



Sachstand

Realisierung längerer Freistellungszeiten durch Arbeitszeitkonten

Realisierung längerer Freistellungszeiten durch Arbeitszeitkonten

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 001/2017
Abschluss der Arbeit: 27. April 2017
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales
WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Regelungen	4
2.1.	Begriffsbestimmung	4
2.2.	Kein Rechtsanspruch	4
2.3.	Umsetzung	6
2.3.1.	Wertguthaben	6
2.3.1.1.	Wertguthabenvereinbarung	7
2.3.1.2.	Verwendung von Wertguthaben	8
2.3.1.3.	Führung und Verwaltung von Wertguthaben	9
2.3.1.3.1.	Arbeitszeitgesetz	9
2.3.1.3.2.	Bundesurlaubsgesetz	10
2.3.1.4.	Beteiligung des Betriebsrates	11
2.3.1.5.	Insolvenzschutz	12
2.3.1.6.	Übertragbarkeit des Wertguthabens	13
2.3.1.7.	Störfälle	14
2.3.1.8.	Steuerrechtliche Besonderheiten bei befristeten Arbeitsverträgen	14
3.	Haushaltsrechtlicher Rahmen	15
3.1.	Veranschlagung im Haushalt des Deutschen Bundestages	15
3.2.	Verbindlichkeit der Titelerläuterungen	16
3.3.	Veranschlagung im laufenden Haushaltsgesetz 2017	16
3.4.	Beschreibung des vorgeschlagenen Sabbatical-Modells	17
3.5.	Reichweite der Ausgabeermächtigung	17
3.5.1.	Ansparphase	18
3.5.2.	Freistellungsphase	18
3.6.	Künftige Haushaltsgesetze	19

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, welche arbeitsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Restriktionen bei einer Regelung zu längerfristigen Freistellungszeiten mittels Arbeitszeitkonten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu beachten wären.

2. Arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Regelungen

2.1. Begriffsbestimmung

Es soll dargestellt werden, unter welchen Bedingungen erarbeitete längerfristige Freistellungszeiten, insbesondere für ein so genanntes Sabbatical erfolgen können. Der Begriff „Sabbatical“ ist gesetzlich nicht definiert. Er wird daher in der Praxis auch nicht einheitlich verwendet. Üblicherweise wird Sabbatical aber als freiwillige, zeitlich festgelegte, in der Regel unbezahlte (da durch eigene Arbeitsleistung des Beschäftigten erarbeitete) Freistellung eines abhängig Beschäftigten von der Erwerbsarbeit beschrieben.¹ Der Beschäftigte bleibt während der Freistellungsphase betriebszugehörig und kehrt in der Regel nach Beendigung der Auszeit an seinen alten oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz zurück.² Hier soll ferner davon ausgegangen werden, dass der Beschäftigte in der Freistellungsphase weiter sozialversichert ist.

Die erarbeiteten Freistellungsphasen sollen aber neben der Möglichkeit des Sabbaticals auch für eine nicht geförderte Altersteilzeit oder für ein Teilzeitmodell (Teilzeit mit Aufstockung des Arbeitsentgelts mit erarbeiteter Freistellung) genutzt werden können. Dabei soll es für die Ansparphase verschiedene Möglichkeiten des Ansparens geben. So soll es möglich sein, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Teilzeittätigkeit ausüben, in der Ansparphase Vollzeit arbeiten und so die Freistellungsphase erarbeiten. Ferner soll ein Ansparen auch durch geleistete Arbeitsstunden im Rahmen der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit und durch Überstunden über die vertraglich geleistete Regelarbeitszeit hinaus ermöglicht werden.

2.2. Kein Rechtsanspruch

Ein genereller Rechtsanspruch auf eine Freistellung von der Arbeitsleistung im Rahmen eines Sabbaticals bzw. der oben genannten erarbeiteten Freistellungsmöglichkeiten besteht im privaten Arbeitsverhältnis nicht.

Er ergibt sich insbesondere nicht aus dem Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG)³.

1 *Feichtinger* in Grobys/Panzer, StichwortKommentar Arbeitsrecht, 2. Auflage, Edition 8 2016, Sonderurlaub, Rn. 5.

2 *Werler*, Sabbaticals - Rechtliche Rahmenbedingungen der Realisierung längerer Freistellungen mit Arbeitszeitkonten, Neue Juristische Beiträge, München 2012, S. 5.

3 Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist.

Nach § 8 Abs. 1 TzBfG können Arbeitnehmer eine unbefristete Reduzierung ihrer Arbeitszeit verlangen, wenn ihr Arbeitsverhältnis länger als sechs Monate bestanden hat und keine betrieblichen Gründe entgegenstehen. Dabei gilt nach § 8 Abs. 7 TzBfG die Voraussetzung, dass der Arbeitgeber, unabhängig von der Anzahl der Personen in Berufsbildung, in der Regel mehr als 15 Arbeitnehmer beschäftigt.

Zwar geht es bei dem Anspruch nach § 8 TzBfG in erster Linie um einen Anspruch auf Verringerung der Arbeitszeit. Gleichzeitig geht es aber auch um die Verteilung der reduzierten Arbeitszeit. So soll nach § 8 Abs. 2 Satz 2 TzBfG der Arbeitnehmer seine gewünschte Verteilung der Arbeitszeit angeben. Es besteht zwar kein eigenständiger Anspruch auf Änderung der Verteilung der Arbeitszeit, ohne dass die Verringerung der Arbeitszeit begehrt wird. Es besteht aber die Möglichkeit, den Antrag auf Arbeitszeitverringerung mit einem Antrag auf Änderung der Verteilung der Arbeitszeiten zu verbinden.⁴ Danach wäre ein „Blockmodell“ dergestalt denkbar, dass zum Beispiel Phasen voller Leistung und Phasen gänzlicher Arbeitsbefreiung beansprucht werden könnten.

Nach einer Auffassung besteht ein solcher Anspruch auf ein „Blockmodell“ nicht, da § 8 Abs. 1 TzBfG nur von der Verringerung der „vertraglich vereinbarten Arbeitszeit“ spricht und daher eine vom vereinbarten Arbeitszeitmodell losgelöste Aufteilung nicht beansprucht werden könne⁵ bzw. die Neuverteilung der Arbeitszeit nur auf den reduzierten Anteil der Arbeitszeit beschränkt ist⁶. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) besteht im Rahmen der Verringerung der Arbeitszeit nach § 8 Abs. 1 TzBfG bis zur Grenze des Rechtsmissbrauchs keine Beschränkung auf das arbeitsvertraglich vereinbarte Arbeitszeitverteilungsmodell. Es bestehe bei der Verteilung der Arbeitszeit durchaus eine große Gestaltungsfreiheit, so dass die Verknüpfung einer Arbeitszeitverringerung mit einer Arbeitszeitverteilung in einem „Blockmodell“ grundsätzlich zulässig sei.⁷

Allerdings handelt es sich hier nicht um eine Sabbatical-Regelung oder eine Freistellungsregelung im Sinne eines Ansparens von Arbeitszeit, vielmehr geht es hier grundsätzlich um eine generelle und unbefristete⁸ Verringerung und ggf. Umverteilung der Arbeitszeit (der Arbeitnehmer kann frühestens nach zwei Jahren eine erneute Verringerung der Arbeitszeit verlangen, § 8 Abs. 6 TzBfG).

