

Bericht

Bericht des Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin gemäß § 8 Abs. 3 des Fraktionsgesetzes

1. Vorbemerkungen

Das Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fraktionsgesetz – FraktG) vom 8. Dezember 1993 (GVBl. S. 591), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2009 (GVBl. S. 874), schreibt in § 8 Abs. 3 vor, dass der Präsident nach Anhörung der Fraktionen dem Abgeordnetenhaus im Benehmen mit dem Ältestenrat jährlich bis zum 30. September einen Bericht über die Angemessenheit der Beträge nach § 8 Abs. 2 Satz 1 FraktG erstattet. Zugleich ist ein Anpassungsvorschlag vorzulegen, der den jeweils aktuellen Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 50 des Abgeordnetengesetzes des Bundes berücksichtigt. In Erfüllung meiner gesetzlichen Verpflichtung lege ich im Benehmen mit dem Ältestenrat den nachstehenden Bericht vor.

2. Aufgaben der Fraktionen

Die Fraktionen sind als ständige Gliederungen des Abgeordnetenhauses notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens (§ 2 Abs. 1 Satz 1 FraktG). Ihr Aufgabenbereich wird in § 2 Abs. 2 FraktG wie folgt beschrieben:

„Die Fraktionen nehmen als maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung unmittelbar Verfassungsaufgaben wahr. Sie koordinieren, steuern und erleichtern die politisch-parlamentarische Arbeit ihrer Mitglieder nach innen und außen und sichern damit die Arbeit des Abgeordnetenhauses selbst. Ihnen obliegt die Mitwirkung an der Gesetzgebungs- und der Kontrollfunktion des Abgeordnetenhauses; ihre Chancengleichheit mit der vollziehenden Gewalt ist so weit wie möglich zu gewährleisten. Sie haben teil an der Wahl- und Öffentlichkeitsfunktion des Abgeordnetenhauses.“ Um diese Aufgaben erfüllen zu können, bedürfen die Fraktionen organisatorischer, administrativer und wissenschaftlicher Zuarbeit sowie sächlicher Ressourcen.

3. Finanzierungsanspruch der Fraktionen

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 FraktG hat jede Fraktion zur Wahrnehmung ihrer in § 2 FraktG vorgesehenen Aufgaben einen Anspruch auf finanzielle Mittel aus dem Landeshaushalt. Dieser Anspruch setzt sich aus einem die allgemeine Arbeit der Fraktionsgeschäftsstellen sichernden gleich hohen Grundbetrag sowie einem nach der Mitgliederzahl jeder Fraktion gestaffelten Zuschlag zusammen (sog. Pro-Kopf-Betrag). Daneben haben Fraktionen, deren Parteien nicht an der Regierung beteiligt sind (Oppositionsfraktionen), einen Anspruch auf einen Oppositionszuschlag, der als Pauschalbetrag gewährt wird; eine ebenfalls zulässige Bemessung nach der Mitgliederzahl ist bisher nicht erfolgt.

Die den Fraktionen zustehenden Leistungen sind im Landeshaushalt Berlins im Einzelplan 01, Kapitel 0100, Titel 68401, ausgewiesen. Im Haushaltsjahr 2015 beläuft sich der Grundbetrag je Fraktion demnach auf 602.640 Euro jährlich, der Pro-Kopf-Betrag auf 29.136 Euro jährlich und der Oppositionszuschlag auf 285.552 Euro jährlich. Diese Beträge enthalten eine planerische Kostenvorsorge von 4%.

4. Anhörung der Fraktionen

Die Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin sind vor der Abgabe des Berichts um eine Stellungnahme gebeten worden. Es sollte dabei insbesondere auf Sachverhalte eingegangen werden, die voraussichtlich besondere Auswirkungen auf den Finanzbedarf der Fraktionen im Jahr 2015 haben.

Alle Fraktionen haben Stellungnahmen abgegeben. Davon sehen zwei keinen außerordentlichen Finanzbedarf im Jahr 2015 und erachten eine Anpassung an die Teuerungsrate nach dem bisherigen Verfahren (s. Drs. 17/1425) als ausreichend. Mit der beabsichtigten Gehaltsanpassung der Gehälter ihrer Beschäftigten begründet eine Fraktion einen Anpassungsbedarf von linear 2,5 %. Für denselben Zweck sowie die Realisierung zurückgestellter Investitionen im IT-Bereich erachtet eine andere Fraktion die Erhöhung der Fraktionszuschüsse um mindestens 5 % für notwendig. Die ungekürzte Auszahlung der im Haushaltsplan veranschlagten Mittel einschließlich der planerischen Kostenvorsorge von 4 % (s.o.) hält eine weitere Fraktion für angemessen, um ihren Finanzbedarf zu decken.

