

Vorlage Nr. V+G/VGB 71/2022		
für die Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung am 22.11.2022		
Beratung in öffentlicher Sitzung:	ja	Anzahl Anlagen: 1

Änderung des Entschädigungsortsgesetzes; hier §§ 6, 9, 14 und 16 EntschOG (Modifizierung Erwerbsausfallregelung, Höhe der Aufwandsentschädigung und Definition Rücklagen)

1. In einem Kommunalstreitverfahren zwischen einem Mitglied der Stadtverordnetenversammlung und der Stadtverordnetenversammlung, vertreten durch den Stadtverordnetenvorsteher, ging es zum einen um die Frage, ob bei der Berechnung der Entschädigung der Stadtverordneten nach § 9 des Entschädigungsortsgesetzes (EntschOG) Termine verschiedener Sitzungen zusammenaddiert werden dürfen oder sogar müssen. Zum anderen ging es um die Frage, ob eine Mittagspause bei der Berechnung der Entschädigung angerechnet werden kann, wenn die Sitzung über die Mittagszeit andauert und das Gremium (hier die Stadtverordnetenversammlung während ihrer Haushaltssitzung) eine Sitzungspause einlegt.

Darüber hinaus ging es darum, ob im Vorverfahren der Vorstand gemäß § 20 EntschOG korrekt beteiligt wurde.

Das Verwaltungsgericht hielt zunächst fest, dass § 9 Abs. 3 Satz 2 EntschOG eine Rundungsregelung bezüglich der Sitzungszeiten für die Berechnung des zu ersetzenden Erwerbsausfalles enthalte. Bei dieser Norm fehle es allerdings an einer Bezugsgröße, sodass unklar sei, ob die Rundung sich auf die einzelne Sitzung, die gesamte pro Tag absolvierte Sitzungszeit oder eine andere Zeiteinheit (z.B. Monatszeitraum) beziehen solle. Der Verweis in § 9 Abs. 1 Satz 1 EntschOG auf die tägliche Höchstdauer, für die Ersatz verlangt werden kann, sowie die Angaben der Uhrzeiten in § 9 Abs. 4 Satz 2 EntschOG, die den Anspruch Selbstständiger zeitlich begrenzen, sprächen dafür, die insgesamt pro Tag geleisteten Sitzungszeit als Bezugsgröße der Rundung sein solle. Eine andere Auffassung sei ebenfalls vertretbar. Vor diesem Hintergrund wurde dem Gericht seitens des Unterzeichners zugesagt, der Stadtverordnetenversammlung vorzuschlagen, die Regelung des § 9 EntschOG entsprechend zu ändern.

Bezüglich der Mittagspause sieht das Gericht im konkreten Fall einen Abzug bei der Berechnung der Entschädigung für rechtmäßig an. Hier hätte die Gegenseite glaubhaft darlegen müssen, dass während der Ausübung der selbständigen Tätigkeit regelmäßig keine Mittagspause eingelegt wird.

Hinsichtlich der Beteiligung des Vorstandes hat das Gericht festgestellt, dass die Kompetenz der Stadtverordnetenversammlung, über geltende gemachte Ansprüche

auf Ersatz von Erwerbsausfall zu entscheiden, nicht von der vorherigen Einbindung des Vorstands abhängt.

Die Hinweise des Gerichts sind als Anlage beigefügt.

Aufgrund dieser Hinweise ist eine Änderung des § 9 Abs. 3 Satz 2 EntschOG vorzunehmen, die besagt, dass die Rundung sich auf die gesamt pro Tag absolvierte Sitzungszeit bezieht.