4 Heyn in Meinel/Heyn/Herms, Teilzeit- und Befristungsgesetz, 5. Auflage 2015, § 8 TzBfG, Rn. 30 f.

5 Landesarbeitsgericht Düsseldorf, Urteil vom 17. Mai 2006 - 12 Sa 175/06 -, juris Rn. 16 ff.

6 Heyn in Meinel/Heyn/Herms, Teilzeit- und Befristungsgesetz, 5. Auflage 2015, § 8 TzBfG, Rn. 30a f.

7 BAG, Urteil vom 16. Dezember 2008 - 9 AZR 839/07 -, juris Rn. 29, 33 f.; BAG, Urteil vom 18. August 2009 - 9 AZR 517/08 -, juris Rn. 27; BAG, Urteil vom 20. Januar 2015 - 9AZR 735/13 -, juris Rn. 13.

8 Boecken in Teilzeit- und Befristungsgesetz, Handkommentar, 4. Auflage 2016, § 8 TzBfG, Rn. 4.

2.3. Umsetzung

Da kein genereller Rechtsanspruch auf eine erarbeitete Freistellung von der Arbeitsleistung besteht, sind ein Sabbatical bzw. erarbeitete Freistellungsphasen und die entsprechenden Bedingungen individualvertraglich, im Rahmen einer Betriebsvereinbarung oder in einem Tarifvertrag zu regeln.

Im Allgemeinen werden flexible Arbeitszeitmodelle mithilfe von Arbeitszeitkonten realisiert. Hier ist zwischen Kurzzeit-, Gleitzeit-, und Jahresarbeitszeitkonten (so genannte Flexikonten) auf der einen Seite und Langzeitkonten bzw. Lebensarbeitszeitkonten, die als Wertguthaben geführt werden, auf der anderen Seite zu unterscheiden.

Flexikonten dienen nicht längerfristigen Freistellungen, sondern der flexiblen täglichen bzw. wöchentlichen Arbeitszeitgestaltung oder zum Ausgleich von betrieblichen Produktions- und Arbeitszyklen, § 7b Nr. 2 Sozialgesetzbuch Viertes Buch⁹ (SGB IV).

2.3.1. Wertguthaben

Wertguthaben sind hingegen eine Form von Arbeitszeitkonten, die auf eine längerfristige Freistellung von der Arbeitsleistung (Langzeitkonten) ausgerichtet sind bzw. dazu dienen, früher aus dem Berufsleben auszusteigen (Lebensarbeitszeitkonto).

Dazu werden Arbeitsentgelt- oder Arbeitszeitanteile der Beschäftigten in einem Wertguthaben angespart und im Falle einer Freistellung ausgezahlt. Von Bedeutung ist hierbei, dass während der Freistellungsphase der Sozialversicherungsschutz erhalten bleibt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen zu Wertguthaben sind im SGB IV geregelt. Durch das Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen (so genanntes „Flexi I“-Gesetz) vom 6. April 1998 (BGBl. I S. 688) wurde insbesondere die Frage der Sozialversicherungspflicht in der Freistellungsphase geklärt. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen und zur Änderung anderer Gesetze (so genanntes „Flexi II“-Gesetz) vom 21. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2940) wurden unter anderem eine klare Abgrenzung der Wertguthaben von anderen Zeitkonten geschaffen und die Rechte der Beschäftigten gestärkt.¹⁰

In der Ansparphase bringen die Beschäftigten Arbeitszeit (die in Arbeitsentgelt umzurechnen ist) bzw. Teile ihres (Brutto-)Arbeitsentgelts sowie der Arbeitgeber seinen Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung in das Wertguthaben ein. Das Wertguthaben wird damit als Bruttobetrag in-

9 Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), das durch Artikel 160 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

10 Der Bericht der Bundesregierung zum „Flexi II“-Gesetz II vom 14. März 2012 (BT-Drucksache 17/8991) kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass bislang „echte“ Wertguthaben nur von 2 Prozent aller Betriebe genutzt würden und ihre Verbreitung signifikant von der Betriebsgröße abhängt: Während nur 2 Prozent aller Kleinbetriebe mit 1 bis 9 Beschäftigten ein Langzeitkonto aufwiesen, liege der Anteil mit 13 Prozent bei Betrieben mit mehr als 500 und mehr Beschäftigten deutlich über dem Durchschnitt.

klusive Steuern und Sozialversicherungsbeitrag geführt, § 7d Abs. 1 Satz 1 SGB IV. In der Freistellungsphase zahlt der Arbeitgeber das Arbeitsentgelt aus dem Wertguthaben aus. Erst bei der Auszahlung werden für die ausgezahlten Arbeitsentgelte die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge fällig, vgl. § 23b SGB IV.¹¹

§ 7 Abs. 1a SGB IV in Verbindung mit § 23b SGB IV stellt sicher, dass auch in der Freistellungsphase der Sozialversicherungsschutz nicht entfällt. Grundsätzlich knüpft eine sozialrechtliche Beschäftigung im Sinne des § 7 Abs. 1 SGB IV an die tatsächliche Arbeitsleistung an. Wenn aber Beschäftigte trotz bestehenden Arbeitsverhältnisses längere Zeit keine Arbeitsleistung erbringen, mag zwar das arbeitsrechtliche Vertragsverhältnis weiter bestehen, aber grundsätzlich nicht ein sozialrechtliches Beschäftigungsverhältnis.¹² § 7 Abs. 1a SGB IV trägt dem Rechnung und stellt klar, dass eine Beschäftigung im sozialrechtlichen Sinne auch in Zeiten der Freistellung von der Arbeitsleistung von mehr als einem Monat besteht (im Sinne einer Beschäftigungsfiktion¹³) und damit grundsätzlich auch die Sozialversicherungspflicht und der Sozialversicherungsschutz, wenn während der Freistellung Arbeitsentgelt aus einem Wertguthaben nach § 7b SGB IV fällig ist und das monatlich fällige Arbeitsentgelt in der Freistellungsphase nicht unangemessen von dem für die vorausgegangenen zwölf Kalendermonate abweicht, in denen Arbeitsentgelt bezogen wurde.