5. Entwicklung maßgeblicher Kosten

§ 8 Abs. 3 FraktG gibt keine expliziten Hinweise, nach welchen materiellen Kriterien die Fortentwicklung der Fraktionszuschüsse zu bemessen ist; allerdings wird dem Präsidenten aufgegeben, in seinem Anpassungsvorschlag den jeweils aktuellen Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 50 des Abgeordnetengesetzes des Bundes zu berücksichtigen.

a) Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 50 AbgBund

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat am 16. September 2014 auf der Grundlage des § 50 Abs. 2 Satz 3 des Abgeordnetengesetzes (Bund) einen Vorschlag zur Anpassung der Höhe der Geldleistungen aus dem Bundeshaushalt an die Fraktionen des Deutschen Bundestages vorgelegt (BT-Drs. 18/2500).

Er stellt darin fest, dass die Ausgaben der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Kalenderjahr 2013 im Durchschnitt zu 23 Prozent auf Sach- und zu 77 Prozent auf Personalausgaben entfielen.

Bezüglich der Sachkosten wurde anhand von zwei ausgewählten Teilindices des Verbraucherpreisindex für Deutschland eine durchschnittliche Preissteigerung in Höhe von 3,0 Prozent im Zeitraum Juli 2013 bis Juli 2014 festgestellt. Umgerechnet auf den obigen Sachkostenanteil ergibt sich danach ein Anpassungsbedarf bei den Fraktionsausgaben in Höhe von 0,69 Prozent.

Bei den Personalkosten wurde festgestellt, dass die Entgeltregelungen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst des Bundes ab März 2014 eine Erhöhung um 3,0 Prozent sowie ab März 2015 um 2,4 Prozent vorsehen. Entsprechend dem Personalkostenanteil an den Fraktionsausgaben ergibt sich daraus ein Anpassungsbedarf in Höhe von 3,9 Prozent ab 2015.

Im Ergebnis hat der Präsident des Deutschen Bundestages einen summarischen Anpassungsbedarf in Höhe von 4,59 Prozent festgestellt. Um diesen Faktor werden bei den Geldleistungen aus dem Bundeshaushalt an die Fraktionen des Deutschen Bundestages ab dem Haushaltsjahr 2015 der Grundbetrag je Fraktion sowie der Pro-Kopf-Betrag je Abgeordnetem erhöht; der Oppositionszuschlag bleibt jedoch unverändert.

b) *Kostenentwicklung auf der Landesebene*

Es erscheint auch auf der Landesebene Berlins sachgerecht, die Fraktionsausgaben in Sach- und Personalkosten zu unterteilen und diese Anteile anhand geeigneter Indikatoren fortzuschreiben. Bei dieser Methode muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Anpassungsempfehlung eine allgemein verbindliche Aussage für alle Fraktionen treffen soll. Sie kann deshalb nicht im Einzelnen die unterschiedlichen Ausgabenschwerpunkte (einschließlich der Rücklagenbildung und -entnahme) jeder Fraktion berücksichtigen, sondern muss generalisierend betrachten und werten. Aus dem Vergleich ergibt sich für die Fraktionen im (ungewichteten) Durchschnitt der Ausgaben des Jahres 2013 (siehe Drs. 17/1787) ein Sachkostenanteil von 21,11 Prozent sowie ein Personalkostenanteil von 78,89 Prozent (bezogen auf die Ist-Ausgaben).

Unter dieser Prämisse soll nunmehr die Anpassung des **Sachkostenanteils** anhand einer typisierenden Betrachtung der Ausgabenstruktur der Fraktionen vorgenommen werden. Deren Bestandteile, sofern sie nicht direkt den Verwendungsnachweisen entnommen werden können, sind anhand der Aufgaben der Fraktionen und der üblichen Ausgaben verwaltungsorientierter Organisationseinheiten hinreichend genau feststellbar. Diese Ausgabenbestandteile können weitgehend durch folgende Teilindices des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex (COICOP) abgebildet werden:

- Einrichtungsgegenstände und Bodenbeläge
- Verkehrsdienstleistungen
- Nachrichtenübermittlung
- Telefonapparate und Telefaxgeräte
- Telefon- und Telefaxdienste
- Datenverarbeitungsgeräte
- Reparatur von Geräten für Audioverarbeitung, Fotografie und Datenverarbeitung
- Zeitungen, Bücher und Schreibwaren
- Restaurants und Hotels

Die Summe der vorstehenden Teilindices für Sachausgaben hat sich vom Juli 2013 zum Juli 2014 im (ungewichteten) Durchschnitt um 0,7778 Prozent erhöht.

