

10. Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 2002 und 2003; hier: Prüfung der Personalausgaben

Die Prüfung der Personalausgaben bei den im Schleswig-Holsteinischen Landtag vertretenen Fraktionen führte zu keinen Beanstandungen. Alle Fraktionen wenden den BAT und seine Zusatztarifverträge sinngemäß an. Unterschiedliche Handhabungen gibt es u. a. bei der Befristung von Arbeitsverträgen sowie der Zusatzversorgung. Der LRH gibt hierzu Hinweise, damit die Fraktionsbeschäftigten im Vergleich mit den Landesbediensteten nicht besser, aber auch nicht schlechter gestellt werden.

10.1 Vorbemerkung

Der LRH hat die Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 2002 und 2003 bei den im Schleswig-Holsteinischen Landtag vertretenen Fraktionen¹ geprüft und über die Prüfung in seinen Bemerkungen 2005² berichtet. Von dieser Prüfung waren zunächst die Personalausgaben der Fraktionen ausgenommen, da bei der Prüfung der Fraktionsmittel der Jahre 1998 bis 2001 die SPD-Landtagsfraktion die Herausgabe der Personalunterlagen ihrer Fraktionsbeschäftigten verweigerte³ und der LRH daraufhin Klage vor dem Verwaltungsgericht Schleswig erhoben hat.

Mit dem inzwischen rechtskräftigen Urteil⁴ hat das Verwaltungsgericht Schleswig entschieden, dass dem LRH die Personalakten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - hier der beklagten SPD-Landtagsfraktion für den Zeitraum 1998 bis 2001 - vorzulegen sind. Ausgenommen hiervon sind in diesem konkreten Fall die Registerfächer „Gesundheit/Abwesenheit“ und „Abmahnungen/Verweise“, die auch nicht Gegenstand dieser Prüfung waren. Der LRH hat nunmehr bei allen Fraktionen die Personalausgaben der Jahre 2002 und 2003 geprüft.

¹ Der LRH verwendet einheitlich den Begriff „Fraktion“; den Abgeordneten des SSW stehen nach § 1 Abs. 2 FraktionsG die Rechte einer Fraktion zu.

² Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 11.

³ Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 9.6.

⁴ Urteil vom 30.09.2004, Az. 6 A 17/03.

10.2 Personalausgaben der Fraktionen in den Jahren 2002 und 2003

Die Fraktionen haben in den Jahren 2002 und 2003 insgesamt jeweils rd. 79 % ihrer Gesamtausgaben für die Personalkosten aufgewendet.

Jahr	Gesamtausgaben der Fraktionen in T€	Personalausgaben in T€	in %	Sachkosten in T€	in %
2002	4.026,2	3.160,8	79	865,4	21
2003	4.099,0	3.247,2	79	851,8	21

Der hohe Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben der Fraktionen macht deutlich, dass der LRH einer Prüfung der Jahresrechnung sowie der den Fraktionen nach § 6 Abs. 1 FraktionsG¹ zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung nur dann gerecht werden kann, wenn diese Prüfung die Personalaufwendungen einschließt.

Etwa 97 % der Gesamtausgaben der Fraktionen werden aus den Geldleistungen nach § 6 Abs. 1 FraktionsG, der Rest aus sonstigen Einnahmen finanziert (z. B. für die Beteiligung der Abgeordneten an den Ausgaben der Innenrepräsentation).

Im Jahr 2003 wiesen die Jahresrechnungen² der Fraktionen insgesamt folgende Geldleistungen nach dem FraktionsG sowie davon aufgewendete Personalkosten aus:

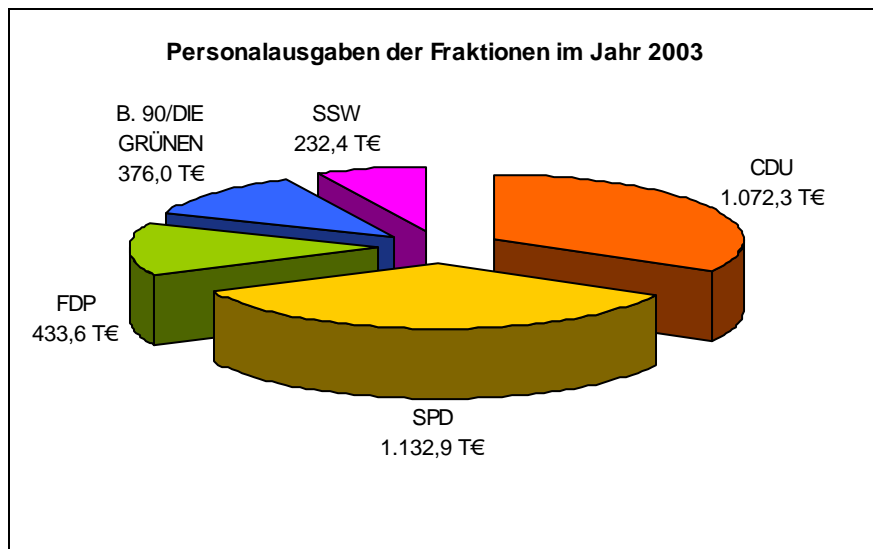
Geldleistungen nach § 6 Abs. 1 FraktionsG im Jahr 2003 (Einnahmen)

Fraktion	Geldleistungen in T€	davon für Personalausgaben	
		Betrag in T€	in %
CDU	1.296,1	1.072,3	83
SPD	1.306,4	1.132,9	87
FDP	621,2	433,6	70
B. 90/DIE GRÜNEN	462,7	376,0	81
SSW	300,4	232,4	77
Gesamt	3.986,8	3.247,2	81

¹ Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (FraktionsG) vom 18.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4, geändert durch Gesetz vom 26.05.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

² 2003: Landtagsdrucksache 15/3312 vom 12.03.2004 (SPD), Landtagsdrucksache 15/3458 vom 17.05.2004 (CDU), Landtagsdrucksache 15/3514 vom 01.06.2004 (B. 90/DIE GRÜNEN), Landtagsdrucksache 15/3536 vom 08.06.2004 (FDP), Landtagsdrucksache 15/3218 vom 04.02.2004 (SSW).

Der Gesamtbetrag der Personalausgaben im Jahr 2003 in Höhe von 3.247,2 T€ verteilt sich wie folgt auf die einzelnen Fraktionen:



In der folgenden Übersicht ist die in den Erläuterungen zur Maßnahme-gruppe 05 - Fraktionsmittel - für die Haushaltsjahre 2003 bzw. 2004/2005 ausgewiesene Anzahl der Fraktionsbeschäftigten an den Stichtagen 01.07.2002 bzw. 01.04.2003 dargestellt:

Wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter				
Fraktion	am 01.07.2002		am 01.04.2003	
	wissen-schaftlich	nichtwissen-schaftlich	wissen-schaftlich	nichtwissen-schaftlich
CDU	11	8	8	11
SPD	10	11	9	12
FDP	5	3	5	3
B.90/DIE GRÜNEN	5	5	4	8
SSW	3	1	3	1

10.3 Feststellungen und Empfehlungen

Alle Fraktionen wenden den BAT und seine Zusatztarifverträge sinngemäß an. Die Arbeitsverträge sowie deren Änderungen und Ergänzungen werden schriftlich geschlossen.

2 Fraktionen schließen ihre Arbeitsverträge befristet bis zum Ende des Monats der laufenden Wahlperiode ab, d. h. bis zum Ende des Monats, in dem sich der neue Landtag konstituiert. Die übrigen Fraktionen haben bis zum Ende der 15. Wahlperiode grundsätzlich unbefristete Verträge geschlossen.

Die **Befristung von Verträgen für Fraktionsbeschäftigte** ist rechtsfehlerfrei und sachlich gerechtfertigt. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG)¹ ist für die Befristung der Arbeitsverhältnisse von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer Parlamentsfraktion die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten und der von ihnen gebildeten Parlamentsfraktionen maßgebend. Mit jeder Wahl ändere sich die personelle Zusammensetzung einer Fraktion. Diese habe das verfassungsrechtlich geschützte Recht, die von ihr in der kommenden Legislaturperiode zu verfolgenden politischen Ziele festzulegen. Dazu müsse sie auch diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestimmen können, von denen sie fachlich und in Übereinstimmung mit ihren politischen Zielsetzungen beraten werden könne. Das werde durch eine auf die jeweilige Legislaturperiode bezogene Befristung der Arbeitsverhältnisse sichergestellt.