2.3.1.1. Wertguthabenvereinbarung

Es besteht kein Anspruch der Beschäftigten auf die Einrichtung eines Wertguthabens. Dies ist vielmehr ein freiwilliges Angebot des Arbeitgebers. Die Rahmenbedingungen müssen in einer schriftlichen Vereinbarung festgelegt werden. Grundlage für eine Wertguthabenregelung kann ein Tarifvertrag, eine Betriebsvereinbarung oder eine individuelle Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und den Beschäftigten sein.¹⁴ Bei den ersten beiden dürfte es sich eher um Rahmenvereinbarungen handeln, so dass hier zusätzlich eine individualvertragliche Regelung zu treffen wäre.¹⁵

-
- 11 *Wißing* in Schlegel/Voelzke, jurisPK- SGB IV, 3. Auflage 2016, § 7b SGB IV, Rn. 15; *Knospe* in Hauck/Noftz, SGB, 2009, § 7b SGB IV, Rn. 11.
- 12 *Rittweger* in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 43. Edition, Stand 1. Dezember 2016, § 7b SGB IV, Rn. 2.
- 13 *Boecken* in Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, § 7b SGB IV, Rn. 21.
- 14 *Rolfs* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 7b SGB IV, Rn. 2; *Berchtold* in Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 4. Auflage 2015, § 7 SGB IV, Rn. 59; *Knospe* in Hauck/Noftz, SGB, 2009, § 7b SGB IV, Rn. 17 ff.
- 15 *Boecken* in Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, § 7b SGB IV, Rn. 5; *Berchtold* in Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 4. Auflage 2015, § 7 SGB IV, Rn. 59.

Eine Wertguthabenvereinbarung liegt nach § 7b SGB IV dann vor, wenn

- der Aufbau des Wertguthabens aufgrund einer schriftlichen Vereinbarung erfolgt,
- diese Vereinbarung nicht das Ziel der flexiblen Gestaltung der werktäglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit oder dem Ausgleich betrieblicher Produktions- und Arbeitszyklen verfolgt,
- Arbeitsentgelt in das Wertguthaben eingebracht wird, um es für Zeiten der Freistellung von der Arbeitsleistung oder der Verringerung der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit zu entnehmen,
- das aus dem Wertguthaben fällige Arbeitsentgelt mit einer vor oder nach der Freistellung von der Arbeitsleistung oder der Verringerung der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit erbrachten Arbeitsleistung erbracht wird und
- das fällige Arbeitsentgelt insgesamt 450 Euro monatlich übersteigt, es sei denn, die Beschäftigung wurde vor der Freistellung als geringfügige Beschäftigung ausgeübt.

Keine Wertguthaben im Sinne des Gesetzes sind folglich, wie oben bereits dargestellt, Guthaben auf Flexikonten. Diese dienen in erster Linie betrieblichen Interessen und gewährleisten eine am jeweiligen Arbeitsaufkommen orientierte, wirtschaftlich sinnvolle Auslastung der Arbeitskräfte sowie einen gleichmäßigen Mitarbeiterbestand.¹⁶

Nach § 7b Nr. 5 SGB IV können auch geringfügig Beschäftigte Wertguthaben mit ihrem Arbeitgeber vereinbaren.

Das aus dem Wertguthaben fällige Arbeitsentgelt muss während der Freistellungsphase 450 Euro monatlich übersteigen. Damit soll verhindert werden, dass die Beschäftigung unter die Geringfügigkeitsschwelle des § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV absinkt und so der kontinuierliche Sozialversicherungsschutz des Arbeitnehmers gefährdet wird.¹⁷

2.3.1.2. Verwendung von Wertguthaben

§ 7c SGB IV regelt die Verwendung des Wertguthabens. Nach § 7c Abs. 1 Nr. 1 SGB IV kann das Wertguthaben für gesetzlich geregelte vollständige oder teilweise Freistellung von der Arbeitsleistung oder gesetzlich geregelte Verringerung der Arbeitszeit verwendet werden, insbesondere für die Pflegezeit nach dem Pflegezeitgesetz oder dem Familienpflegegesetz, Kindererziehungszeiten und Zeiten der Teilzeitbeschäftigung nach dem TzBfG.¹⁸ Daneben können aber der Arbeitgeber und die Beschäftigten weitere Freistellungsziele individuell vereinbaren, § 7c Abs. 1 Nr.

16 Rofls in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 7b SGB IV, Rn. 3.

17 Rofls in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 7b SGB IV, Rn. 6.

18 § 8 TzBfG findet hier mit der Maßgabe Anwendung, dass sich die Reduzierung der Arbeitszeit auch nur auf den befristeten Zeitraum der Inanspruchnahme des Wertguthabens beziehen kann, § 7c Abs. 1 Nr. 1c SGB IV.

2 SGB IV. Das Gesetz nennt hier beispielhaft Zeiten, die unmittelbar vor dem Bezug der Altersrente liegen, und berufliche Qualifizierungszeiten, § 7c Abs. 1 Nr. 2a, b SGB IV. Es kann aber auch ein Sabbatical sein. Arbeitgeber und Beschäftigte können diese Zwecke bereits in der Wertguthabenvereinbarung festlegen. Sie können in der Vereinbarung aber auch festlegen, welche gesetzlich genannten Freistellungszwecke sie ganz oder teilweise ausschließen, § 7c Abs. 2 SGB IV. Wird in der Vereinbarung nach § 7b SGB IV kein Verwendungszweck festgelegt, gelten nur die gesetzlich normierten Freistellungen von der Arbeitsleistung oder der gesetzlich geregelten Verringerung der Arbeitsleistung als Verwendungszweck.¹⁹ Der Verwendungszweck kann auch nachträglich geändert werden.²⁰

2.3.1.3. Führung und Verwaltung von Wertguthaben

Von den Beschäftigten können, je nach Vereinbarung, sowohl Teile des Arbeitsentgelts als auch Arbeitszeit angespart werden (weit auszulegender Arbeitsentgeltbegriff des § 14 SGB IV²¹), wobei Arbeitszeitguthaben in Arbeitsentgelt umzurechnen ist, § 7d Abs. 1 Satz 2 SGB IV.²² Zum Arbeitsentgelt zählen neben dem laufenden Gehalt auch Sonderzahlungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld, Boni und Tantiemen.²³ Es können ferner auch Zeiten wie Überstunden, für die keine Ausgleichverpflichtung nach dem Arbeitszeitgesetz besteht, oder über den gesetzlichen Mindesturlaub hinausgehender Urlaub angespart werden.

2.3.1.3.1. Arbeitszeitgesetz

Im Hinblick auf die Einbringung von Arbeitszeit sind hier aber insbesondere die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes²⁴ (ArbZG) zu beachten. Zweck des Gesetzes ist es, bei der Arbeitszeitgestal-

-
- 19 *Rolfs* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 7c SGB IV, Rn. 2; *Wißing* in Schlegel/Voelzke, juris PK-SGB, 3. Auflage 2016, § 7b SGB IV, Rn. 22; *Wahlig* in Grobys/Panzer, StichwortKommentar Arbeitsrecht, 2. Auflage, Edition 8 2016, Arbeitszeitkonto, Rn. 20.
- 20 *Wißing* in Schlegel/Voelzke, juris PK-SGB, 3. Auflage 2016, § 7b SGB IV, Rn. 22.
- 21 *Boecken* in Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, § 7b SGB IV, Rn. 10; *Wißing* in Schlegel/Voelzke, juris PK-SGB, 3. Auflage 2016, § 7b SGB IV, Rn. 38.
- 22 *Rittweger* in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 43. Edition, Stand 1. Dezember 2016, § 7b SGB IV, Rn. 4; *Boecken* in Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, § 7b SGB IV, Rn. 11. Eine Möglichkeit des beschleunigten Ansparens ist die Absenkung der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit durch Umwandlung des Vollzeitarbeitsverhältnisses in ein Teilzeitarbeitsverhältnis, wobei in der Ansparphase dadurch ein erhöhtes Überarbeitspotenzial besteht, vgl. *Werler*, Sabbaticals - Rechtliche Rahmenbedingungen der Realisierung längerer Freistellungszeiten mit Arbeitszeitkonten, Neue Juristische Beiträge, München 2012, S. 355.
- 23 *Rittweger* in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 43. Edition, Stand 1. Dezember 2016, § 7b SGB IV, Rn. 4; *Knospe* in Hauck/Noftz, SGB, 2009, § 7b SGB IV, Rn. 36.
- 24 Arbeitszeitgesetz vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170, 1171), das zuletzt durch Artikel 12a des Gesetzes vom 11. November 2016 (BGBl. I S. 2500) geändert worden ist.

