

Stadt Bergisch Gladbach
Der Bürgermeister
Federführender Fachbereich
Kommunalverfassung, Ratsbüro

Beschlussvorlage

Drucksachen-Nr. 0539/2016
öffentlich

Gremium	Sitzungsdatum	Art der Behandlung
Rat der Stadt Bergisch Gladbach	22.02.2017	Entscheidung

Tagesordnungspunkt

IV. Nachtragssatzung zur Hauptsatzung der Stadt Bergisch Gladbach

Beschlussvorschlag:

1. Auf eine Beratung im Haupt- und Finanzausschuss wird verzichtet.
2. Die IV. Nachtragssatzung zur Hauptsatzung der Stadt Bergisch Gladbach wird in der der Vorlage beigefügten Fassung beschlossen.

Sachdarstellung / Begründung:

Der Landesgesetzgeber hat mit dem „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ und einer Anpassung der Entschädigungsverordnung NRW eine Änderung der kommunalrechtlichen Regelungen unter anderem zur Entschädigung der Rats- und Ausschussmitglieder ab dem 01.01.2017 vorgenommen. Zuletzt waren die pauschalen Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder zum 01.01.2016 um 10% erhöht worden. Die aus den jetzt in Kraft getretenen Änderungen zu erwartenden finanziellen Auswirkungen für die Stadt Bergisch Gladbach stellen sich wie folgt dar:

1.

Einführung einer zusätzlichen pauschalen Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende

Derzeit erhalten alle 62 Ratsmitglieder zusätzlich zu den variablen Entschädigungsleistungen (Sitzungsgeld, auf Antrag Verdienstausschlag, Fahrkosten etc.) monatliche pauschale Entschädigungsleistungen. Sechs Fraktionsvorsitzende, vier stellvertretende Fraktionsvorsitzende und drei ehrenamtliche Stellvertreter des Bürgermeisters erhalten monatlich **zusätzliche** pauschale Aufwandsentschädigungen. Die Höhe der pauschalen Entschädigungsleistungen beläuft sich derzeit auf insgesamt **323.884,80 € p.a.**

Die Neuregelung sieht vor, auch Ausschussvorsitzenden (Ausnahmen: Vorsitz des Wahlprüfungsausschusses, des Wahlausschusses (Vorsitz: Wahlleiter) und des Hauptausschusses (Vorsitz: Bürgermeister)) eine zusätzliche pauschale Entschädigungsleistung zu gewähren, die kumulativ zu den pauschalen Leistungen für Ratsmitglieder auszumachen ist. Die Höhe der kumulativen Ansprüche auf pauschalen Aufwandsentschädigungen wird für das einzelne Ratsmitglied jetzt insgesamt auf den fünffachen Satz begrenzt – von dieser einschränkenden Regelung ist derzeit kein Ratsmitglied betroffen. Unter der Annahme, dass alle Vorsitzenden der betreffenden acht Ausschüsse eine zusätzliche pauschale Entschädigung in Höhe eines einfachen Satzes für Fraktionsvorsitzende oder stv. Bürgermeister erhielten, belief sich der **zusätzliche** Aufwand einer Entschädigungspauschale für Ausschussvorsitzende auf insgesamt **37.132,80 € p.a.**, ein Plus für die pauschalen Entschädigungsleistungen in Höhe von ca. **11,5%**.

Ansatzpunkt:

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass neben dem Wahlprüfungsausschuss in der Hauptsatzung weitere Ausschüsse von der Regelung betreffend die zusätzliche pauschale Entschädigung der Vorsitzenden ausgenommen werden können. Eine solche Entscheidung fiele in die Zuständigkeit des Rates der Stadt Bergisch Gladbach. Ob es im Einzelfall mit besonderer Begründung auch zulässig ist, **alle** Ausschüsse von der Regelung auszunehmen, ist nach Auskunft des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen noch nicht abschließend geklärt; es spreche aber einiges für die Zulässigkeit, da das Gesetz keine Untergrenze normiere.

2.

