung der Buchungen im Buchführungsprogramm das Vier-Augen-Prinzip bisher nicht angewandt. Auch sollte die Fraktion wiederkehrende Geschäftsabläufe hinreichend detailliert regeln und zwecks Wissensmanagement dokumentieren.

Die Fraktion wird im Jahr 2024 ein neues marktgängiges Buchführungsprogramm einführen. Wir empfehlen, die Einführung des neuen Buchführungsprogramms dazu zu nutzen, wesentliche Zuständigkeiten und Prozesse zur unterjährigen Buchführung schriftlich und verbindlich zu regeln. Dabei sollte die Fraktion insbesondere ein Augenmerk auf effektive interne Kontrollmechanismen legen.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie den Hinweisen des Bundesrechnungshofes zur Regelung von Zuständigkeiten und Verfahren in Hinblick auf Standardisierung, Dokumentation und Wissenssicherung perspektivisch folgen werde. Die Einführung des neuen Buchführungsprogramms habe bereits begonnen. Zu Beginn der 21. Wahlperiode werde die Fraktion über eine ganzheitliche Betriebssoftware-Lösung verfügen. Damit setzt die Fraktion unsere Empfehlungen um. (Nummer 3.2)

- 0.3 Die Personalabrechnung ist weitgehend automatisiert und wird in einem marktgängigen Programm durchgeführt, das vom Buchführungsprogramm entkoppelt ist. Die Entkoppelung erfordert eine manuelle Übertragung zwischen dem Gehaltsabrechnungs- und dem Buchführungsprogramm. Mit Einführung eines neuen Buchführungsprogramms im Jahr 2024 sollen Gehaltsabrechnung und Buchführung zusammengeführt werden.

Einschlägige Regelungen, die das Verfahren zur Gehaltsabrechnung analog wie die Beschaffungsanweisung das Beschaffungsverfahren normieren, hat die Fraktion bisher nicht. Ebenso wenig hat sie Arbeitshilfen oder Prozessbeschreibungen, welche wesentliche Schritte des Verfahrens und das Zusammenspiel der beteiligten Akteure dokumentieren. Die Arbeitsschritte in der Gehaltsabrechnung sollten hinreichend detailliert geregelt und zwecks Wissensmanagement dokumentiert sein.

Die Fraktion will unseren Hinweisen zur Regelung von Zuständigkeiten und Verfahren in Hinblick auf Standardisierung, Dokumentation und Wissenssicherung perspektivisch folgen. (Nummer 3.3)

- 0.4 Die Rechnungslegung ist derzeit von Insellösungen geprägt. Die Fraktion berechnete Rechnungsbestandteile, welche das bisherige, selbstentwickelte Programm nicht abdeckte, bisher größtenteils manuell. Dieses Vorgehen war risikobehaftet. Die Einführung des neuen Buchführungssystems, welches Schnittstellen minimiert und Prozesse automatisiert, ist insoweit begrüßenswert. Auch der geplante Parallelbetrieb ist geeignet, die Erstellung der Rechnung unter Verwendung des neuen Buchführungssystems vergleichend zu validieren und so eine reibungslose Inbetriebnahme sicherzustellen.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass die Anforderungen der Rechnungslegung gem. § 60 AbgG in die neue Software-gestützte doppelte Buchhaltung integriert würden. Die bisher übliche manuelle Aufstellung der Rechnungslegung werde zukünftig die Software ausführen. Mit endgültiger Einführung der marktgängigen Software würden Regelungen hinsichtlich Berechtigungen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgelegt und dokumentiert, sodass sie auch im Bereich der Rechnungslegung perspektivisch unseren Empfehlungen folgen könne. (Nummer 3.4)

- 0.5 Die Fraktion richtet ihre IT-Sicherheit an den Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zum IT-Grundschutz mit den zugehörigen Standards aus. Zum Schutz ihrer Daten hat die Fraktion verschiedene Maßnahmen ergriffen. Die von der Fraktion genannten Maßnahmen ersetzen kein Notfallkonzept zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Mit einem umfassenden Notfallkonzept könnte die Fraktion potenzielle Risiken und Bedrohungen frühzeitig erkennen und entsprechende Maßnahmen ergreifen, um Auswirkungen auf ihre Organisation zu minimieren. Die Fraktion sollte zeitnah eine umfassende Risikoanalyse erstellen und die Hinweise und Empfehlungen aus der Risikoanalyse schnellstmöglich umsetzen.

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass für sie ein stabiler und sicherer IT-Betrieb oberste Priorität habe. Die IT der Fraktion setze seit Jahren auf die Segmentierung des eigenen Netzes und auf die konsequente Verschlüsselung aller Kommunikationsverbindungen. Die Sicherheitseinstellungen auf den Endgeräten seien deutlich restriktiv. Auch sei die IT-Abteilung der Fraktion personell so ausgestattet, dass im Bedarfsfall mit der Behebung einer möglichen Störung unmittelbar begonnen werden könne.

Die Fraktion habe eine neue Referentin eingestellt, die zusammen mit einem Dienstleister ein IT-Notfallkonzeptes erarbeitet. Auch erstelle die Fraktion derzeit eine umfassende Risikoanalyse, auf deren Grundlage sie weitere Schritte zur Risikominimierung und Risikobeherrschung unternehmen würde.

Wir begrüßen die von der Fraktion eingeleiteten Maßnahmen zur Risikoanalyse und zur Erstellung eines Notfallkonzepts zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Die Fraktion folgt damit unseren Empfehlungen. (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 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.

1.3.3 Kontradiktorisches Verfahren

Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen haben wir mit der SPD-Fraktion am 19. 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 SPD-Fraktion hat mit Schreiben vom 27. September 2024 eine Stellungnahme abgegeben. Diese haben wir berücksichtigt und unsere abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung dargestellt.

2 Aufbauorganisation der Fraktion und ihres Finanzwesens

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

Die **Organe der Fraktion** sind

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

⁸ § 59 Absatz 1 AbgG.

⁹ Geschäftsordnung der SPD-Bundestagsfraktion, Beschluss der Fraktionsversammlung vom 12. Februar 2019, geändert durch Beschluss der Fraktionsversammlung vom 22. Juni 2021.