tung die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten und die Rahmenbedingungen für flexible Arbeitszeiten zu verbessern sowie Sonn- und staatlich anerkannte Feiertage zu schützen, § 1 ArbZG. Dabei gilt insbesondere Folgendes:

§ 3 ArbZG ist die zentrale Vorschrift für die gesetzliche Höchstarbeitszeit. Danach darf die werktägliche Arbeitszeit von acht Stunden nicht überschritten werden, § 3 Satz 1 ArbZG, wobei das Gesetz von einer Sechs-Tage-Woche ausgeht.²⁵ Da das Normalarbeitsverhältnis mit einem starren Achtstundentag in der betrieblichen Praxis zunehmend an Bedeutung verliert, hat der Gesetzgeber in § 3 Satz 2 ArbZG mit einem Höchstwert von zehn Stunden Arbeit pro Werktag einen weiten Rahmen für flexible Arbeitszeitgestaltung geschaffen. So kann die werktägliche Arbeitszeit nach Satz 2 auf bis zu zehn Stunden verlängert werden, wenn innerhalb von sechs Kalendermonaten oder innerhalb von 24 Wochen im Durchschnitt acht Stunden werktäglich nicht überschritten werden. Ferner muss Arbeitnehmern innerhalb eines 24-Stunden-Zeitraumes eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden gewährt werden, § 5 Abs. 1 ArbZG. Abweichungen sind allerdings sowohl bei der täglichen Höchstarbeitszeit als auch bei den Mindestruhezeiten möglich, etwa durch tarifvertragliche Regelungen. Gegebenenfalls sind neben dem ArbZG weitere Arbeitsschutzregelungen wie § 8 Mutterschutzgesetz²⁶, § 8 Jugendarbeitsschutzgesetz²⁷ (JArbSchG) und § 124 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch²⁸ (SGB IX) zu beachten.

2.3.1.3.2. Bundesurlaubsgesetz

Bei der Möglichkeit der Einbringung von Urlaubstagen in das Wertguthaben ist das Bundesurlaubsgesetz²⁹ (BUrLG) zu beachten.³⁰ Zweck des Gesetzes ist die Sicherung des sich aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers ergebenden Anspruchs des Arbeitnehmers auf Schutz seiner Gesundheit durch Erholung.³¹ Es gilt für alle erwachsenen Arbeitnehmer (der Mindesturlaubsanspruch für jugendliche Arbeitnehmer ergibt sich aus § 19 JArbSchG) und regelt den bezahlten Mindesturlaub. Danach gilt, dass der Urlaub jährlich mindestens 24 Werktage beträgt, § 3 Abs. 1 BUrLG,

25 Viethen/Mußhoff in Übersicht über das Arbeitsrecht/Arbeitsschutzrecht, 10. Auflage 2016, Kapitel 6, Rn. 38.

26 Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter – Mutterschutzgesetz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 2002 (BGBl. I S. 2318), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 23. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2246) geändert worden ist.

27 Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend – Jugendarbeitsschutzgesetz - vom 12. April 1976 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 420) geändert worden ist.

28 Das Neunte Buch Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046, 1047), das durch Artikel 165 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

29 Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer - Bundesurlaubsgesetz - in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 800-4 veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868) geändert worden ist.

30 Düwell in Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, § 3 BUrLG, Rn. 6.

31 Werler, Sabbaticals - Rechtliche Rahmenbedingungen der Realisierung längerer Freistellungszeiten mit Arbeitszeitkonten, Neue Juristische Beiträge, München 2012, S. 356; Düwell in Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, § 3 BUrLG, Rn. 4.

wobei das Gesetz auch hier von einer sechstägigen Arbeitswoche ausgeht, mithin von jährlich vier Wochen Mindesturlaub, § 3 Abs. 2 BUrlG.³² Insoweit sind die im Gesetz genannten 24 Werk-tage zu den vom Arbeitnehmer geschuldeten Arbeitstagen in Bezug zu setzen, so dass sich zum Beispiel für einen Arbeitnehmer mit einer fünftägigen Arbeitswoche 20 Arbeitstage Mindestur-laub ergeben.³³ Dieser Mindesturlaub darf nicht unterschritten werden, da anderenfalls der Zweck des BUrlG unterlaufen würde. Ausdrücklich ergibt sich dies aus der Unabdingbarkeitsre-gelung des § 13 Abs. 1 BUrlG.³⁴ Dieser gesetzliche Mindesturlaub ist daher in das Wertguthaben nicht einbringbar.³⁵ Weitere gesetzliche Regelungen zur Dauer des Urlaubs finden sich insbeson- dere in § 125 SGB IX, § 19 JArbSchG und § 17 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz³⁶ (BEEG).

Über den Stand und Umfang des Wertguthabens müssen nach § 7d Abs. 2 SGB IV Arbeitgeber die Beschäftigten mindestens einmal jährlich informieren. Wertguthaben können vom Arbeitgeber angelegt werden. § 7d Abs. 3 SGB IV trifft in diesem Zusammenhang Regelungen zum Schutz ge-gen das Anlage- und Börsenrisiko von Wertguthaben. Der Arbeitgeber muss gewährleisten, dass zu Beginn der Freistellungsphase die volle Summe des angelegten Betrages zur Verfügung steht, § 7d Abs. 3 Satz 1 SGB IV. Eine gesetzliche Regelung, wem die Rendite aus der Anlage zusteht, besteht nicht und bleibt den Vertragsparteien überlassen.³⁷

2.3.1.4. Beteiligung des Betriebsrates

Der Vollständigkeit halber soll darauf hingewiesen werden, dass bei Einführung und Vollzug ei-nes Sabbaticalmodells bzw. erarbeiteter längerfristiger vollständiger oder teilweiser Freistellun-gen von der Arbeitsleistung gegebenenfalls Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates bestehen,

32 *Gallner* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 3 BUrlG, Rn. 4; *Werler*, Sabbaticals - Rechtliche Rahmenbedingungen der Realisierung längerer Freistellungszeiten mit Arbeitszeitkonten, Neue Juris-tische Beiträge, München 2012, S. 356.