Absenkung des Schwellenwertes, ab dem Fraktionsvorsitzende Anspruch auf den dreifachen Satz der pauschalen Aufwandsentschädigung erhalten

Bis zum 31.12.2016 gab die Entschädigungsverordnung NRW vor, dass Fraktionsvorsitzende den zweifachen und Vorsitzende von Fraktionen mit mehr als zehn Mitgliedern den dreifachen

chen pauschalen Entschädigungssatz erhalten. Mit der Änderung der Entschädigungsverordnung NRW zum 01.01.2017 wurde diese Grenze auf „Fraktionen mit mehr als acht Mitgliedern“ abgesenkt. Dies führt zu folgenden finanziellen Auswirkungen: + **4.641,60 €** p.a.

Ansatzpunkt:

Kein Ansatzpunkt; die gesetzliche/verordnungsrechtliche Regelung ist unmittelbar umzusetzen.

3.

Absenkung der Schwellenwerte, ab denen stellvertretende Fraktionsvorsitzende Anspruch auf eine zusätzliche pauschale Aufwandsentschädigung erhalten und Erhöhung des Satzes

Bis zum 28.11.2016 gab die GO NRW vor, dass bei Fraktionen mit mindestens zehn Mitgliedern auch ein stellvertretender Vorsitzender, bei Fraktionen mit mindestens 20 Mitgliedern auch zwei stellvertretende Vorsitzende und mit mindestens 30 Mitgliedern drei stellvertretende Vorsitzende eine zusätzliche pauschale Entschädigungsleistung erhalten. Die Neuregelung sieht vor, die Grenzen auf acht, 16 und 24 Fraktionsmitglieder zu senken, wobei der Satz der zusätzlichen pauschalen Entschädigung vom einfachen auf den 1,5-fachen erhöht wurde. Dies führt zu folgenden finanziellen Auswirkungen: + **16.245,60 €** p.a.

Ansatzpunkt:

Kein Ansatzpunkt; die gesetzliche/verordnungsrechtliche Regelung ist unmittelbar umzusetzen.

4.

Einführung eines landesweit einheitlichen Regelstundensatzes und Höchstbetrages für die Verdienstauffallentschädigung durch Rechtsverordnung

Rats- und Ausschussmitgliedern ist Verdienstauffall, der in erforderlicher Ausübung ihres Mandates während der Arbeitszeit entstanden ist, zu ersetzen. Dabei wurde bis zum 31.12.2016 mindestens ein einheitlicher Regelstundensatz gezahlt, der in der Hauptsatzung festzulegen war (in Bergisch Gladbach 10,- €). Auf Antrag ist stattdessen abhängig Beschäftigten der tatsächlich entstandene und **nachgewiesene** Verdienstauffall und Selbstständigen an Stelle des Regelstundensatzes eine Verdienstauffallpauschale je Stunde, die im Einzelfall auf der Grundlage des **glaubhaft gemachten** Einkommens nach billigem Ermessen festgesetzt wird, zu ersetzen. In der Hauptsatzung war vor der Gesetzesänderung ein einheitlicher Höchstbetrag festzulegen, der bei dem Ersatz des Verdienstauffalls je Stunde nicht überschritten werden durfte (in Bergisch Gladbach 20,- €); es konnte außerdem ein täglicher (in Bergisch Gladbach 80,- € bzw. 120,- € bei Dienstreisen) **oder** monatlicher Höchstbetrag festgelegt werden. Auch Haushaltsführende sind unter bestimmten Voraussetzungen zu entschädigen.

Mit der Neuregelung wurden der Regelstundensatz und der Höchstbetrag landesweit vereinheitlicht, indem diese durch die Entschädigungsverordnung NRW und nicht mehr durch die Hauptsatzungen der Kommunen festgelegt werden. In der Hauptsatzung kann lediglich ein höherer Regelstundensatz, aber kein niedrigerer Höchstbetrag festgelegt werden. Dabei entfällt auch die Möglichkeit der Festlegung eines täglichen oder monatlichen Höchstbetrages in der Hauptsatzung – eine diesbezügliche Festlegung ist in der Neufassung der GO NRW und der Entschädigungsverordnung NRW nicht vorgesehen.