2. Im Rahmen der Befassung mit § 9 EntschOG erfolgte eine nähere Untersuchung der gesetzlichen Regelung insgesamt. Dabei fielen systematische und rechtliche Regelungslücken und Problematiken auf, die eine eventuelle Änderung und Anpassung des Entschädigungsgesetzes erforderlich machen, um zukünftige Unklarheiten zu vermeiden, die Rechtmäßigkeit des Gesetzes sicherzustellen und das Gesetz zu modernisieren.

a) Ausfallentschädigung für Hausfrauen und –männer

Zum einen mangelt es an einer entsprechenden Regelung von Ausfallentschädigungen für Stadtverordnete, die zwar keiner regelmäßigen entgeltlichen Tätigkeit nachgehen, stattdessen aber einen ehelichen oder eheähnlichen Hausstand führen. Sinn und Zweck der Entschädigung der Stadtverordneten ist es, dass diesen durch die Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit im Rahmen der Stadtverordnetenversammlung kein (finanzieller) Nachteil entstehen soll. Erlittene Vermögens- oder Verdiensteinbußen sollen kompensiert werden. Solche können aber regelmäßig auch ohne die Ausübung einer entgeltlichen Tätigkeit (sei es in selbstständiger oder nicht selbstständiger Form) entstehen. Durch die Teilnahme an den Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung erleiden die Stadtverordneten, die einen Haushalt mit mindestens 2 Personen führen und betreiben, Einbußen hinsichtlich der Zeit, in der sie üblicherweise Haushaltstätigkeiten wie Putzen, Einkaufen, Kinderbetreuung oder ähnlichem nachgehen. Können diese Aufgaben nicht zu anderen Zeiten nachgeholt werden, ist es im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Entschädigungsgesetzes sowie auf Art. 3 Abs. 1 GG grundsätzlich geboten sein, für diese Zeit einen dem Verdienstaufschlag gleichstehenden Ausgleich zu schaffen.

§ 9 EntschOG sieht lediglich eine Zahlung von Verdienstaufschlag für die Stadtverordneten vor, die einer entgeltlichen Tätigkeit nachgehen. Hausfrauen und –männer werden nicht berücksichtigt. Insoweit wäre, in Orientierung an vergleichbaren Entschädigungsgesetzen anderer Gemeinden, hinsichtlich der Hausfrauen und –männern eine Durchschnittspauschale festzusetzen, welche die Hausfrauen und –männer pro Stunde als Ausfallentschädigung für ihre verlorene Zeit im Rahmen der Haushaltsführung erhalten, sofern die Sitzungen in die regelmäßige Arbeitszeit der Haushaltsführung fallen. Dass dies der Fall ist, müsste zumindest ermittelt oder entsprechend glaubhaft gemacht werden. Da es für die Tätigkeit im Rahmen der Haushaltsführung grundsätzlich keine regelmäßig beschränkte Arbeitszeit gibt, ist insoweit, um im Umkehrschluss eine Benachteiligung der erwerbstätigen Stadtverordneten zu vermeiden, eine zeitliche Begrenzung für die Gewährung der Pauschale festzulegen. Ansonsten könnte die Pauschale unabhängig von der Zeit der Sitzungen stets geltend gemacht werden, während die erwerbstätigen Stadtverordneten hinsichtlich ihrer tatsächlichen Arbeitszeit beschränkt wären. Bei einer Gesetzesänderung müsste dies berücksichtigt werden.

Auf jeden Fall würde eine entsprechende Regelung die Attraktivität einer Mitgliedschaft in der Stadtverordnetenversammlung stärken und den Hausfrauen und -männern eine angemessene Wertschätzung signalisieren.

b) Unzulässige Benachteiligung von Selbstständigen und gleichzeitig abhängig Beschäftigten.