33 *Gallner* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 3 BUrlG, Rn. 8; *Werler*, Sabbaticals - Rechtliche Rahmenbedingungen der Realisierung längerer Freistellungszeiten mit Arbeitszeitkonten, Neue Juris-tische Beiträge, München 2012, S. 356.

34 *Holthaus* in Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath, Arbeitsrecht, 3. Auflage 2013, § 13 BUrlG, Rn. 9; *Werler*, Sab-baticals - Rechtliche Rahmenbedingungen der Realisierung längerer Freistellungszeiten mit Arbeitszeitkonten, Neue Juristische Beiträge, München 2012, S. 356.

35 *Boecken* in Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, § 7b SGB IV, Rn. 11; *Werler*, Sabbaticals - Rechtliche Rahmenbedingungen der Realisierung längerer Freistellungszeiten mit Arbeitszeitkonten, Neue Juristische Beiträge, München 2012, S. 361.

36 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit - Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz - vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748), das durch Artikel 1k des Gesetzes vom 4. April 2017 (BGBl. I S. 778) geändert worden ist

37 BT-Drucksache 16/10289, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absiche-rung flexibler Arbeitszeitregelungen, S. 15; *Wahlig* in Grobys/Panzer, StichwortKommentar Arbeitsrecht, 2. Auf-lage, Edition 8 2016, Arbeitszeitkonto, Rn. 23; fehlt eine solche Vereinbarung, ist zu klären, wem die Erträge zukommen sollen; nach *Rolfs* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 7d SGB IV, Rn. 3 dem Arbeitgeber, da er das Risiko des Wertverlustes und die Kosten für die Insolvenzsicherung trage; nach *Wi-ßing* in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB IV, 3. Auflage 2016, § 7d SGB IV, Rn. 40 dem Beschäftigten, da es sich bei Wertguthaben um Vermögen des Beschäftigten handele.

sofern es einen solchen gibt. Diese dürften sich, abhängig von den konkreten Umständen, im Regelfall aus §§ 87 Abs. 1 Nr. 1 Betriebsverfassungsgesetz³⁸ (BetrVG) - Fragen der Ordnung des Betriebes und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb - (Verpflichtung, mit Hilfe von Formulareten oder Ähnlichem die Arbeitszeit aufzuzeichnen³⁹), Nr. 2 - Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit einschließlich der Pausen sowie Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage - (Veränderung der Arbeitszeitverteilung in der Ansparphase auf andere Wochentage, Einführung von Arbeitszeitkonten oder die Möglichkeit des Ansparens längerer Freizeiten⁴⁰), Nr. 4 - Zeit, Ort und Art der Auszahlung der Arbeitsentgelte - (Wertguthabenbildung bedeutet einen Fälligkeitsaufschub und damit eine Verschiebung der Entgeltzahlung des Arbeitgebers⁴¹) und Nr. 6 - Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen - (sofern die Aufzeichnung geleisteter Arbeitszeit mittels technischer Einrichtungen erfolgt) ergeben.⁴² Im Übrigen kommt im Einzelfall (Erhöhung der Arbeitszeit von mindestens 10 Stunden wöchentlich⁴³) ein Mitbestimmungsrecht nach § 99 BetrVG in Betracht.⁴⁴

2.3.1.5. Insolvenzschutz

§ 7e SGB IV regelt den Insolvenzschutz von Wertguthaben. Danach treffen die Vertragsparteien in der Wertguthabenvereinbarung Vorkehrungen, um das Wertguthaben einschließlich des darin enthaltenen Gesamtsozialversicherungsbeitrages gegen das Risiko der Insolvenz des Arbeitgebers vollständig abzusichern. Die vereinbarten Vorkehrungen sind durch den Arbeitgeber zu erfüllen. Der Gesetzgeber hat hierfür strenge Vorschriften erlassen, deren Einhaltung in regelmäßigen Abständen im Rahmen der Betriebsprüfung durch die Rentenversicherungsträger kontrolliert wird.

38 Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001 (BGBl. I S. 2518), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Februar 2017 (BGBl. I S. 258) geändert worden ist.

39 *Kania* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 87 BetrVG, Rn. 20.

40 *Kania* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 87 BetrVG, Rn. 25, 29.

41 *Werler*, Sabbaticals - Rechtliche Rahmenbedingungen der Realisierung längerer Freistellungszeiten mit Arbeitszeitkonten, Neue Juristische Beiträge, München 2012, S. 372.

42 Die Mitbestimmungsrechte nach § 87 Abs. 1 BetrVG bestehen nur, soweit es keine gesetzliche oder tarifliche Regelung gibt. Das Mitbestimmungsrecht besteht ferner grundsätzlich nur bei generellen Regelungen. Individualmaßnahmen des Arbeitgebers, die durch besondere Umstände des individuellen Arbeitsverhältnisses bedingt sind, unterliegen grundsätzlich nicht der Mitbestimmung, vgl. *Schelz/Shahatit* in Übersicht über das Arbeitsrecht/Arbeitsschutzrecht, 10. Auflage 2016, Kapitel 4, Rn. 304, 311; *Kania* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 87 BetrVG, Rn. 6; vgl. ausführlicher dazu *Werler*, Sabbaticals - Rechtliche Rahmenbedingungen der Realisierung längerer Freistellungszeiten mit Arbeitszeitkonten, Neue Juristische Beiträge, München 2012, S. 368 ff.

43 BAG, Beschluss vom 9. Dezember 2008 - 1 ABR 74/07 -, Leitsatz, juris Rn. 14 ff. mit weiteren Nachweisen; *Schelz/Shahatit* in Übersicht über das Arbeitsrecht/Arbeitsschutzrecht, 10. Auflage 2016, Kapitel 4, Rn. 359.

44 Das Mitbestimmungsrecht nach § 99 BetrVG gilt erst in Unternehmen mit in der Regel mehr als zwanzig wahlberechtigten Arbeitnehmern, § 99 Abs. 1 Satz 1 BetrVG.

Nach § 7e Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB IV besteht die Insolvenzschutzverpflichtung nur dann, wenn das Wertguthaben im Sinne von § 7b SGB IV für einen bestimmten Zeitraum und in einer bestimmten Höhe aufgebaut worden ist. So tritt die Insolvenzsicherungspflicht erst dann ein, wenn ein Insolvenzgeldanspruch nicht besteht und das Wertguthaben einschließlich des darin enthaltenen Gesamtsozialversicherungsbeitrags einen Betrag in Höhe der monatlichen Bezugsgröße übersteigt. Das heißt, der Zeitraum in dem das Wertguthaben erarbeitet worden ist, muss mindestens drei Monate zurückliegen, weil ansonsten nach § 165 Abs. 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch Drittes Buch⁴⁵ (SGB III) Anspruch auf Insolvenzgeld besteht. Die Höhe der monatlichen Bezugsgröße liegt 2017 in den alten Bundesländern bei 2.975 Euro und in den neuen Bundesländern bei 2.660 Euro.⁴⁶

Als geeigneter Insolvenzschutz gilt nach § 7e Abs. 2 SGB IV die Übertragung auf einen Treuhänder, die Verpfändung der Wertguthaben zugunsten der Beschäftigten oder die Übernahme einer Bürgschaft oder Versicherung mit ausreichender Sicherung gegen Kündigung. Weist der Arbeitgeber seine Verpflichtung zum Insolvenzschutz trotz schriftlicher Aufforderung durch den Beschäftigten nicht nach, so kann dieser die Wertguthabenvereinbarung mit sofortiger Wirkung kündigen, § 7e Abs. 5 SGB IV.