Die Entschädigungsverordnung NRW sieht seit dem 01.01.2017 einen **Regelstundensatz** in Höhe von **8,84 €** und einen **Höchstbetrag** von **80,- €** Verdienstaussfall pro Stunde (Bergisch Gladbach bisher 20,- €) vor. Die finanziellen Folgen für die Stadt Bergisch Gladbach sind nicht prognostizierbar.

Insgesamt entstanden im Jahr 2015 Aufwendungen für Verdienstaussfälle in Höhe von **22.581,- €**. Unter der fiktiven Annahme, dass alle, die derzeit den Höchstsatz in Anspruch nehmen, künftig einen Höchstsatz von 80,- € in Anspruch nähmen (ohne täglichen Höchstbetrag), hätte dies auf Basis der Daten des Jahres 2015 einen Anstieg der Aufwendungen für Verdienstaussfallentschädigungen auf **ca. 61.700,- €** zur Folge, ein Anstieg um **ca. 270%**. Zudem sind die Aufwendungen für Verdienstaussfallersatz bereits in 2016 angestiegen, das Jahr 2016 ist aber noch nicht abschließend abgerechnet worden. Eventuell könnten zukünftig weitere Rats- und Ausschussmitglieder Anträge auf Verdienstaussfallentschädigung stellen.

Ansatzpunkt:

Während **Unselbstständigen** der tatsächlich entstandene Verdienstaussfall ersetzt wird, wenn ein entsprechender **Nachweis** über die Höhe des tatsächlichen Verdienstaussfalls vorgelegt wird, erfolgte die **Glaubhaftmachung** des Verdienstaussfalles der **Selbstständigen** bisher durch einfachen schriftlichen Antrag unter Versicherung der Richtigkeit der gemachten Angaben (Regelung in der Hauptsatzung der Stadt Bergisch Gladbach im Einklang mit den Vorgaben der GO NRW). Bei einem Höchstbetrag von 20,- € je Stunde erschien dieses rechtmäßige Verfahren vertretbar, auch, weil tägliche Höchstbeträge vorgegeben waren. Künftig sollte die Hauptsatzung vorsehen, dass zur Glaubhaftmachung des den Regelstundensatz übersteigenden Verdienstaussfalles von **Selbstständigen** neben der Auskunft über die Zeiträume, in denen Verdienstaussfall entstehen kann, zusätzlich Auskunft über die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit zu geben und Einkommensteuerbescheide oder andere Unterlagen, die entsprechend geeignet sind, Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit glaubhaft zu machen, un- aufgefördert vorzulegen sind, woraus dann das Jahreseinkommen auf die Zahl der Jahresarbeitsstunden und damit auf einen Stundenlohn umgelegt werden kann, der als Verdienstaussfall zu entschädigen wäre, sofern er den neuen Höchstbetrag von 80,- € nicht übersteigt. Ein solches Vorgehen könnte die Stundensätze wahrscheinlich deutlich unter dem neuen Höchstbetrag von 80,- € halten, da der Höchstbetrag bei 40 Wochenarbeitsstunden erst ab einem monatlichen Einkommen in Höhe von ca. 13.860,- € erreicht werden könnte. Diese Praxis wäre dann auf alle selbstständig tätigen Ratsmitglieder anzuwenden, die eine Verdienstaussfallentschädigung künftig beantragen oder schon jetzt beantragt haben und erhalten. Würden die Unterlagen zur Glaubhaftmachung nicht vorgelegt, so würde künftig der Regelstundensatz in Höhe von 8,84 € als Verdienstaussfall gewährt. Zudem wird es seitens des Ministeriums für Inneres und Kommunales für das Land Nordrhein Westfalen nach wie vor als zulässig angesehen, in der Hauptsatzung einen Verdienstaussfallzeitrahmen für **Selbstständige** festzulegen, wovon auch andere kommunale Körperschaften Gebrauch machen. Dieser Zeitrahmen wurde weitgehend übereinstimmend für montags bis freitags von 08:00 Uhr bis 19:00 Uhr und für samstags von 08:00 Uhr bis 14:00 Uhr festgesetzt und sollte auch in die Hauptsatzung der Stadt Bergisch Gladbach aufgenommen werden.