- der Fraktionsvorsitzende,
- die Erste Parlamentarische Geschäftsführerin,
- die Parlamentarischen Geschäftsführer,
- die Rechnungsprüfungskommission.^{10, 11}

Die **Fraktionsversammlung** wird vom Fraktionsvorsitzenden oder auf Antrag von mindestens einem Viertel der Fraktionsmitglieder einberufen.¹² Zu ihren Aufgaben gehören die Wahl des Fraktionsvorsitzenden, der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin sowie der weiteren Parlamentarischen Geschäftsführer, der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission und des Fraktionsvorstands¹³ sowie die Entlastung des Fraktionsvorstands.¹⁴ Die Fraktionsversammlung beschließt die Geschäftsordnung, Zahl und Aufgabengebiete der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden sowie den Wirtschaftsplan der Fraktion.¹⁵

Der **Geschäftsführende Fraktionsvorstand** besteht aus dem Fraktionsvorsitzenden, den Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin und den weiteren Parlamentarischen Geschäftsführern sowie dem Justiziar.¹⁶ Er führt die Geschäfte der Fraktion und bestimmt die Aufgabengebiete der Parlamentarischen Geschäftsführer.¹⁷ Der Bereich „Finanzen“ gehörte zum Zeitpunkt unserer Erhebungen zum Aufgabengebiet der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin. Im Übrigen entscheidet der Geschäftsführende Fraktionsvorstand über Planstellen, die über den Wirtschaftsplan hinausgehen.¹⁸

Der **Fraktionsvorstand** besteht aus dem Geschäftsführenden Fraktionsvorstand und weiteren Mitgliedern.¹⁹ Er unterstützt die Arbeit des Geschäftsführenden Fraktionsvorstandes und bereitet die Fraktionsversammlungen vor.²⁰

Der **Fraktionsvorsitzende** vertritt die Fraktion nach innen und außen und besitzt uneingeschränkte rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht.²¹

Die **Erste Parlamentarische Geschäftsführerin** hat ebenso wie der Fraktionsvorsitzende uneingeschränkte rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht.²² Zudem entwirft sie den

¹⁰ § 3 GO.

¹¹ Weitere Organe sind der Justiziar und die Arbeitsgruppen.

¹² § 1 Absatz 1 GO.

¹³ § 5 Absatz 9 GO.

¹⁴ § 5 Absatz 7 GO.

¹⁵ § 5 Absätze 5 bis 7 GO.

¹⁶ § 6 Absatz 1 GO.

¹⁷ § 6 Absätze 2 und 3 GO.

¹⁸ § 6 Absatz 4 GO.

¹⁹ § 7 Absatz 1 GO. Die weiteren Mitglieder des Fraktionsvorstandes werden von der Fraktionsversammlung gewählt, § 5 Absatz 9 Buchstabe f) GO.

²⁰ § 7 Absatz 3 GO.

²¹ § 8 Absatz 1 GO.

²² § 9 Absatz 1 GO.

Wirtschaftsplan und überwacht dessen Durchführung.²³ Den **Parlamentarischen Geschäftsführern** obliegt die Aufgabenerfüllung innerhalb des Ihnen zugewiesenen Geschäftsbereichs.²⁴

Die **Rechnungsprüfungskommission** setzt sich aus drei Fraktionsmitgliedern zusammen, die nicht dem Fraktionsvorstand angehören dürfen.²⁵ Sie prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktion und berichtet der Fraktionsversammlung mindestens einmal im Jahr.²⁶

Die Fraktionsverwaltung unterstützt die Fraktion bei ihren Aufgaben. Leiter der Fraktionsverwaltung ist der **Fraktionsgeschäftsführer**. Er ist – ebenso wie die anderen Mitarbeiter der Verwaltung – nicht Mitglied der Fraktion, sondern bei dieser angestellt. Er erledigt nach Abstimmung mit der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin die organisatorischen, administrativen und finanziellen Geschäfte der laufenden Verwaltung.²⁷

Der organisatorische Aufbau der Fraktion ist in einem **Organisations- und Geschäftsverteilungsplan** geregelt. Dieser lag uns in der Fassung vom 12. September 2022 vor. Er sieht eine eigene Einheit für die Finanzbuchhaltung vor. Die Finanzbuchhaltung gehört zum Verantwortungsbereich der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin. Sie ist verantwortlich für die Haushaltsaufstellung, -durchführung und -überwachung, die Kassenauszahlung, die Buchhaltung und die Rechnungslegung. Darüber hinaus verwaltet die Finanzbuchhaltung die finanzielle Abwicklung des Fuhrparks, der Dienstreisen und anderer kostenwirksamer Maßnahmen. Der Finanzbuchhaltung gehören vier Mitarbeiterinnen an. Der Bereich der Beschaffung fällt in den Geschäftsbereich eines anderen Parlamentarischen Geschäftsführers. Die Lohnbuchhaltung wird vom Personalbüro verwaltet, das zum Geschäftsbereich einer weiteren Parlamentarischen Geschäftsführerin gehört.

3 Ablauforganisation des Finanzwesens

3.1 Aufstellung, Beschluss und Durchführung des Wirtschaftsplans

3.1.1 Verfahren

Der Wirtschaftsplan der Fraktion legt fest, für welche Zwecke die jährlichen Fraktionsmittel verwendet werden sollen. Gemäß § 9 Absatz 2 GO ist die **Erste Parlamentarische**

²³ § 9 Absatz 2 GO.

²⁴ § 10 GO.

²⁵ § 13 Absatz 1 GO.

²⁶ § 13 Absatz 2 GO.

²⁷ § 16 Absatz 1 GO.

Geschäftsführerin verantwortlich für die Erstellung und die Überwachung der Durchführung des Wirtschaftsplans. Der Wirtschaftsplan umfasst alle geplanten Ausgaben und Einnahmen des Planungsjahres. Er gliedert sich nach den Titeln des Kontenplans. Zudem enthält er als Anlage den Stellenplan.²⁸

Über die Geschäftsordnung hinausgehende fraktionsinterne **Regelungen und Prozessbeschreibungen** zur Aufstellung des Wirtschaftsplans existieren nicht.