2.3.1.6. Übertragbarkeit des Wertguthabens

Nach § 7f SGB IV kann das Wertguthaben bei Beendigung der Beschäftigung übertragen werden. Stimmt der neue Arbeitgeber der Übertragung des Wertguthabens zu, so besteht nach § 7f Abs. 1 Nr. 1 SGB IV ein Anspruch des Beschäftigten gegenüber seinem bisherigen Arbeitgeber auf die Übertragung. Bei der Übertragung wird das Guthaben weder versteuert noch werden die darin enthaltenen Sozialversicherungsbeiträge fällig. Der neue Arbeitgeber ist allerdings nicht verpflichtet, einer Übertragung zuzustimmen.

Kann oder will der neue Arbeitgeber das Wertguthaben nicht übernehmen oder schließt sich an die beendete Beschäftigung entweder eine selbstständige Tätigkeit oder eine Phase der Nichtbeschäftigung an, so kann der Beschäftigte in freier Entscheidung das Wertguthaben auf die Deutsche Rentenversicherung übertragen oder das Wertguthaben als Störfall (siehe dazu Punkt 2.3.1.7.) noch vom alten Arbeitgeber auflösen lassen. Bei einer Übertragung auf die Deutsche Rentenversicherung nach § 7f Abs. 1 Nr. 2 SGB IV führt diese das Wertguthabenkonto treuhänderisch fort, § 7f Abs. 3 Satz 1 SGB IV. Allerdings muss das Wertguthaben einschließlich des Gesamtversicherungsbeitrages in diesem Falle einen Betrag in Höhe des Sechsfachen der monatli-

45 Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch Artikel 159 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

46 Gemäß § 18 SGB IV i.V.m. § 2 Abs. 1 der Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2017 (Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung) vom 28. November 2016 (BGBl. I S. 2665).

chen Bezugsgröße übersteigen, § 7f Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB IV. Die weitere Einzahlung von Entgeltbestandteilen ist hier aber ebenso ausgeschlossen, wie eine Rückübertragung.⁴⁷ Das Wertguthaben kann nach § 7f Abs. 2 Satz 1 SGB IV in einem neuen Beschäftigungsverhältnis für Freistellungen verwendet werden. Wenn kein neues Beschäftigungsverhältnis besteht, kann das Wertguthaben für die Finanzierung des Vorruhestandes genutzt werden, § 7f Abs. 2 Satz 1 SGB IV.

2.3.1.7. Störfälle

Bei Eintritt eines so genannten Störfalles, wenn also der eigentliche Zweck des Wertguthabens, nämlich die Finanzierung von Freistellungsphasen, nicht erfüllt werden kann (z.B. Kündigung des Wertguthabens, vorzeitige Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, Tod des Beschäftigten), wird das Guthaben aufgelöst, § 23b SGB IV. Das bedeutet, dass der im Wertguthaben enthaltene Gesamtsozialversicherungsbeitrag sofort fällig wird und das Arbeitsentgelt dem Beschäftigten auszubezahlen ist, was wiederum steuerrechtlich gemäß des Zuflussprinzips die Pflicht zur Abführung der Lohnsteuer auslöst.⁴⁸

2.3.1.8. Steuerrechtliche Besonderheiten bei befristeten Arbeitsverträgen

Als Besonderheit der Arbeitsverhältnisse zwischen Abgeordneten und seinen Mitarbeitern ist zu berücksichtigen, dass diese nur befristet, längstens auf die Dauer der Wahlperiode, geschlossen werden.

Im Hinblick auf die lohn-/einkommensteuerrechtliche Beurteilung von Zeitwertkonten-Modellen sowie deren steuerliche Anerkennung ist das Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Juni 2009 an die obersten Finanzbehörden der Länder⁴⁹ zu berücksichtigen. Darin wird zunächst der Begriff des Zeitwertkontos erläutert, wonach bei Zeitwertkonten Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbaren, dass der Arbeitnehmer künftig fällig werdenden Arbeitslohn nicht sofort ausbezahlt erhält, sondern dieser Arbeitslohn beim Arbeitgeber nur betragsmäßig erfasst wird, um ihn im Zusammenhang mit einer vollen oder teilweisen Freistellung von der Arbeitsleistung während des noch fortbestehenden Dienstverhältnisses auszuzahlen. In der Zeit der Arbeitsfreistellung sei dabei das angesammelte Guthaben um den Vergütungsanspruch zu vermindern, der dem Arbeitnehmer in der Freistellungsphase gewährt werde. Der steuerliche Begriff des Zeitwertkontos entspreche insoweit dem Begriff der Wertguthabenvereinbarungen im Sinne des § 7b SGB IV. Weder die Vereinbarung eines Zeitwertkontos noch die Wertgutschrift auf diesem

47 BT-Drucksache 16/10289, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen, S. 12, 18; *Rolfs* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Auflage 2017, § 7f SGB IV, Rn. 2; *Knospe* in Neue Rahmenbedingungen für Wertguthaben und Arbeitszeitkonten im Sozialgesetzbuch IV - Überblick über die gesetzlichen Neuregelungen und ihr Entstehungsprozess, NZS 2009, 600 ff; *Wißing* in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB IV, 3. Auflage 2016, § 7d SGB IV, Rn. 27. Von dem in Nr. 2 genannten Betrag kann in einem Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrages abgewichen werden, §7e Abs. 1 Satz 2 SGB IV.

48 *Boecken* in Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, § 7e SGB IV, Rn. 21.

49 Schreiben des BMF vom 16. Juni 2009, Bundessteuerblatt 2009 I Nr. 21 S. 1286 ff.

Konto führten zum Zufluss von Arbeitslohn, sofern die Vereinbarung die erforderlichen Voraussetzungen erfülle. Erst die Auszahlung des Guthabens während der Freistellung löse Zufluss von Arbeitslohn und damit eine Besteuerung aus.

Zu befristeten Dienstverhältnissen wird in dem Schreiben festgestellt, dass bei solchen Dienstverhältnissen Zeitwertkonten nur dann steuerlich anerkannt würden, wenn die sich während der Beschäftigung ergebenden Guthaben bei normalem Ablauf während der Dauer des befristeten Dienstverhältnisses, das heißt innerhalb der vertraglich vereinbarten Befristung, durch Freistellung ausgeglichen werden kann.

3. Haushaltsrechtlicher Rahmen

Nachfolgend werden die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen beleuchtet und die Frage aus haushalterischer Sicht für den Einzelplan des Deutschen Bundestages (Einzelplan 02) beantwortet.