Diese Auswahl der Teilindices ergibt einen fiktiven Warenkorb an typischen Sachausgaben einer Fraktion des Abgeordnetenhauses von Berlin, der ein deutlich breiteres Spektrum als der für die Abbildung der Sachausgaben von Fraktionen des Deutschen Bundestages herangezogene Warenkorb enthält. Dies erklärt sich daraus, dass die Fraktionen des Deutschen Bundestages weitere, ihnen über den in BT-Drs. 18/2500 auf Seite 2

genannten Warenkorb (Kosten für Bücher, Zeitungen und Zeitschriften sowie Verpflegungs-, Beherbergungs- und Verkehrsdienstleistungen) hinaus gewährte Leistungen nicht selbst tragen müssen. Wegen der unterschiedlichen Warenkörbe stellt sich deshalb die zu berücksichtigende Kostenentwicklung für sie im Ergebnis anders dar als bei den Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin.

Für den **Personalkostenanteil** an den Fraktionsausgaben kann zunächst festgestellt werden, dass die Mitarbeiter der Fraktionen ihre Tätigkeit zwar im Bereich der organisierten Staatlichkeit ausüben, wegen des besonderen verfassungsrechtlichen Status der Fraktionen aber dem öffentlichen Dienst nicht angehören (s. auch § 2 Abs. 4 Satz 2 sowie § 8 Abs. 4 Satz 4 FraktG).

Aus diesem Grunde liegt eine Anknüpfung an den Vergleichsfaktor „Lohn- und Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst des Landes Berlin“ gerade derzeit nicht nahe, weil hier eine Sonderentwicklung stattfindet, die im Fraktionspersonal keine Entsprechung hat. Wegen des sog. Solidarpakts stagnierten die Bezüge langjährig und werden nunmehr durch den im Oktober 2010 geschlossenen Angleichungstarifvertrag für das Land Berlin zeitlich gestreckt (bis maximal 2017) an die tarifvertraglichen Regelungen des Tarifvertrags der Länder (TV-L) angeglichen. Für Berlin wurde eine Tarifierhöhung übernommen, die ab dem 1. Januar 2014 zu einer linearen Erhöhung um 2,95 Prozent führte. Wegen der gleichzeitig zu beachtenden Bestandsschutzregelungen für zahlreiche langjährig Beschäftigte ergeben sich daraus jedoch ungleichmäßige Anpassungen der individuellen Tarifvergütung. Deshalb kann die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst Berlins während des Übergangszeitraums eher nicht als Vergleichsfaktor für die Fraktionszuschüsse angesehen werden.

Trotz des Berücksichtigungsgebots des § 8 Abs. 3 FraktG erscheint es angesichts der gegenwärtigen Sondersituation Berlins auch nicht vertretbar, auf den für den Bereich des Bundes (TVöD) vereinbarten Tarifabschluss zurückzugreifen und sich bezüglich der Personalkostenentwicklung an den vom Präsidenten des Deutschen Bundestages getroffenen Feststellungen zu orientieren (s. o. unter 5a).

Aus diesen Gründen bleibt nur, auf andere repräsentative Aussagen zur Einkommensentwicklung zurückzugreifen. Es liegt nahe, dazu den vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg vorgelegten Bericht nach § 6 Abs. 3 des Landesabgeordnetengesetzes (Drs. 17/1805) heran-

zuziehen, der bereits als Grundlage für die Anpassung der Entschädigung der Mitglieder des Abgeordnetenhauses im Jahr 2015 dient. Es wird dort im Vergleichszeitraum eine Erhöhung der Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer im produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich in Höhe von 0,8 Prozent festgestellt.

6. Vorschlag des Präsidenten im Benehmen mit dem Ältestenrat

Zur Anpassung des Personalkostenanteils habe ich die Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg herangezogen (siehe Nr. 5 b). Entsprechend dem durchschnittlichen Personalkostenanteil an den Fraktionsausgaben in Höhe von 78,89 Prozent (siehe Nr. 5 b) würde dies rechnerisch eine lineare Erhöhung um 0,63 Prozent bedeuten.

Hinsichtlich des durchschnittlichen Sachkostenanteils der Fraktionsausgaben von 21,11 Prozent ergibt sich anhand der festgestellten geringen Kostensteigerung von 0,7778 Prozent ein Erhebungsbedarf von 0,16 Prozent.

Ich empfehle unter Berücksichtigung dieser Kostenentwicklungen im Personal- und Sachkostenbereich, die Leistungen an die Fraktionen im Jahr 2015 um insgesamt 0,79 Prozent zu erhöhen.

Berlin, den 1. Dezember 2014

Ralf Wieland