Zur **Aufstellung des Wirtschaftsplans** kalkulieren die verschiedenen Organisationseinheiten zunächst ihre jeweils geplanten Ausgaben. Die Finanzbuchhaltung konsolidiert diese zu einem ersten Gesamtentwurf. Die Zulieferungen basieren auf Exceltabellen. Anschließend wird der Entwurf in mehreren Abstimmungsrunden mit der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin und den bedarfsanmeldenden Organisationseinheiten angepasst. Die Fraktionsversammlung beschließt dann den finalen Wirtschaftsplan.²⁹

3.1.2 Würdigung

Die Fraktion hat die Zuständigkeit für die Aufstellung des Wirtschaftsplans und den Beschluss desselben hinreichend in ihrer Geschäftsordnung festgelegt. Die für die Durchführung des Wirtschaftsplans Verantwortlichen hat sie ebenfalls durch die Geschäftsordnung und den Organisations- und Geschäftsverteilungsplan eindeutig bestimmt.

3.1.3 Empfehlung

Die Regelung in der Geschäftsordnung und das Vorgehen entsprechen den Vorgaben. Es bestehen derzeit keine Bedenken, wenn sich die Fraktion bis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen³⁰ daran orientiert.

3.2 Abläufe und Befugnisse zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

3.2.1 Wesentliche Regelungen zur Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die **Geschäftsordnung** der Fraktion regelt grundlegend die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Mitglieder und Organe der Fraktion. Gemäß der Geschäftsordnung besitzen der Fraktionsgeschäftsführer, die Erste Parlamentarische Geschäftsführerin und die

²⁸ § 5 Absatz 7 GO.

²⁹ § 5 Absatz 7 GO.

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

Fraktionsversammlung Entscheidungsbefugnisse zur Wirtschaftsführung. Insbesondere der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin obliegt es, allgemeine Regeln für Beschaffungen zu erlassen.³¹

Die Erste Parlamentarische Geschäftsführerin hat entsprechende Regeln zur Beschaffung in einer **Beschaffungsanweisung**³² erlassen. Die Anweisung verlangt zum einen, Prinzipien wie Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Schriftlichkeit einzuhalten. Zum anderen verankert sie grundsätzliche interne Kontrollen wie das Vier-Augen-Prinzip, ein allgemeines Genehmigungserfordernis und Funktionstrennungen. Schließlich enthält sie standardisierte Formulare und Mustervorblätter, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten.

Zudem informieren weitere **Hinweise**³³ der Fraktionsverwaltung über Voraussetzungen und Vorgehen in bestimmten Fällen. Hierzu gehören die „Hinweise für die Durchführung von Fraktion vor Ort-Veranstaltungen“ sowie die „Hinweise zur Durchführung von Veranstaltungen“.

Die Fraktion hat Regelungen, wie abzurechnen ist, in verschiedenen Regelwerken niedergelegt. Eine zusammenfassende Übersicht hat sie nicht. Die Fraktion wies im Abschlussgespräch darauf hin, dass sie mit der Einführung der neuen Buchungssoftware im laufenden Jahr die Regelwerke anpassen und bestehende Mängel beheben werde.

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.

³¹ § 9 Absatz 2 GO.

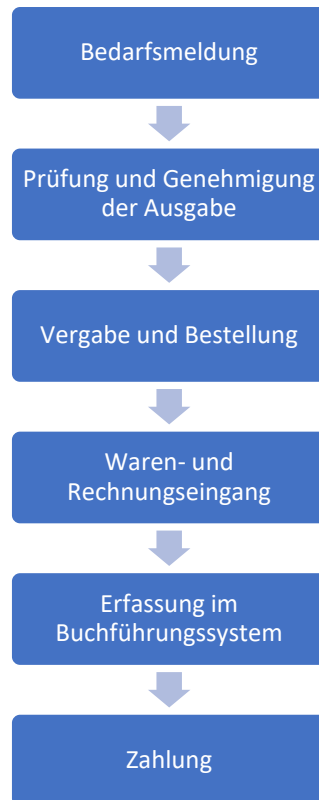
³² Anweisung zur Beschaffung von Waren und Dienstleistungen sowie zur Entsorgung und Verwertung ausgemusterter Gegenstände (Beschaffungsanweisung), gültig ab 15. Januar 2021.

³³ Die Hinweise sind ergänzende Erläuterungen zur Beschaffungsanweisung hinsichtlich des Verfahrensablaufs, der Ansprechpersonen und der zu beachtenden Inhalte. Sie liegen in Form eines Merkblattes vor.

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.³⁴ Die Fraktion hat für ihre Beschaffungen folgendes Verfahren geregelt:

Ein Beschaffungsvorgang wird durch eine **Bedarfsmeldung** ausgelöst. Bedarfsträger können Arbeitseinheiten der Fraktion oder Organisationseinheiten der Fraktionsverwaltung, Fraktionsmitglieder und Fraktionsmitarbeiter sein. Die Bedarfsträger beantragen ihren Bedarf bei der zentralen Bedarfsstelle. Bestimmte Organisationseinheiten können ihren Bedarf selbst beschaffen (dezentrale Beschaffungsstellen).³⁵

Die zentrale Beschaffungsstelle **prüft**, ob die beantragte Beschaffung gerechtfertigt ist und ob die hierfür benötigten Haushaltsmittel vorhanden sind.^{36, 37} Kann der Bedarf nicht aus vorhandenen Lagerbeständen gedeckt werden, leiten die Beschaffungsstellen den Antrag zur

³⁴ Vgl. Tz. 1.3.1.

³⁵ Nummer 3.2 der Beschaffungsanweisung.

³⁶ Nummer 4.2 der Beschaffungsanweisung.

³⁷ Auch die dezentralen Beschaffungsstellen haben ihren eigenen Bedarf über die zentrale Beschaffungsstelle anzumelden.