Der LRH empfiehlt, alle Arbeitsverträge jeweils bis zum Ende der Wahlperiode zu befristen. Im Falle einer Weiterbeschäftigung auch in den nächsten Wahlperioden würden keine Vertragsverlängerungen, sondern jeweils neue wiederum bis zum Ende der Wahlperiode befristete Verträge zu schließen sein. Dies sichert die notwendige Dispositionsfreiheit der Fraktion bei der Festlegung aktueller politischer Zielsetzungen und der in Abhängigkeit von diesen Zielsetzungen einzustellenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Nach Auffassung einer **Fraktion** ist eine Befristung aller Verträge nicht zwingend. Sie wird daher der Empfehlung des LRH nicht folgen und wie bisher in jedem Einzelfall entscheiden.

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden entsprechend der **Vergütungsordnung zum BAT** eingruppiert. Grundlage für die Eingruppierungen und die folgenden Höhergruppierungen sollten Arbeitsplatzbeschreibungen für jeden Arbeitsplatz sein. Diese wurden schon in den früheren Prüfungen vom LRH gefordert, liegen aber in 3 Fraktionen bis heute nicht vor. Beispielhaft hat die SPD-Landtagsfraktion funktionsbezogene Arbeitsplatzbeschreibungen gefertigt, die allen Fraktionen - mit Einverständnis der SPD-Fraktion - als Muster zur Verfügung gestellt wurden.

Der LRH hat festgestellt, dass in allen Fraktionen Beschäftigte, die dem gehobenen oder mittleren Dienst zuzuordnen sind, über eine entsprechende abgeschlossene Ausbildung z. B. in der Verwaltung bzw. als Bürokauffrau, Büro- oder Rechtsanwalts-/Notarhilfin, Chefsekretärin u. a. verfügen. Beschäftigte, die vergleichbar dem höheren Dienst zuzuordnen

¹ Urteil des BAG vom 26.08.1998, Az.: 7 AZR 450/97, in: MDR 1999, S. 366 f. und Urteil des Thüringer Landesarbeitsgerichts vom 25.09.2001, Az. 7 Sa 522/2000, Bibliothek BAG.

sind und als (wissenschaftliche und persönliche) Referenten oder als Pressesprecher eingestellt wurden, können bis auf eine Ausnahme ein abgeschlossenes Hochschulstudium bzw. eine andere den Erfordernissen entsprechende Vorbildung nachweisen. Diese Beschäftigten wurden wie im Landesdienst während der 6-monatigen Probezeit zunächst in die Vergütungsgruppe III BAT und anschließend in die Vergütungsgruppe II a BAT eingruppiert. Nicht einheitlich erfolgt nach einem bis 5 Jahren die folgende Höhergruppierung nach I b BAT.

Die **wöchentliche Arbeitszeit der Fraktionsbeschäftigten** beträgt seit Januar 2005 in allen Fraktionen einheitlich 38,5 Stunden. Bis Dezember 2004 hatte eine Fraktion noch eine Wochenarbeitszeit von 37 Stunden vereinbart. Eine Fraktion hat in den ab 2005 geschlossenen Arbeitsverträgen bereits auf eine eventuell erforderlich werdende Anpassung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit verwiesen, sofern es hierzu tarifrechtliche Änderungen im Landesbereich geben wird.

Angefallene Mehrarbeitsstunden werden grundsätzlich durch Arbeitsbefreiung ausgeglichen. In einem Fall wird bei einer Fraktion eine pauschale Überstundenvergütung ohne dokumentierte Begründung gewährt. Die Fraktion hat die Zahlungen erklärt und zugesagt, die Personalakte um eine nachvollziehbare Begründung zu ergänzen.

Urlaubsgeld und Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) werden seit 2005 von allen Fraktionen in gleicher Höhe wie für den öffentlichen Dienst gewährt. Bis zum Jahr 2004 hat eine Fraktion die Zuwendungen in Höhe von 100 % der jeweiligen Vergütung gezahlt.

