Veröffentlichung: ja

Besprechung des GKV-Spitzenverbandes, der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Bundesagentur für Arbeit über Fragen des gemeinsamen Beitragseinzugs

am 24.03.2021

7. Teilnahme von Fraktionen des Deutschen Bundestags, der Landtage und der Gemeinderäte an den Umlageverfahren

---

Am Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit (U1-Verfahren) nehmen nach § 1 Abs. 1 AAG die Arbeitgeber teil, die in der Regel nicht mehr als 30 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigen. Ausgenommen von der Teilnahme am U1-Verfahren sind nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG unter anderem der Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie die Vereinigungen, Einrichtungen und Unternehmungen, die hinsichtlich der für die Beschäftigten des Bundes, der Länder oder der Gemeinden geltenden Tarifverträge tarifgebunden sind.

Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben den im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen vertretenen Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber in der Vergangenheit die Anwendung der Ausnahmeregelung nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG zugestanden. Im Fall der Gemeinderatsfraktionen innerhalb des Landes Baden-Württemberg waren die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung hingegen zu dem Ergebnis gelangt, dass sie von der Ausnahmeregelung des § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG nicht erfasst werden und damit der Umlagepflicht unterliegen (vgl. Punkt 14 der Niederschrift zur Besprechung über Fragen des gemeinsamen Beitragseinzugs am 23./24.11.2011).

Das Sozialgericht Gelsenkirchen hat mit Urteil vom 14.11.2017 - S 28 KR 633/14 - den Bescheid über die Feststellung der U1-Umlagepflicht für eine Gemeinderatsfraktion in Nordrhein-Westfalen aufgehoben. Unter Bezugnahme auf ein Gutachten der Fachschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen führt das Sozialgericht aus, dass das von den Sozialversicherungsvertretern angeführte Unterscheidungsmerkmal zwischen Bundes- und Landesebene einerseits und den Gemeinderatsfraktionen andererseits nicht überzeugen könne. Auch Gemeinden würden (materielle) Gesetze beschließen und verabschieden. Nach der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens könnten Gemeinden beispielsweise durch Sat-

zungen Hebesätze für Gemeindesteuern, wie Grund- und Gewerbesteuern, beschließen. Die Auffassung, dass Satzungen zwar materielle, aber nicht formelle Gesetze seien und dies deswegen dazu führe, dass Fraktionen auf kommunaler Ebene nicht in die Ausnahmeregelung des § 11 AAG einzubeziehen wären, sei dem AAG nicht zu entnehmen. Für Fraktionen bestehe zudem wegen der Zuwendungen für die sachlichen und personellen Aufwendungen keine Schutzbedürftigkeit im Sinne das AAG.

Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben vor dem Hintergrund der durch das vorgenannte Urteil entstandenen unterschiedlichen Rechtsauffassungen über die Umlagepflicht von Fraktionen neu beraten. Sie sind dabei zu der Auffassung gelangt, dass die Zugehörigkeit zum Kreis der von der Teilnahme am U1-Verfahren ausgenommenen Arbeitgeber nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG nicht von den Aufgaben und Tätigkeiten abhängig ist, die den Fraktionen innerhalb der jeweiligen Parlamente auf Bundes- oder Landesebene bzw. kommunaler Ebene zugewiesen sind. Dementsprechend lässt sich eine unterschiedliche Behandlung von Fraktionen auf Bundes- und Landesebene einerseits und von Fraktionen auf kommunaler Ebene andererseits allein über die jeweils zugewiesenen Aufgaben und Tätigkeiten, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, nicht (mehr) begründen. Damit sind auch die wesentlichen Entscheidungsgründe in dem Urteil des Sozialgerichts Gelsenkirchen vom 14.11.2017 nicht tragfähig.

Fraktionen auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene sind von der Ausnahmeregelung in § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG nicht erfasst. Sie sind

- weder (Teil-)Organe der jeweiligen Vertretungsorgane des Bundestages, der Landtage und der Gemeindevertretungen und können insofern nicht unter „Bund“, „Länder“, „Gemeinden“ und „Gemeindeverbände“ subsumiert werden

- noch gehören sie zu den „sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts“ oder sind ihnen gleichgestellt

- noch sind sie „Vereinigungen“, die hinsichtlich der für die Beschäftigten des Bundes, der Länder oder der Gemeinden geltenden Tarifverträge tarifgebunden sind.

Die im Deutschen Bundestag, in den Landtagen und in den Gemeinderäten vertretenen Fraktionen sind keine öffentlichen Arbeitgeber (vgl. Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 16.05.2019 - 8 AZR 315/18 - betreffend Fraktionen des bayerischen Landtags). Sie sind auf-

