

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 2013 beläuft sich der Grundbetrag je Fraktion demnach auf 557.160 Euro jährlich, der Pro-Kopf-Betrag auf 26.928 Euro jährlich und der Oppositionszuschlag auf 264.000 Euro jährlich.

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 2014 haben.

Drei Fraktionen haben eine Stellungnahme abgegeben, von denen zwei keinen außerordentlichen Finanzbedarf im Jahr 2014 erwarten bzw. eine Anpassung an die Teuerungsrate für ausreichend erachten. Eine Fraktion hat für Investitionen einen Anpassungsbedarf von 2,5 % sowie für die Einkommensanpassung ihrer Beschäftigten einen Anpassungsbedarf von 5 % geltend gemacht, woraus sich angesichts der konkreten Ausgabenstruktur dieser Fraktion ein linearer Anpassungsbedarf von 4,5 % ergeben würde.

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 AbgG Bund*

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat am 16. Januar 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. 18/304).

Er stellt darin fest, dass die Ausgaben der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Kalenderjahr 2012 im Durchschnitt zu 22 Prozent auf Sach- und zu 78 Prozent auf Personalausgaben entfielen.

Bezüglich der Sachkosten wurde anhand von Teilindices des Verbraucherpreisindex für Deutschland eine durchschnittliche Preissteigerung in Höhe von 3,12 Prozent im Zeitraum Juli 2012 bis Juli 2013 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 aktuelle Laufzeit der Entgeltregelungen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst frühestens am 28. Februar 2014 endet, so dass zum jetzigen Zeitpunkt keine diesbezügliche Anpassungsempfehlung abgegeben werden kann.

Im Ergebnis hat der Präsident des Deutschen Bundestages einen Anpassungsbedarf in Höhe von 0,69 Prozent festgestellt. Um diesen Faktor werden bei den Geldleistungen aus dem Bundeshaushalt an die Fraktionen des Deutschen Bundestages ab dem Haushaltsjahr 2014 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 2012 (siehe Drs. 17/1172) ein Sachkostenanteil von 22,55 Prozent sowie ein Personalkostenanteil von 77,45 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:

- Möbel, Innenausstattung, Teppiche u.a. Bodenbeläge
- Verkehrsdienstleistungen
- Nachrichtenübermittlung
- Telefon- und Telefaxgeräte, einschl. Reparatur
- Telefon- und Telefaxdienstleistungen
- Informationsverarbeitungsgeräte
- Reparatur von Informationsverarbeitungsgeräten
- Zeitungen, Bücher und Schreibwaren
- Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen

Die Summe der vorstehenden Teilindices für Sachausgaben hat sich vom Juli 2012 zum Juli 2013 im (ungewichteten) Durchschnitt um 0,5670 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. 18/304 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 Ankopplung 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 Tarifanpassung übernommen, die ab dem 1. April 2013 zu einer linearen Erhöhung um 2,65 Prozent führte. Wegen der gleichzeitig zu beachtenden Bestandschutzregelungen 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. 17/1171) heranzuziehen, der bereits als Grundlage für die Anpassung der Entschädigung der Mitglieder des Abgeordnetenhauses im Jahr 2014 dient. Es wird dort im Vergleichszeitraum eine Erhöhung der Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer im produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich in Höhe von 0,69 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 77,45 Prozent (siehe Nr. 5 b) würde dies rechnerisch eine lineare Erhöhung um 0,53 Prozent bedeuten.

Hinsichtlich des durchschnittlichen Sachkostenanteils der Fraktionsausgaben von 22,55 Prozent ergibt sich anhand der festgestellten geringen Kos-

tensteigerung von 0,5670 Prozent ein Erhöhungsbedarf von 0,13 Prozent.

Ich empfehle unter Berücksichtigung dieser Kostenentwicklungen im Personal- und Sachkostenbereich, die Leistungen an die Fraktionen im Jahr 2014 um insgesamt 0,66 Prozent zu erhöhen.

Berlin, den 6. Februar 2014

Ralf Wieland