5.

Finanzielle Auswirkungen insgesamt

Die finanziellen Auswirkungen für die Stadt Bergisch Gladbach belaufen sich damit auf insgesamt mindestens **58.020,- € p.a.**, falls keine weiteren Ausschussvorsitze von der zusätzli-

chen pauschalen Aufwandsentschädigung durch Hauptsatzungsregelung ausgenommen werden. In diesem Gesamtbetrag sind evtl. zusätzliche finanzielle Belastungen aus den unter Ziffer 4. dargestellten Änderungen noch nicht berücksichtigt. Ob diese finanziellen Auswirkungen aus dem für 2017 für Entschädigungsleistungen verfügbaren Budget bestritten werden können, ist noch nicht ersichtlich.

6.

Zusätzliches Einsparpotential: Beschränkung der Anzahl der ersatzpflichtigen Fraktionssitzungen

Die Zahl der Fraktionssitzungen, für die Sitzungsgeld gezahlt wird, ist derzeit betreffend Ratsmitglieder auf 80 pro Kalenderjahr und betreffend sachkundige Bürgerinnen und Bürger auf 40 pro Kalenderjahr beschränkt. Das Sitzungsgeld beträgt für Ratsmitglieder 19,60 EUR und für sachkundige Bürgerinnen und Bürger 30,- EUR je Sitzung. Würden die Höchstzahlen verringert, bestünde weiteres Einsparpotential, das sich jedoch nicht seriös berechnen lässt, da die Anzahl der Sitzungen der Fraktionen und ihrer Arbeitskreise pro Kalenderjahr schwankt. Im Kalenderjahr 2016 wurden die Höchstzahlen (80 bzw. 40) bisher von drei Ratsmitgliedern derselben Fraktion und von acht sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern verschiedener Fraktionen erreicht, wobei der Monat Dezember 2016 noch nicht abgerechnet wurde (Stand 10.01.2017) und daher mit einigen weiteren Überschreitungen zu rechnen ist. Die durchschnittliche Zahl der Teilnahmen der derzeit noch aktiven Ratsmitglieder an Fraktionssitzungen betrug in den Monaten Januar 2016 bis November 2016 insgesamt ca. 35 bis 40 Fraktionssitzungen, die der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger für diesen Zeitraum insgesamt ca. 25 bis 30 Fraktionssitzungen. Nennenswerte Einsparungen dürften sich demnach wahrscheinlich nur dann erzielen lassen, wenn die derzeitigen Höchstzahlen mindestens halbiert würden (statt 80 bzw. 40 neu 40 bzw. 20). Die Hauptsatzungen der vierzehn Städte in NRW mit einer Einwohnerzahl zwischen 97.586 und 179.397 sehen für Ratsmitglieder eine durchschnittliche Beschränkung auf 75,9 (zwischen 30 und 120) und für sachkundige Bürgerinnen und Bürger durchschnittlich auf 50 (zwischen 12 und 100 bzw. auch unbegrenzt) Fraktionssitzungen je Kalenderjahr vor.