Genehmigung der Beschaffung weiter.³⁸ Jedem Beschaffungsantrag fügen sie eine Kostenkalkulation bei.³⁹

Beschaffungen dürfen nur durchgeführt werden, wenn zuvor eine **schriftliche Genehmigung** erteilt wurde.⁴⁰ Die Genehmigungsbefugnis richtet sich nach dem voraussichtlichen Auftragswert.^{41, 42}

Nach Genehmigung einer Beschaffung orientiert sich das **Vergabeverfahren** an den Bestimmungen der Vergabeverordnung sowie der Unterschwellenvergabeverordnung.⁴³ Maßgeblich für die Bestimmung des Vergabeverfahrens sind der erwartete Auftragswert und die Art der zu beschaffenden Ware oder Dienstleistung.⁴⁴

Die **Bestellung** wird durch die jeweilige Beschaffungsstelle veranlasst.⁴⁵ Diese ist auch für die Überwachung der vertragsmäßigen Pflichten verantwortlich und prüft die Warenlieferungen.⁴⁶ Für die Inventarisierung von Gegenständen mit einem Anschaffungswert von über 200 Euro ist die zentrale Beschaffungsstelle verantwortlich.⁴⁷

Nach Lieferung und **Rechnungseingang** prüft und bestätigt die jeweilige Beschaffungsstelle die sachliche Richtigkeit der Rechnung. Anschließend leitet sie die Rechnung zusammen mit einer Kopie der Beschaffungsgenehmigung an die Finanzbuchhaltung weiter.⁴⁸ Sofern Skonto gewährt wird, berechnet die Finanzbuchhaltung den zu zahlenden Rechnungsbetrag und stellt die rechnerische Richtigkeit fest. Anschließend veranlasst sie die **Zahlung**.⁴⁹

Die Finanzbuchhaltung **erfasst** eingehende Rechnungen fortlaufend **im Buchführungssystem**. Nach Weiterleitung durch die Leiterin der Finanzbuchhaltung nimmt eine Mitarbeiterin der Finanzbuchhaltung die Buchung einer angewiesenen Rechnung vor. Der gebuchte Sammelbetrag mehrerer Rechnungen wird schließlich über ein Online-Banking-Portal nach Freizeichnung von zwei weiteren Mitarbeiterinnen der Finanzbuchhaltung an die Bank zur Überweisung freigegeben.

Derzeit gibt es keine Regelung oder Dokumentation der Ablauforganisation der Buchführung. Zum Beispiel hat die Fraktion bisher keine schriftlich fixierten Regelungen zur Zuord-

³⁸ Die dezentralen Beschaffungsstellen holen die Genehmigungen für die von ihnen durchzuführenden Beschaffungen selber ein. Im Übrigen ist dies Aufgabe der zentralen Beschaffungsstelle.

³⁹ Nummer 4.2 der Beschaffungsanweisung.

⁴⁰ Nummer 5.1 der Beschaffungsanweisung.

⁴¹ Nummer 5.2 der Beschaffungsanweisung.

⁴² Bei Aufträgen mit unbestimmter Laufzeit oder mit einer Laufzeit von mehr als vier Jahren gelten die Ausgaben für vier Jahre als Auftragswert.

⁴³ Nummer 6.1 der Beschaffungsanweisung.

⁴⁴ Nummern 6.2 bis 6.6 der Beschaffungsanweisung.

⁴⁵ Nummer 7 der Beschaffungsanweisung.

⁴⁶ Nummern 8.1 und 8.2 der Beschaffungsanweisung.

⁴⁷ Nummer 8.3 der Beschaffungsanweisung.

⁴⁸ Nummer 8.4 der Beschaffungsanweisung.

⁴⁹ Nummer 8.5 der Beschaffungsanweisung.

nung der Geschäftsvorfälle auf die einzelnen Sachkonten. Auch die notwendigen Arbeitsschritte hat sie bisher nicht dokumentiert.

Zur unterjährigen Buchführung und zur Rechnungslegung (siehe Nummer 3.4) verwendet die Fraktion ein **selbstentwickeltes Buchführungsprogramm**. Bei dem Programm handelt es sich um eine Eigenentwicklung, die auf kameraler Buchhaltung basiert. Die Fraktion bucht über das Programm Einnahmen und Ausgaben sowie Vermögenswerte. Die Fraktion nutzt für die Buchungen einen selbstentwickelten **Kontenplan** (Stand: 2023). Dieser führt 72 Titel für Ausgaben- und Einnahmenposten sowie vier Zahlwege auf. Die Mitarbeiterinnen der Finanzbuchhaltung haben Buchungsberechtigungen, während der Administrator der IT-Abteilung nur Leserechte besitzt. Über das Programm ist eine rückwirkende Änderung vorgenommener Buchungen nicht möglich.

Die Fraktion plant, ab dem Jahr 2024 auf ein **marktgängiges Buchführungsprogramm** umzustellen. Den Beschaffungsvertrag hat sie bereits geschlossen. Um eine reibungslose Buchhaltung zu gewährleisten plant die Fraktion für das Jahr 2024 einen Parallelbetrieb des alten und des neuen Programms.

3.2.3 Würdigung

Die Beschaffungsanweisung deckt alle wesentlichen Schritte des Beschaffungsverfahrens von der Bedarfsmeldung über die Genehmigung und das Vergabeverfahren bis hin zur Rechnungsverarbeitung ab.

Bei der Zahlung von Rechnungen hat die Fraktion sichergestellt, dass mindestens zwei Personen diese freigeben und zeichnen. Ein Vier-Augen-Prinzip besteht jedoch nicht für die Erfassung der Buchungen im Buchhaltungsprogramm. Die korrekte und konsistente Buchung einzelner Geschäftsvorfälle ist notwendig, damit eine richtige Rechnung erstellt werden kann. Bei jeder Buchung können Flüchtigkeitsfehler oder falsche Einschätzungen vorkommen, zum Beispiel, dass Geschäftsvorfälle den Konten inkonsistent zugeordnet werden. Durch eine Kontrolle der Buchung durch eine zweite Person könnten diese vermieden werden.

Die Fraktion sollte wiederkehrende Geschäftsabläufe hinreichend detailliert regeln und zwecks Wissensmanagement dokumentieren. Insbesondere bei Personalfluktuation besteht das Risiko, dass personengebundenen Wissen verloren geht.