§ 9 Abs. 4 S. 3 EntschOG schließt eine Zahlung von Erwerbsausfallleistungen für die selbstständige Tätigkeit aus, sofern der oder die Stadtverordnete gleichzeitig abhängig beschäftigt ist. Dies stellt insbesondere für die Stadtverordneten, die ihre Selbstständigkeit und ihre Tätigkeit als Arbeitnehmer zu gleichen Teilen ausüben, eine erhebliche Benachteiligung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG dar. Nach dieser Vorschrift ist wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (Gleichbehandlungsgrundsatz). § 9 Abs. 4 des Entschädigungsortsgesetzes unterscheidet zwischen den Stadtverordneten, die selbstständig tätig sind, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen und solchen, die sowohl selbstständig als auch als abhängig beschäftigt tätig sind. Lediglich hinsichtlich der letzten Gruppe findet sich in S. 3 die Beschränkung, dass in dem Fall lediglich Ersatz für den Ausfall der Arbeitnehmertätigkeit verlangt werden kann. Dies führt – gerade im Fall der Aufteilung der Arbeitskraft in 50% selbstständige Tätigkeit und 50% abhängige Tätigkeit – dazu, dass 50% der tatsächlichen Arbeitskraft, die u.U. in den Zeitraum eines Ereignisses nach § 9 Abs. 1 EntschOG fallen können, regelmäßig im Verdienstaufschlag nicht berücksichtigt werden, während die beiden übrigen Gruppen eine volle Berücksichtigung ihrer Zeiten erfahren. Dem Zweck, damit eine Überkompensation des Entgeltausfalls verhindern zu wollen, wird auch bereits mit der zeitlichen Beschränkung der Möglichkeit der Geltendmachung von 8:00 Uhr bis 19:00 Uhr Rechnung getragen. Weitere sachliche Gründe, welche eine Ungleichbehandlung rechtfertigen würden, sind nicht ersichtlich, weshalb eine Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen ist.

Vorzugswürdig ist daher, den Verdienstaufschlag nach der Tätigkeit zu gewähren, die nach der Betrachtung im Einzelnen zum Zeitpunkt des den Verdienstaufschlag auslösenden Ereignisses tatsächlich ausgeübt werden würde.

c) Unzulässige Benachteiligung von Selbstständigen.

§ 9 Abs. 4 S. 2 sieht für Selbstständige die Beschränkung der Geltendmachung des pauschalen Verdienstaufschlags für einen Zeitraum von 8.00 Uhr bis 19.00 Uhr vor. Eine vergleichbare Regelung gibt es für Arbeitnehmer nicht. Es ist nicht ersichtlich, auf welchen Grund oder Zweck sich diese unterschiedliche Handhabung stützt. Sofern damit eine Überkompensation des Selbstständigen und eine Beschäftigung ‚rund um die Uhr‘ verhindert werden soll, so sollte dies für Arbeitnehmer und Selbstständige gleichermaßen gelten und bedarf der Klarstellung im Wortlaut.

3. Im Rahmen der Fraktionsprüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt ist deutlich geworden, dass die in § 14 Abs. 2, § 16 Abs. 3 und § 18a Abs. 2 EntschOG bezeichneten Rücklagen definiert werden sollten. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seiner Sitzung am 10.10.2022 dafür ausgesprochen, hier als Bezugsgröße den Konto- und Kassenbestand zum Ende eines Jahres festzulegen.
4. Nach § 6 Abs. 1 EntschOG wird die monatliche Aufwandsentschädigung jeweils zum 1. Juli eines jeden Jahres um den Prozentsatz angepasst, um den sich die Entschädigung der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) erhöht. Von einer Verringerung ist in dem EntschOG nicht die Rede, weswegen hier eine Anpassung erfolgen sollte.

Beschlussvorschlag

1. Eine Rundung der für die Gewährung von Erwerbsausfallzahlungen erfolgt pro Tag.
2. Auch Hausfrauen und –männer haben einen noch festzulegenden Anspruch auf Erwerbsausfalleistungen.
3. Die Regelung, wonach selbständig tätige Stadtverordnete und selbständig tätige ehrenamtliche Magistratsmitglieder, die zugleich in einem Beschäftigungsverhältnis stehen keinen Anspruch auf Erwerbsausfall aus ihrer Selbständigkeit haben, wird angepasst.
Eine klarstellende Regelung bezüglich des begrenzt zu berücksichtigen Zeitraumes für Selbständige wird mit aufgenommen.
4. Den Begriff Rücklagen so zu definieren, dass der Konto- und Kassenbestand zum Ende eines Jahres gemeint ist. Diesbezüglich ist auch eine Anpassung der Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen erforderlich.
5. Es wird mit aufgenommen, dass die Aufwandsentschädigung jeweils zum 1. Juli eines jeden Jahres um den Prozentsatz angepasst wird, um den sich die Entschädigung der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) erhöht oder verringert.

T. von Haaren
Stadtverordnetenvorsteher

Anlage: - Hinweise des Gerichts