3.1. Veranschlagung im Haushalt des Deutschen Bundestages

Die grundlegenden Bestimmungen über die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern sind im Abgeordnetengesetz geregelt. Nach § 12 Abs. 3 Abgeordnetengesetz⁵⁰ (AbgG) erhält ein Mitglied des Bundestages als Amtsausstattung die Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit gegen Nachweis ersetzt. Die Gehälter und die anderen Aufwendungen für Mitarbeiter werden von der Verwaltung des Bundestages abgerechnet.

Hinsichtlich der Einzelheiten über den Umfang und die Voraussetzungen für den Ersatz von Aufwendungen, über nicht abdingbare Mindestvorschriften für den Arbeitsvertrag sowie sonstige Fragen verweist § 12 Abs. 3 AbgG auf die vom Ältestenrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen sowie auf das Haushaltsgesetz. Die Einführung eines Sabbaticals bzw. längerfristiger erarbeiteter Freistellungszeiten für Abgeordnetenmitarbeiter müsste damit neben den weiteren gesetzlichen Bestimmungen auch mit den Regelungen des Haushaltsgesetzes und des Bundeshaushaltsplans in Übereinstimmung stehen.

Im Bundeshaushalt für das Jahr 2017 sind die Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Abgeordneten im Kapitel 02 12 Titel 411 03 in einer Höhe von 212,62 Mio. Euro veranschlagt. In den Titelerläuterungen wird die Zusammensetzung des Gesamtansatzes aufgeschlüsselt und in einen Höchstbetrag, der jedem Abgeordneten zusteht, sowie in zusätzliche Leistungen an Mitarbeiter aufgeteilt. Die Titelerläuterungen hat der Haushaltsgesetzgeber für verbindlich erklärt.

50 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages - Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das durch Artikel 12 des Gesetzes vom 5. Januar 2017 (BGBl. I S. 17) geändert worden ist.

3.2. Verbindlichkeit der Titelerläuterungen

Nach dem Grundsatz der sachlichen Bindung (§ 45 Bundeshaushaltsordnung⁵¹ -BHO-) darf die Exekutive Ausgaben nur zu den im Haushaltsplan bestimmten Zwecken leisten. Sie ist sachlich an den Zweck gebunden, der im jeweiligen Ausgabebetitel bezeichnet ist. Die Ausgabeermächtigung wird in der Zweckbestimmung des Haushaltstitels festgelegt und zuweilen näher erläutert. Diese bei dem jeweiligen Titel des Haushaltsplans ausgebrachten Erläuterungen sind grundsätzlich unverbindlich. Sie dienen der Begründung der Veranschlagungsgrundlagen und verfolgen vornehmlich informatorische Zwecke. Zum einen erhält der Haushaltsgesetzgeber auf diese Weise für die Etatberatungen wesentliche Informationen. Zum anderen erhält die Verwaltung für den Haushaltsvollzug Hinweise zur Zweckbestimmung sowie für die Bewirtschaftung des Haushaltstitels.⁵² Die Erläuterungen dienen mithin als Auslegungshilfen.

In Ausnahmefällen können Erläuterungen einzelner Titel für verbindlich erklärt werden (§ 17 Abs. 1 Satz 2 BHO). Die Erläuterungen bilden dann eine Ergänzung der Zweckbestimmung und können als solche zu einer Erweiterung⁵³ wie auch zu einer Einschränkung⁵⁴ der Zweckbestimmung führen. Soweit Titelerläuterungen durch Haushaltsvermerk für verbindlich erklärt werden, sind dort gemachte Vorgaben von der mittelbewirtschaftenden Stelle zu berücksichtigen.⁵⁵

Mit Blick auf die Finanzierung von Sabbaticals bzw. längerfristigen erarbeiteten Freistellungszeiten der Abgeordnetenmitarbeiter müssen vor diesem Hintergrund die Ausgaben eine Entsprechung in der Zweckbestimmung wie auch in den verbindlichen Erläuterungen bei Kapitel 02 12 Titel 411 03 finden.

3.3. Veranschlagung im laufenden Haushaltsgesetz 2017

Im laufenden Haushaltsjahr sind die verbindlichen Erläuterungen zu den Aufwendungen für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern in zwei Kategorien unterteilt. Ausgabeermächtigungen stehen zum einen für den Erstattungsbetrag zur Verfügung, der in sieben Unterkategorien unterteilt ist. Danach können Ausgaben geleistet werden für

– Höchstbetrag bis zu jährlich 249 961 € je Abgeordneter	157 475 000 €
– Weihnachtsgeld bis zur Höhe von 82,5 Prozent des Erstattungsbetrages	10 826 000 €
– Urlaubsgeld	900 000 €
– Einstellung von Ersatzkräften	30 000 €
– Zulage für langjährig beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	1 500 000 €

51 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist.

52 von Lewinski/Burbat in BHO, 1. Auflage 2013, § 17 BHO, Rn. 6.

53 Hugo in Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Dezember 2016, § 17 BHO, Rn. 8.

54 Knörzer in Piduch in Bundeshaushaltsrecht, BHO, Stand Februar 2015, § 17 BHO, Rn. 8.

55 von Lewinski/Burbat in BHO, 1. Auflage 2013, § 17 BHO, Rn. 7.

– Übergangsgeld	200 000 €
– Fortführung sowie Aufnahme der Zahlung der Entgelte infolge des Wahlperiodenwechsels	800 000 €

Zum anderen können Ausgaben für zusätzliche Leistungen an Abgeordnetenmitarbeiter für die folgenden 16 Zwecke verwendet werden:

– Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung	16 050 000 €
– Arbeitgeberanteile zur Arbeitslosenversicherung	2 575 000 €
– Arbeitgeberanteile zur Krankenversicherung	12 531 000 €
– Arbeitgeberanteile zur Pflegeversicherung	2 017 000 €
– Arbeitgeberanteile zur freiwilligen Zusatzversorgung im VBLU einschließlich pauschaler Lohn- und Kirchensteuer sowie Solidaritätszuschlag	832 000 €
– Beiträge zur Unfallversicherung	500 000 €
– Beiträge zur AAG-Umlage bei Entgeltfortzahlung und Krankengeldzuschuss	1 328 000 €
– Beiträge zur AAG-Umlage bei Mutterschaft und Beschäftigungsverboten sowie Zuschuss zum Mutterschaftsgeld	493 000 €
– Vermögenswirksame Arbeitgeberleistungen	130 000 €
– Unterstützung in besonderen Härtefällen	3 000 €
– Erstattungen von Kosten gem. Bildschirmarbeitsverordnung	3 000 €
– Aus- und Fortbildung	250 000 €
– Sterbegeld	30 000 €
– Arbeitgeberhaftung	82 000 €
– Kosten zusätzlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in besonderen Fällen und sonstiger Aufwand	40 000 €
– Kosten für Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit und Unfallverhütung	25 000 €

Die verbindlichen Erläuterungen legen zudem fest, dass der Aufwendungsersatz durch die vom Ältestenrat des Bundestages erlassenen Ausführungsbestimmungen geregelt wird.