Bei dem verwendeten Buchführungsprogramm handelt es sich um eine Eigenentwicklung. Die Umstellung auf ein marktgängiges Buchführungsprogramm ist grundsätzlich begrüßenswert. Insbesondere die Integration weiterer Arbeitsabläufe wie der der Personalabrechnung (siehe Tz. 3.3), die derzeit ohne Schnittstellen in anderen Programmen ablaufen, verspricht Effizienzgewinne und Risikominimierung.

3.2.4 Empfehlungen

Wir haben empfohlen, die Einführung des neuen Buchführungsprogramms dazu zu nutzen, wesentliche Zuständigkeiten und Prozesse zur unterjährigen Buchführung schriftlich und verbindlich zu regeln. Dabei sollte die Fraktion insbesondere ein Augenmerk auf effektive interne Kontrollmechanismen legen. Wir empfehlen deshalb, das Vier-Augen-Prinzip auch für die Buchung von Geschäftsvorfällen einzuführen.

3.2.5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass sie den Hinweisen des Bundesrechnungshofes zur Regelung von Zuständigkeiten und Verfahren in Hinblick auf Standardisierung, Dokumentation und Wissenssicherung perspektivisch folgen werde.

Zu Beginn der 20. Wahlperiode sei die Umsteuerung der gesamten Organisationssoftwarelösung auf eine vollintegrierte, prüfsichere und zertifizierte Standardlösung beschlossen worden. Dieser Prozess habe bereits begonnen. Die Implementierung bis hin zur betriebsbereiten Bereitstellung werde bis zum Ende der 20. Wahlperiode in Anspruch nehmen, sodass die Fraktion zu Beginn der 21. Wahlperiode über eine ganzheitliche Betriebssoftware-Lösung verfügen werde. Zu diesem Zeitpunkt und unter Berücksichtigung des darauf auszurichtenden Organisations- und Personalkonzeptes werde es möglich sein, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Verfahren der Buchungen und Abrechnungen sowie wissenserhaltende Redundanzen abzubilden.

Ein Dokumentieren der Strukturen und Abläufe der 20. Wahlperiode zu diesem fortgeschrittenen Zeitpunkt würde nicht nur dringend benötigte Personalressourcen unnötig binden, sondern auch dem Wissenserhalt unter den oben ausgeführten Gesichtspunkten und aufgrund der Diskontinuität nur als historische Herleitung dienen können, weswegen sie auf die neuaufzunehmende Arbeitsweise in der 21. Wahlperiode verweise.

3.2.6 Abschließende Würdigung

Die Fraktion will unsere Empfehlungen in der nächsten Wahlperiode umsetzen.

3.3 Verfahren der Personalabrechnung

3.3.1 Regelungen und Abrechnungsprogramm

Die Fraktion hat diverse Dienstvereinbarungen mit dem Personalrat der Fraktion, u. a. zur Einstellung von wissenschaftlichen Mitarbeitern sowie eine Inklusionsvereinbarung, getroffen. Spezielle Regelungen oder Prozessbeschreibungen, die das Verfahren zur

Personalabrechnung dokumentieren, hat sie nicht. Organisatorisch sind die Personalabteilung und die Finanzbuchhaltung bei der Personalabrechnung eingebunden.

Für die Gehaltsabrechnung setzt die Fraktion ein marktgängiges Standardprodukt ein. Das Gehaltsabrechnungsprogramm stellt automatisiert die aktuellen Tarif- und Besoldungstabellen bereit. In naher Zukunft wird das Programm nicht mehr vom Hersteller unterstützt. Die Fraktion plant, mit der Einführung des neuen Buchführungsprogramms das Gehaltsabrechnungsprogramm zu ersetzen und die Gehaltsabrechnung in das neue Buchführungsprogramm zu integrieren.

3.3.2 Verfahren

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

Angestoßen wird der Prozess der Gehaltsabrechnung durch den Abschluss eines Arbeits- bzw. Dienstvertrages. Sobald sie die relevanten Unterlagen erhalten hat, **erfasst die Personalabteilung Stamm- und Bewegungsdaten** im Gehaltsabrechnungsprogramm. Über das Programm erstellt sie auch Meldungen an die Sozialversicherung und an die Steuerverwaltung.

Das Gehaltsabrechnungsprogramm erledigt auch die **Berechnung der Lohn- und Gehaltsbestandteile**. Hierzu aktualisiert der Dienstleister die der Berechnung zugrunde liegenden Lohn- und Gehaltstabellen bei Bedarf. Monatlich ruft die Personalabteilung die Berechnungsdaten ab und holt weitere notwendige Informationen ein. Zum Beispiel erkundigt sie sich über die Beitragssätze zur Krankenversicherung. Anschließend veranlasst die Personalabteilung die Steuer- und Krankenkassenüberweisung und übermittelt der Finanzbuchhaltung die Gesamtsumme über einen Überweisungszettel. Die Finanzbuchhaltung zeichnet den Überweisungszettel frei. Sie meldet die Freigabe per Datenfernübertragung an die Hausbank, die dann die Gehälter an die Beschäftigten überweist.

Das Programm zur Gehaltsabrechnung hat keine Verbindung zum Buchführungsprogramm der Finanzbuchhaltung. Die Finanzbuchhaltung verbucht die Personalkosten daher manuell.

Zur **internen Kontrolle** findet bei der Eingabe von Stammdaten sowie monatlich als Plausibilitätsprüfung der Lohn- und Gehaltsabrechnung das Vier-Augen-Prinzip Anwendung. Mitarbeiter haben keinen Zugriff auf das System und die Stammdaten. Sie sind verpflichtet, Änderungen zu melden. Zugriff haben nur die Mitarbeiterinnen der Personalabteilung.

3.3.3 Würdigung

Die Personalabrechnung ist auf insgesamt drei Akteure innerhalb und außerhalb der Fraktion verteilt. Sie ist weitgehend automatisiert und wird in einem marktgängigen Programm

durchgeführt, das vom Buchführungsprogramm entkoppelt ist. Die Entkoppelung erfordert jedoch eine manuelle Übertragung zwischen dem Gehaltsabrechnungs- und dem Buchführungsprogramm. Medienbrüche bergen stets ein Fehler-Risiko. Die Neuausrichtung mit der geplanten Zusammenführung von Gehaltsabrechnung und Buchführung im neuen Buchführungsprogramm scheint daher insoweit von Vorteil.