Erst am 26.01.2017 erreichte die Stadtverwaltung eine Stellungnahme der Bezirksregierung Köln: Durch eine Gesetzesänderung bereits im Jahr 2007 wurde die Regelung in § 45 GO NRW „Die Anzahl der Fraktionssitzungen, für die ein Sitzungsgeld zu zahlen ist, kann durch die Hauptsatzung beschränkt werden.“ ersetzt durch die Regelung „Die Zahl der ersatzpflichtigen Fraktionssitzungen pro Jahr ist in der Hauptsatzung zu beschränken.“ Nach Auffassung der Bezirksregierung und des MIK NRW beschränkt damit die Fraktionssitzungshöchstzahl nicht nur den Anspruch auf Gewährung von Sitzungsgeldern, sondern auch auf Gewährung von Fahrtkostenerstattungen, Verdienstaufschlägen und andere Entschädigungen – Zitat: „Finden mehr Fraktionssitzungen statt, als in der Hauptsatzung vorgesehen, so wird wie früher nur für die darin festgelegte Anzahl von Sitzungen ein Sitzungsgeld gewährt. Der Neufassung in § 45 Abs. 5 (jetzt Abs. 6) ist eine Beschränkung allein auf Sitzungsgelder aber nicht mehr zu entnehmen. Mit der allgemeineren Formulierung bei gleichzeitiger Herausnahme der Ersatzpflichtbeschränkung aus dem allein die Aufwandsentschädigung regelnden Absatz 4 (heute Absatz 5) wird nunmehr jeglicher Ersatz für Fraktionssitzungen erfasst. (...) Es erschiene inkonsequent, Fahrtkostenerstattung bei Fahrten zu Fraktionssitzungen zu gewähren, die aufgrund der Beschränkung in der Hauptsatzung nicht erstattungspflichtig sein sollen. Dies muss nach telefonischer Auskunft des Ministeriums für Inneres und Kommunales auch für den Verdienstaufschlag gelten.“ Die Verwaltung schlägt daher vor, die Hauptsatzungsregelung an den Gesetzeswortlaut anzupassen und danach wie vorstehend dargestellt zu verfahren.

Nachrichtlich:

Eine Änderung der Hauptsatzung kann der Rat nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen. Seit dem 01.01.2017 findet die derzeit noch gültige Hauptsatzung in den Punkten keine Anwendung, in der sie gegen das höherrangige neue Gesetzes-/Verordnungsrecht verstößt. Die entsprechenden Vorgaben der GO NRW und der Entschädigungsverordnung NRW werden seitdem unmittelbar durch die Verwaltung angewendet.

Mit dem „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ wurden weitere Änderungen vorgenommen, z.B.:

Einfügung eines § 27a GO NRW, der den Gemeinden ausdrücklich das Recht eröffnet, für Senioren, Jugendliche, Menschen mit Behinderungen oder andere gesellschaftliche Gruppen besondere Vertretungen (z.B. Beiräte) zu bilden oder Beauftragte zu bestellen und das Nähere durch Satzung zu regeln. Dieses Recht bestand auch zuvor schon, musste aber bisher aus anderen Vorschriften hergeleitet werden.

In Räten mit mehr als 50 Ratsmitgliedern muss eine Ratsfraktion aus mindestens drei Mitgliedern bestehen. Die finanzielle Ausstattung von Gruppen im Rat wird angepasst. Diese Änderungen treten erst mit Beginn der nächsten Wahlperiode in Kraft.

Auch in den Rechnungsprüfungsausschuss und in den Finanzausschuss dürfen sachkundige Bürgerinnen und Bürger und Einwohnerinnen und Einwohner gewählt werden. Nur dem Hauptausschuss dürfen weiterhin ausschließlich Ratsmitglieder angehören, was dann auch für den zusammengefassten Haupt- und Finanzausschuss des Rates der Stadt Bergisch Gladbach gilt.

Durch Änderung des Kommunalwahlgesetzes NRW wird die Möglichkeit geschaffen, die Zahl der in den Rat zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter um 2, 4, 6, 8, oder 10 [bisher 2, 4 oder 6], davon je zur Hälfte in Wahlbezirken, zu verringern; die Zahl von 20 Vertretern darf aber nicht unterschritten werden. Die „Satzung über die Festlegung der Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter in den Rat der Stadt Bergisch Gladbach“ sieht in ihrer aktuellen Fassung eine Verringerung um 6 von 58 auf 52 zu wählende Ratsmitglieder, davon 26 in den Wahlbezirken, vor.

Der Gesetzesentwurf sieht neben der Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes u.a. auch Änderungen der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung und des Sparkassengesetzes vor. Zudem wurde auch ein Gesetz zur Stärkung des Kreistages beschlossen, das mit Beginn der nächsten Wahlperiode in Kraft tritt.