3.4. Beschreibung des vorgeschlagenen Sabbatical-Modells

Kern der vorgeschlagenen Sabbaticalregelung ist, wie oben bereits dargestellt, dass ein Wertgut-habenkonto eingerichtet wird, in dem Arbeitszeit bzw. Arbeitsentgelt in einer Ansparphase für eine Freistellungsphase angespart werden können. Weitergehende Vorgaben hinsichtlich der Laufzeiten und Bewilligungszeiträume werden nicht gemacht. Das Modell sieht ferner vor, dass bei Bedarf des Mitarbeiters in Absprache mit dem Abgeordneten die angesparten Werte in Zeit oder Geld ausgezahlt werden können.

3.5. Reichweite der Ausgabeermächtigung

Ausgabemittel aus dem öffentlichen Haushalt dürfen nur für die nach der Zweckbestimmung vorgesehenen Verwendungen genutzt werden (§ 34 Abs. 2 BHO). Vor diesem Hintergrund muss die Leistung von Ausgaben für Abgeordnetenmitarbeiter sowohl während der Anspar- wie auch während der Freistellungsphase von der Zweckbestimmung bei Titel 411 03 und den verbindlichen Titelerläuterungen gedeckt sein.

3.5.1. Ansparphase

Während der Ansparphase erhalten Mitarbeiter, mit denen eine zu erarbeitende Freistellungsphase vereinbart worden ist und die ihre Arbeitszeit reduzieren, um so anzusparen ein reduziertes Arbeitsentgelt. Diese werden bei unverändert fortgeführter Arbeitszeit in herabgesetzter Höhe geleistet, stellen aber nach wie vor eine Gegenleistung für die erbrachte Arbeitsleistung dar. Der Ausgabezweck steht somit mit der Zweckbestimmung des Haushaltstitels grundsätzlich in Einklang.

Bedenken, ob die Ausgaben der mit dem Haushaltstitel vorgesehenen Verwendung zugeführt werden, ergeben sich indes im Hinblick auf die verbindlichen Erläuterungen. Danach dürfen die Ausgaben nur geleistet werden, wenn die Verausgabung mit den Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates⁵⁶ in Übereinstimmung steht. Die Ausführungsbestimmungen müssten demnach die Zuführung zum Wertguthabenkonto zulassen.

Auf dem Wertguthabenkonto werden die in der Wertguthabenvereinbarung bestimmten Zuführungen und Entnahmen verbucht. Die Vereinbarung darf, wie bereits oben erläutert, nicht lediglich das Ziel der flexiblen Gestaltung der werktäglichen Arbeitsleistung verfolgen. In das Wertguthaben können, wie oben dargestellt, Arbeitsentgelte wie auch Arbeitsleistungen eingebracht werden. Den unter Punkt 3.3. aufgeführten verbindlichen Erläuterungen für die Aufwendungen für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern sehen keine Zuführungen zu dem für den Mitarbeiter zu führenden Wertguthabenkonto vor. Derzeit geben auch die Ausführungsbestimmungen keinen Raum für die Vereinbarung eines Sabbaticals bzw. einer entsprechenden vollständigen oder teilweisen Freistellung von der Arbeitsleistung zwischen Abgeordnetem und Mitarbeiter. Entsprechende Zuführungen sind damit nicht von den Ausführungsbestimmungen gedeckt. Der Leistung von Ausgaben für solche vereinbarten Sabbaticals bzw. einer entsprechenden vollständigen oder teilweisen Freistellung von der Arbeitsleistung ohne inhaltliche Entsprechung in den vom Ältestenrat erlassenen Bestimmungen kann aus dem Einzelplan 02 während der Ansparphase unter haushaltsrechtlichen Aspekten nicht zugelassen werden.

3.5.2. Freistellungsphase

Ferner ist bei der in Aussicht genommenen Regelung die Freistellungsphase zu betrachten. In der Freistellungsphase kommt es für die Abgeordnetenmitarbeiter zu einer Fortführung der bisherigen Zahlungen in der vereinbarten reduzierten Höhe. Nach § 51 BHO dürfen Personalausgaben, die nicht auf Gesetz oder auf Tarifvertrag beruhen, nur geleistet werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind.

Die in der Freistellungsphase geleisteten Zahlungen werden aufgrund der zwischen dem Mitglied des Bundestages und dem Abgeordnetenmitarbeiter getroffenen arbeitsvertraglichen Vereinbarung geleistet. Rechtsgrund ist nicht eine gesetzliche oder tarifvertragliche Bestimmung. In einem solchen Fall ist die besondere Veranschlagung der hierfür notwendigen Haushaltsmittel erforderlich. Diese ergibt sich weder aus dem Titel 411 03 noch aus einer anderen Haushaltsstelle des Einzelplans 02.

56 Vgl. Ausführungsbestimmungen vom 19. Januar 1978 in der ab dem 1. März 2017 geltenden Fassung.

Darüber hinaus gilt auch hier das unter Punkt 3.5.1. mit Blick auf die Maßgeblichkeit der Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates Dargestellte. Fortzahlungen von Arbeitsentgelt während der Freistellungsphase von Abgeordnetenmitarbeitern stehen damit mit der aktuellen Veranschlagung im Haushalt des Deutschen Bundestages nicht in Übereinstimmung.

3.6. Künftige Haushaltsgesetze

Nach den verbindlichen Erläuterungen für die zur Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern veranschlagten Aufwendungen können diese nur insoweit ersetzt werden, als dies in den vom Ältestenrat erlassenen Ausführungsbestimmungen geregelt ist. Sollte sich der Ältestenrat zu einer Änderung der Ausführungsbestimmungen entschließen, wäre diese Entscheidung im Haushaltsplan des Bundes nachzuvollziehen. Beschränkungen setzen dem Haushaltsgesetzgeber die Bestimmungen der Finanzverfassung.

Art. 110 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz bestimmt, dass der Haushaltsplan durch ein parlamentarisches Haushaltsgesetz festzustellen ist. Die Feststellung des Haushaltsplans durch ein formelles Gesetz bringt das parlamentarische Budgetrecht zum Ausdruck. Gleichwohl hat der Gesetzgeber für die Gestaltung des Haushalts einer Reihe von verfassungsrechtlich bestimmten Haushaltsgrundsätzen zu entsprechen. Für die Veranschlagung von Aufwendungen eines Mitarbeitersabbaticals ist insbesondere das Prinzip der Vollständigkeit näher zu betrachten.

Nach dem Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit sind in den Haushaltsplan alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes einzustellen, die zum Zeitpunkt der Gesetzesberatung und des Gesetzesbeschlusses geplant sind. Das Vollständigkeitsgebot sichert damit in besonderem Maße die Budgethoheit des Parlaments.⁵⁷

In den Haushaltsplan sind sämtliche Ausgaben einzustellen, die im betreffenden Haushaltsjahr vom Bund bei Fälligkeit zu leisten sind. Entsprechend ist der Haushaltsgesetzgeber bei der ein Sabbatical bzw. einer entsprechenden vollständigen oder teilweisen Freistellung von der Arbeitsleistung berücksichtigenden Änderung der Ausführungsbestimmungen angehalten, Ausgabeermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen für die Abgeltung von Ansprüchen aus der Freistellungsphase zu veranschlagen.