Bei der Eingabe der Stammdaten und der Erstellung der Gehaltsabrechnung wird das Vier-Augen-Prinzip eingehalten. Die Erfassung und Zusammenstellung der zahlungsrelevanten personenbezogenen Daten sind von der Zahlung an die Beschäftigten, das Finanzamt und die Sozialversicherung funktional getrennt.

Einschlägige Regelungen, die das Verfahren zur Gehaltsabrechnung analog wie die Beschaffungsanweisung das Beschaffungsverfahren normieren, hat die Fraktion bisher nicht. Ebenso wenig hat sie Arbeitshilfen oder Prozessbeschreibungen, welche wesentliche Schritte des Verfahrens und das Zusammenspiel der beteiligten Akteure dokumentieren. Die Arbeitsschritte in der Gehaltsabrechnung sollten hinreichend detailliert geregelt und zwecks Wissensmanagement dokumentiert sein. Insbesondere bei einem Personalwechsel besteht sonst das Risiko, dass personengebundenen Wissen verloren geht.

3.3.4 Empfehlung

Wir haben empfohlen, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Verfahren der Personalabrechnung zu regeln und wesentliche Prozessschritte schriftlich zu dokumentieren.

3.3.5 Stellungnahme der Fraktion

In ihre Stellungnahme zu Tz. 3.2.4 hat die Fraktion auch Tz. 3.3.4 einbezogen. Sie werde den Hinweisen des Bundesrechnungshofes zur Regelung von Zuständigkeiten und Verfahren in Hinblick auf Standardisierung, Dokumentation und Wissenssicherung perspektivisch folgen. Zu den ergänzenden Einlassungen verweisen wir auf Tz. 3.2.5.

3.3.6 Abschließende Würdigung

Die Fraktion will unsere Empfehlungen in der nächsten Wahlperiode umsetzen.

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 jährliche Rechnung der Fraktion ist gemäß § 60 Absatz 2 und 3 AbgG nach Einnahmen und Ausgaben einerseits sowie nach Aktiva und Passiva andererseits zu gliedern. Um diese Rechnungsposten abzubilden, entwickelte ein früherer Wirtschaftsprüfer der Fraktion ein Überleitungsschema, das die kamerale Buchführung in die Rechnungslegung gemäß dem Abgeordnetengesetz überführen soll. Für die Rechnungserstellung wird das selbstentwickelte Buchführungsprogramm verwendet.

Die Rechnung wird jeweils im Januar für das Vorjahr erstellt. Bis einschließlich in die dritte Kalenderwoche veranlasst die Finanzbuchhaltung rückwirkende Buchungen von Einnahmen und Ausgaben für das abgelaufene Jahr. Da durch Beschränkungen der Software keine parallelen Buchungen in zwei verschiedenen Jahren möglich sind, bucht die Finanzbuchhaltung die Rechnungen des neuen Jahres erst nach Abschluss des alten Jahres ab der vierten Kalenderwoche.

Die Finanzbuchhaltung stellt die Jahresrechnung anhand eines eingespielten Bearbeitungsablaufs aus verschiedenen Quellen zusammen. So stimmt sie zum Beispiel die Kontenentwicklung der gebuchten Einnahmen und Ausgaben im Buchführungssystem mit der Bankkontenentwicklung ab und ermittelt die Forderungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten zum Stichtag über Zwischenrechnungen. Für diesen Prozess der Rechnungserstellung nutzt die Finanzbuchhaltung derzeit diverse Exceltabellen, die manuell befüllt werden. Fraktionsinterne Regelungen, Arbeitshilfen oder Prozessbeschreibungen zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG bestehen nicht.

Seit dem Jahr 2022 hat die Fraktion einen neuen Wirtschaftsprüfer. Dieser verlangte verschiedene Änderungen. So weist die Fraktion Beträge, die sie bisher am Jahresanfang rückwirkend für das alte Jahr gebucht hatte, nun im Abschluss als Forderung bzw. Verbindlichkeit aus. Auch werden erstmals Rückstellungen für Urlaubsansprüche und ausstehende Verbindlichkeiten berechnet und ausgewiesen. Der entsprechende Aufwand wird dem entsprechenden Ausgabetitel zugerechnet.

3.4.2 Würdigung

Die Rechnungslegung ist derzeit von Insellösungen geprägt. Die Fraktion berechnete Rechnungsbestandteile, welche das selbstentwickelte Programm nicht abdeckte, bisher größtenteils manuell. Dieses Vorgehen war risikobehaftet. Die Einführung des neuen Buchführ-

nungssystem, welches Schnittstellen minimiert und Prozesse automatisiert, ist insoweit begrüßenswert. Auch der geplante Parallelbetrieb ist geeignet, die Erstellung der Rechnung unter Verwendung des neuen Buchführungssystems vergleichend zu validieren und so eine reibungslose Inbetriebnahme sicherzustellen.

Es fehlt an einer Dokumentation der Ablauforganisation. Zum Beispiel bestehen keine Übersichten oder Beschreibungen der manuellen Schritte, welche zum Abschluss der Jahresrechnung notwendig sind. Auch hat die Fraktion keine fraktionsinternen Regelungen und Prozessbeschreibungen zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG. Insoweit besteht die Gefahr, dass zum Beispiel vergleichbare Geschäftsvorfälle unterschiedlichen Konten zugeordnet werden. Solche wiederkehrenden Geschäftsabläufe sollten hinreichend detailliert geregelt und zwecks Wissensmanagement dokumentiert werden. Ansonsten besteht bei Personalfuktuation das Risiko, dass personen gebundenes Wissen verloren geht. Dies könnte eine ordnungsgemäße und zeitnahe Rechnungslegung gefährden.

3.4.3 Empfehlungen

Wir haben empfohlen, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Verfahren zur Buchung von Geschäftsvorfällen und zur Erstellung der Jahresrechnung gemäß § 60 AbgG zu regeln und wesentliche Prozessschritte schriftlich zu dokumentieren.