grund ihrer Rechtsstellung – gemäß dem Abgeordnetengesetz sowie den Fraktionsgesetzen der Bundesländer und Gemeindeordnungen – nicht Teil der öffentlichen Verwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus. Die Mitarbeiter von Fraktionen stehen im Allgemeinen aufgrund privatrechtlicher Beschäftigungsverhältnisse in den Diensten der Fraktionen (vgl. Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 19.01.2010, WD 3 – 011/10, Rechtsfragen zum Fraktionsstatus). Fraktionen sind rechtlich selbstständig und handeln nicht als Organe des Parlaments, sondern nehmen unter ihrem Namen am Rechtsverkehr teil. Dementsprechend sind sie nicht in die staatliche Behördenstruktur eingegliedert (vgl. für die Bundestagsfraktionen: Gesetzesbegründung zum Fraktionsgesetz, BT-Drs. 12/4756, zu Artikel 1 Nr. 1 § 46 Abgeordnetengesetz; beispielhaft für die Landtagsfraktionen: Gesetzesbegründung zum Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz, Drs. 12/3756, zu § 1 Abs. 1). Über die Rechtsstellung von Fraktionen in Gemeindevertretungen fehlen zwar nähere Regelungen, wie sie etwa im Abgeordnetengesetz oder in Fraktionsgesetzen der Länder für die jeweiligen Parlamente verankert sind. Ihre Bedeutung haben die Fraktionen sowohl in den Parlamenten wie in den Gemeindevertretungen in ihrer Aufgabe, die Abläufe der parlamentarischen Tätigkeit zu steuern und zu erleichtern, sowie die Willensbildung vorzuklären und zu bündeln. Deshalb lassen sich aus den für Parlamentsfraktionen geltenden Regelungen Grundsätze für Fraktionen in Gemeindevertretungen herleiten und schließlich übertragen (vgl. Landesarbeitsgericht Hamm, Urteil vom 12.12.2002 - 1 (11) Sa 1813/01). Daraus folgt, dass Fraktionen nicht dem Bund, den Ländern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Sinne des in § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG zuzurechnen sind.

Fraktionen sind auch keine „sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts“. Die besondere rechtliche Stellung der Körperschaft des öffentlichen Rechts setzt einen entsprechenden staatlichen Hoheitsakt, nämlich die Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts voraus. Ein solcher Status ist den Fraktionen nicht verliehen. § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG mit seiner Bezugnahme auf sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts ist auf Fraktionen auch nicht analog anwendbar. Hierfür fehlt es bereits an der erforderlichen, positiv festzustellenden planwidrigen Regelungslücke. Die Aufzählung der Arbeitgeber in § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG ist abschließend. Der Gesetzgeber hat mit dieser Bestimmung konkret regeln wollen, welche Arbeitgeber vom Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (U1-Verfahren) ausgenommen sein sollen; er hat keine generalisierende Regelung unter Verwendung von Oberbegriffen oder unbestimmten Rechtsbegriffen getroffen, die eine Zuordnung der Fraktionen unter diese Bestimmung ermöglichen würde.

Fraktionen des Deutschen Bundestages, der Landtage und der Gemeinderäte erfüllen die in § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG genannten Voraussetzungen allenfalls dann, wenn sie als Vereinigungen, Einrichtungen und Unternehmungen den öffentlich-rechtlichen Körperschaften rechtlich soweit gleichgestellt sind, dass eine Tarifgebundenheit der für die Beschäftigten des Bundes, der Länder oder der Gemeinden geltenden Tarifverträge besteht. Davon ist in aller Regel nicht auszugehen. Die Arbeitsverträge der von den Fraktionen beschäftigten Arbeitnehmer unterliegen beispielsweise nicht unmittelbar der Geltung des TVöD. Die Tarifbindung wird auch nicht durch eine einzelvertragliche Bezugnahme auf entsprechende Tarifverträge begründet. Selbst wenn in den Arbeitsverträgen zwischen der Fraktion und deren Arbeitnehmern eine Anlehnung an die für den Bund, das Land oder die Gemeinde geltenden Tarifverträge geregelt ist, besteht gleichwohl keine Tarifgebundenheit. Ohne Tarifgebundenheit sind für Fraktionen die Voraussetzungen der Ausnahmevorschrift des § 11 Abs. 1 Nr. 1 AAG nicht erfüllt, mit der Folge, dass Fraktionen, die nicht mehr als 30 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigen, am U1-Verfahren teilnehmen. Von ihnen sind die Umlagen zu zahlen, im Gegenzug erstatten ihnen die Krankenkassen die Arbeitgeberaufwendungen nach § 1 Abs. 1 AAG.

Im Übrigen nehmen Fraktionen – unabhängig von der Anzahl der bei ihnen beschäftigen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen – auch (weiterhin) am Ausgleichsverfahren für Mutterschaftsleistungen (U2-Verfahren) teil.

Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung halten daher an der bisherigen Auffassung, im Gegensatz zu den Gemeinderatsfraktionen die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen vertretenen Fraktionen von der Teilnahme am Umlageverfahren U1 generell auszunehmen, für die Zeit ab dem 01.07.2021 nicht weiter fest.

Mangels ihrer Eigenschaft als öffentliche Arbeitgeber stehen Fraktionen auch nicht dem Bund, den Ländern, den Gemeinden sowie den Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne von § 358 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz SGB III gleich, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren nicht zulässig ist. Fraktionen sind als Arbeitgeber daher grundsätzlich in die Umlage für das Insolvenzgeld einzubeziehen. Mit Blick auf die für Abgeordnete geregelte Insolvenzgeldumlagepflicht (vgl. Punkt 7 der Niederschrift über die Besprechung über Fragen des gemeinsamen Beitragseinzugs am 13./14.04.2010) können Fraktionen dann von der Umlage für das Insolvenzgeld ausgenommen werden, wenn der Bund, ein Land oder eine Gemeinde kraft Gesetzes die Zahlungsfähigkeit sichert (§ 358 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz SGB III), wie dies beispielsweise die Freie und Hansestadt

Hamburg für ihre Fraktionen in § 9 Abs. 4 Hamburger Fraktionsgesetz vom 20.06.1996 regelt. In Anlehnung an § 12 Abs. 2 InsO muss der gesetzliche Sicherungsumfang bei Zahlungsunfähigkeit einer Fraktion mindestens Leistungen vorsehen, die nach den Vorschriften des Dritten Buches Sozialgesetzbuch über das Insolvenzgeld im Falle des Eintritts eines Insolvenzereignisses nach § 165 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 SGB III von Arbeitnehmern beansprucht werden könnten.

- unbesetzt -