Die **Reisekosten** werden weitgehend nach den Vorschriften des Bundesreisekostenrechts¹ abgerechnet. Abweichend davon gewährt eine Fraktion für alle dienstlich veranlassten Fahrten mit dem privaten Kraftfahrzeug die Wegstreckenentschädigung in Höhe des Höchstsatzes für im öffentlichen Dienst anerkannte Privatfahrzeuge (0,30 €/km). Die Landesbediensteten erhalten den Höchstsatz nur, soweit die Fahrleistung 6.000 km im Jahr überschreitet. Im Übrigen beträgt die Wegstreckenentschädigung 0,22 €/km. Damit sind die Fraktionsbeschäftigten gegenüber den Landesbediensteten besser gestellt. Eine Fraktion zahlt den Beschäftigten abweichend von den Vorschriften des Bundesreisekostenrechts eine niedrigere Wegstreckenentschädigung (0,15 €/km) und hat mit ihnen den Verzicht auf Taggeldzahlungen vereinbart. Dadurch sind die Fraktionsbeschäftigten

¹ Für den Prüfungszeitraum 2002 und 2003 galt das Bundesreisekostengesetz (BRKG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.11.1973, BGBl. I S. 1621, außer Kraft gesetzt durch Art. 18 des Gesetzes vom 26.05.2005, BGBl. I S. 1418. Das neue Bundesreisekostengesetz trat am 01.09.2005 in Kraft.

schlechter gestellt als Landesbedienstete. Der LRH empfiehlt, eine Besser- oder Schlechterstellung zu vermeiden.

Die Fraktionen setzen die für die Angestellten des öffentlichen Dienstes geltenden Regelungen zur **Zusatzversorgung** unterschiedlich um. Nach § 46 BAT haben alle Angestellten einen „*Anspruch auf Versicherung unter eigener Beteiligung zum Zwecke einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach Maßgabe eines besonderen (Versorgungs-)Tarifvertrags*“¹. Nach § 4 dieses Versorgungs-Tarifvertrags hat der Arbeitgeber den Arbeitnehmer bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) so zu versichern (Pflichtversicherung), dass der Versicherte eine Anwartschaft auf eine dynamische Versorgungsrente für sich und seine Hinterbliebenen im Rahmen einer Gesamtversorgung erwerben kann. Nach der Satzung der VBL vom 19.09.2002 können u. a. auch die Fraktionen der Parlamente der Bundesländer Mitglied der VBL sein, wenn sie das für den öffentlichen Dienst von Bund, Ländern bzw. Kommunen geltende Tariffrecht oder ein Tariffrecht wesentlich gleichen Inhalts anwenden. Die monatliche Umlage zur VBL beträgt nach deren Satzung seit dem 01.01.2002 für die Landesbediensteten zz. 7,86 % des zusatzversorgungspflichtigen Entgelts, davon 6,45 % als Arbeitgeberanteil und 1,41 % als Arbeitnehmeranteil.

Eine Fraktion ist seit 1985 Mitglied der VBL. Die Mitgliedschaft ist für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbindlich. Die monatliche Umlage beträgt - wie für alle Landesbediensteten - für den Arbeitgeber 6,45 % und für die Beschäftigten 1,41 % des zusatzversorgungspflichtigen Entgelts. Die 4 anderen Fraktionen sind nicht Mitglied in der VBL oder eines anderen Versorgungswerks. Die Zusatzversicherung ist daher auf andere geeignete Weise sicherzustellen, z. B. im Rahmen einer Einzel- oder Gruppenlebensversicherung bzw. durch Zahlung eines Zuschusses zu einer privat abgeschlossenen Versicherung.

Die Beschäftigten, für die bisher keine Zusatzversicherung abgeschlossen wurde, sind später benachteiligt. Dies gilt auch für diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zwar bereits einen Zusatzversicherungsvertrag haben, deren Zusatzversorgung aber aufgrund des geringeren Beitrags niedriger ausfallen wird.

¹ Tarifvertrag über die Versorgung der Arbeitnehmer des Bundes und der Länder sowie von Arbeitnehmern kommunaler Verwaltungen und Betriebe (Versorgungs-TV) vom 04.11. 1966 i. d. F. des Tarifvertrags zur Einführung der Zusatzversorgung Ost vom 01.02.1996.