3.4.4 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat ausgeführt, dass sie einen Kontenplan verwende, der nach Einnahmen und Ausgaben gegliedert sei. Der Kontenplan enthalte Buchungshinweise, die Grundlage für die Zuordnung von Geschäftsvorfällen seien. Die Buchungshinweise seien jedoch nicht erschöpfend aufgeführt.

Die im Kontenplan aufgeführten Ausgabe- und Einnahmetitel fänden sich im Wirtschaftsplan sowie im kameralen Buchhaltungsprogramm wieder. Sie seien ebenfalls Grundlage für die zukünftige, in einer marktgängigen Software geführte doppelte Buchhaltung.

Anforderungen der Rechnungslegung gemäß § 60 AbgG würden in die neue Software-gestützte doppelte Buchhaltung integriert. Die bisher übliche manuelle Aufstellung der Rechnungslegung werde zukünftig die Software ausführen.

Mit endgültiger Einführung der marktgängigen Software würden Regelungen hinsichtlich Berechtigungen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgelegt und dokumentiert, so dass sie auch im Bereich der Rechnungslegung perspektivisch den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen könne.

3.4.5 Abschließende Würdigung

Die Fraktion will mit Einführung einer marktgängigen Buchführungssoftware unsere Empfehlung umsetzen.

4 IT-Unterstützung der Rechnungslegung

4.1 Rahmenbedingungen

Die Daten zu den wirtschaftlichen Grundlagen der Fraktion 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.⁵⁰

Im IT-Grundschutz-Kompendium beschreibt das BSI standardisierte Sicherheitsanforderungen für typische Geschäftsprozesse, Anwendungen, IT-Systeme, Kommunikationsverbindungen, Gebäude und Räume in sogenannten IT-Grundschutz-Bausteinen. Ziel des IT-Grundschutzes ist es, einen angemessenen Schutz für alle Informationen einer Institution zu erreichen. Mit der aktuellen Ausgabe des IT-Grundschutz-Kompendiums steht Zuständigen in Behörden und Unternehmen ein fundiertes Werkzeug mit einer breiten und geprüften Expertise zu allen Facetten der Informationssicherheit zur Verfügung. Damit können relevante 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.⁵¹

Mit dem BSI Standard 200-3⁵² 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

⁵⁰ 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.

⁵¹ Vgl. BSI, IT-Grundschutz-Kompendium, Stand: Februar 2023.

⁵² Vgl. BSI, Standard 200-3, „Risikoanalyse auf der Basis von IT-Grundschutz“, Version 1.0.

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 200-4⁵³.

4.2 Sachverhalt

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 hat. Nach Angaben der Fraktion arbeite die IT-Organisation 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. Sie hat dazu eine „Dienstvereinbarung über die Nutzung elektronischer Medien durch Fraktionsbeschäftigte“ mit dem Personalrat geschlossen. Die Dienstvereinbarung ist für alle Fraktionsbeschäftigten verbindlich.

Im Jahr 2022 untersuchte die Fraktion mit einem Penetrationstest⁵⁴ ihre IT auf mögliche Schwachstellen. Erkenntnisse der Untersuchung ließ sie nach eigenen Angaben teilweise in Vorgaben zur Absicherung und Nutzung ihrer IT einfließen.

⁵³ Vgl. BSI, Standard 200-4, Kapitel 4.4 (Dokumentation).

⁵⁴ Ein Penetrationstest ist ein Verfahren, um die Sicherheit von IT-Systemen gegen unautorisiertes Eindringen festzustellen.

Die Fraktion erklärte, dass die Erstellung eines umfassenden Notfallkonzepts eine offene Aufgabe sei. Ungeachtet dessen würde ihre IT-Organisation die Beschäftigten in unregelmäßigen Abständen zum Thema IT-Sicherheit der Fraktion sensibilisieren.

4.3 Würdigung

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

Die von der Fraktion genannten Maßnahmen ersetzen kein Notfallkonzept zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Es fehlt eine umfassende Risikoanalyse mit der Betrachtung von Auswirkungen möglicher Schadensereignisse (zum Beispiel einen Brand- oder Wasserschaden). Eine ganzheitliche Betrachtung möglicher Schadensereignisse könnte Risiken und Bedrohungen für die Organisation der Fraktion aufzeigen, die die Fraktion bisher nicht erkannt hat. Ein Penetrationstest ist zwar ein wichtiger Bestandteil einer Risikoanalyse, er kann diese aber nicht ersetzen, weil er nur bestimmte (Schutz des Systems vor unautorisiertem Eindringen) und nicht alle Bedrohungsszenarien (wie Naturereignisse) abdeckt.

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

Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Fraktion für ihren Bereich ein Notfallkonzept erstellt und einführt, das auch mögliche Schadensfälle erfasst. Damit wäre im Fall einer Naturkatastrophe, eines Cyberangriffs, bei Personalengpässen oder anderen Krisen sichergestellt, dass ein abgestimmtes Konzept zur Eindämmung und Bekämpfung der Folgen vorliegt. Eine regelmäßige Überprüfung dieses Notfallkonzepts ist ebenfalls unabdingbar, um

sicherzustellen, dass das Notfallkonzept immer den aktuellen Anforderungen und Gegebenheiten entspricht.

4.5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion hat mitgeteilt, dass ihre IT in den IT-Verbund Deutscher Bundestag eingebettet sei. Das habe bei einigen Themen die Konsequenz, dass sich die Fraktions-IT an den Randbedingungen orientieren müsse, die die Bundestagsverwaltung vorgebe und die die Fraktionen nur in Teilen mitgestalten könnten.

Für die Fraktion habe ein stabiler und sicherer IT-Betrieb oberste Priorität. Die IT der Fraktion setze seit Jahren auf die Segmentierung des eigenen Netzes und auf die konsequente Verschlüsselung aller Kommunikationsverbindungen. So müssten sich ihre Endgeräte im Netzwerk authentisieren und die Kommunikation werde auch im Tertiärbereich des Bundestagsnetzes verschlüsselt. Die Sicherheitseinstellungen auf den Endgeräten seien deutlich restriktiv.

Obwohl der Bundesrechnungshof ausdrücklich nicht von Lücken in der IT-Sicherheit bei der Fraktion spreche, erwecke er in den Tzn. 4.1 bis 4.4 den Eindruck, die Fraktion schenke den Themen eines stabilen IT-Betriebs und der IT-Sicherheit keine oder zumindest zu wenig Beachtung und der Zustand der Fraktions-IT sei von mangelndem Überblick und substantiellen Sicherheitslücken geprägt. Vor dem Hintergrund dessen, was durch die IT-Abteilung der Fraktion für einen verlässlichen IT-Betrieb unternommen worden sei und werde, sei dieser Eindruck falsch. Die IT-Abteilung der Fraktion sei personell so ausgestattet, dass im Bedarfsfall mit der Behebung einer möglichen Störung unmittelbar begonnen werden könne.

Die Fraktion habe eine neue Referentin in der Abteilung eingestellt und dies zum Anlass genommen, zusammen mit einem Dienstleister die Erarbeitung eines IT-Notfallkonzeptes und der dafür notwendigen Vorarbeiten in Angriff zu nehmen. Auch erarbeite die Fraktion derzeit eine umfassende Risikoanalyse, auf deren Grundlage sie weitere Schritte zur Risikominimierung und Risikobeherrschung unternehmen werde.

4.6 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die von der Fraktion eingeleiteten Maßnahmen zur Risikoanalyse und zur Erstellung eines umfassenden Notfallkonzeptes zur Absicherung der fraktionseigenen IT-Infrastruktur. Die Fraktion folgt damit unseren Empfehlungen.

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.⁵⁵ 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.⁵⁶

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:

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Nummern 2 bis 4.

5.1.1 Allgemeine Bestimmungen

Dauer des Haushaltsjahres

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

Zahlung der Geldleistungen nach § 58 AbgG

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

Aufstellung fraktionsinterner Finanzregeln

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

Aufstellung/Änderung von Wirtschaftsplänen/Haushaltsplänen

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

Aufbewahrung der Bücher und der zahlungsbegründenden Unterlagen

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

5.1.2 Ausführung der Wirtschaftspläne/Haushaltspläne und Buchführung

Anträge von finanzwirksamen Maßnahmen

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

Auftragsvergabe

Hinsichtlich der Wertgrenzen für die Bestimmung von Zuständigkeiten und bei den Anforderungen an die Angebotsermittlung weichen die Regelungen der Fraktionen stark voneinander ab. Keine Fraktion wendet das öffentliche Vergaberecht unmittelbar an.⁵⁷ Eine Fraktion hat in ihren Regelungen ausdrücklich festgehalten, dass das öffentliche Vergaberecht für sie nicht bindend ist, sie es dennoch freiwillig anwendet. Verbindliche übergreifende Regeln gibt es hierzu bisher nicht.

Unvereinbarkeit von Auftragserteilung und Zahlung

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

Leistung von Zahlungen

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

Bestandsnachweis

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

⁵⁷ Ob öffentliches Vergaberecht anzuwenden ist, war nicht Bestandteil dieser Prüfung. Wir verweisen jedoch auf die Legaldefinition öffentlicher Auftraggeber in § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

⁵⁸ § 59 Absatz 3 AbgG.

Buchführung

Nach § 59 Absatz 2 AbgG haben die Fraktionen Bücher über ihre rechnungslegungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren. Die Art der Buchführung gibt das Abgeordnetengesetz jedoch nicht vor.⁵⁹ Mangels Ausführungsbestimmungen ist bisher auch nicht geregelt, in welcher Währung zu buchen ist.⁶⁰ Es ist nicht verbindlich geregelt, welche Unterlagen für die Buchführung aufzubewahren sind.

5.2 Würdigung

Klare, einheitliche und verbindliche Regelungen helfen den Fraktionen, mit den ihnen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachmitteln ordnungsgemäß und wirtschaftlich umzugehen. Zum einen stellen sie allgemeingültige Regeln für alle Fraktionen auf und mindern somit das Risiko für Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung in Bezug auf die ordnungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der bereitgestellten Mittel. Zum anderen können Dritte wie die Bundestagsverwaltung als zuständige exekutive Stelle oder der Bundesrechnungshof als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen anhand von Ausführungsbestimmungen nach einheitlichen und für alle Fraktionen gleichermaßen verbindlichen Maßstäben prüfen und hierüber das Vertrauen der Bevölkerung in eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel stärken.⁶¹

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-

⁵⁹ Nach dem Wortlaut des Abgeordnetengesetzes ist sowohl eine kamerale als auch eine kaufmännische Buchführung möglich.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Nach der Gesetzesbegründung zu § 60 AbgG soll die Jahresrechnung die Verantwortlichkeit der Fraktionen für den Umgang mit den staatlichen Mitteln gegenüber der Öffentlichkeit transparent machen und dieser die politisch wirksame Kontrolle des Finanzgebarens der Fraktionen ermöglichen. Siehe Bundestagsdrucksache 12/4756, zu § 51, Seite 8. Der damalige § 51 AbgG ist aufgrund weiterer Änderungen des Abgeordnetengesetzes der heutige § 60 AbgG.

und Wirtschaftsführung.⁶² 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 2024⁶³ weiterhin zulässt, nicht ersetzen.

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

5.3 Empfehlungen

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

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

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

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

⁶² 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.

⁶³ BGBl. I 2024 Nummer 450.

- Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen bei Wegfall einer Fraktion.⁶⁴
- „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 Buchführung⁶⁵ sowie einheitlicher Rechnungslegungsstandards (einheitlicher Kontenrahmen, Währung, Nachweis der rechnungsbegründenden Unterlagen).
- Beauftragung des Wirtschaftsprüfers auch mit der Prüfung der Einhaltung der Ausführungsbestimmungen.

5.4 Stellungnahmen der Fraktionen

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

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

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

⁶⁴ Siehe dazu auch Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag vom 4. September 2018, Tz. 3.3, Bundestagsdrucksache 19/4040.

⁶⁵ Die Festlegung auf die doppelte Buchführung ist naheliegend, da die von den Fraktionen genutzten Buchführungssysteme darauf ausgerichtet sind.

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

5.5 Abschließende Würdigung

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

Dr. Mähring

Dr. Keller

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.