

A. Vereinbarkeit von Familie und kommunalem Mandat

Antrag Nr. 14-20 / A 03374 von Frau StRin Heike Kainz, Frau StRin Kristina Frank, Frau StRin Dorothea Wiepcke, Frau StRin Ulrike Grimm, Frau StRin Alexandra Gaßmann vom 13.09.2017

B. Vereinbarkeit von Familie und kommunalem Mandat II - Elterngeld

Antrag Nr. 14-20 / A 03422 von Frau StRin Sabine Pfeiler, Frau StRin Alexandra Gaßmann, Frau StRin Heike Kainz, Frau StRin Kristina Frank, Frau StRin Dorothea Wiepcke vom 27.09.2017

Sitzungsvorlage Nr. 14 - 20 / V 11628

6 Anlagen

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 11.07.2018 (VB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

Mehrere Mitglieder der CSU-Fraktion haben am 13. September 2017 sowie am 27. September 2017 die anliegenden beiden Anträge zum Thema „*Vereinbarkeit von Familie und kommunalem Mandat*“ gestellt.

Der Antrag vom 13. September 2017 möchte die nachfolgende Änderung des § 32 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München erreichen:

„Dem Absatz 4 werden folgende Absätze 5 und 6 angefügt:

(5) Beantragt ein Stadtratsmitglied innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzfristen Urlaub, ist dieser vom Oberbürgermeister zu gewähren.

(6) Zum Zwecke der Kinderbetreuung kann der Oberbürgermeister Stadtratsmitglieder auf Antrag für längstens sechs Monate nach der Geburt des Kindes für die Fraktions-, Ausschuss-, Plenar- und sonstigen mit der Stadtratstätigkeit zusammenhängenden Sitzungen beurlauben.

Weiterhin soll – damit die vorgeschlagene Geschäftsordnungsänderung auch in der Praxis Wirkung entfalten kann – eine flankierende Regelung ergänzt werden, die auch bei physischer Abwesenheit eine Abstimmungsmöglichkeit für das abwesende Stadtratsmitglied oder dessen Fraktion vorsieht oder im Sinne des Pairings gewährleistet.“

Als Begründung rekurren die Antragstellerinnen im Wesentlichen auf die bessere Vereinbarkeit von Familie und kommunalem Mandat. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zum Antrag wird auf **Anlage 1** verwiesen.

Der Antrag vom 27. September 2017 „*Vereinbarkeit von Familie und kommunalen Mandat II – Elterngeld*“ verfolgt das Ziel, dass sich die Stadtverwaltung über den Bayerischen und Deutschen Städtetag dafür einsetzen soll, dass die ehrenamtliche Aufwandsentschädigung für ein kommunales Mandat nicht bei der Auszahlung von Elterngeld angerechnet wird. Zudem solle die Stadtverwaltung prüfen, inwieweit es ggf. in eigener Zuständigkeit rechtlich möglich sei, eine Anrechnung der ehrenamtlichen Aufwandspauschalen beim Elterngeld zu verhindern.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zum Antrag wird auf **Anlage 2** verwiesen.

1. Einführung einer „Elternzeit“-Regelung in die Geschäftsordnung des Münchner Stadtrats

Da die Einführung einer „Elternzeit-“ bzw. „Mutterschutz“-Regelung in die Geschäftsordnung mit gerichtlich noch nicht entschiedenen Rechtsfragen verbunden ist, wurde die Thematik mit der Regierung von Oberbayern abgestimmt. Diese hat aufgrund der Komplexität der Rechtslage das Bayerische Staatsministerium mit einbezogen.

1.1 Einigkeit hinsichtlich ergänzender Regelungsmöglichkeiten

Hinsichtlich der Möglichkeiten zum Erlass ergänzender Regelungen für junge Eltern besteht zwischen der Rechtsabteilung des Direktoriums und den staatlichen Aufsichtsbehörden über die nachfolgenden Punkte **Einigkeit**:

- Die Fraktionen sind privatrechtlich organisiert und unterliegen nicht der Verfügungsgewalt des Stadtrats (jedenfalls hinsichtlich ihrer inneren Organisation). Die **Pflicht zur Teilnahme an den Fraktionssitzungen** besteht daher höchstens fraktionsintern, nicht jedoch gegenüber der Stadt. Daher kann die Geschäftsordnung des Stadtrats auch kein Stadratsmitglied von dieser Verpflichtung entbinden. Gegebenenfalls müssen die Fraktionen selbst Regelungen treffen.
- Bei **längerer Abwesenheit** eines Stadratsmitglieds bedarf es einer Kürzung der Entschädigung nach Art. 20a Abs. 1 S. 1 BayGO. § 4 Abs. 1 letzter Satz der Hauptsatzung sieht dementsprechend schon jetzt vor, dass die Entschädigung ab dem vierten Monat einer Verhinderung nur noch zur Hälfte gewährt wird.
- Eine Abstimmungsmöglichkeit im Sinne des **Pairings** lässt sich nicht mit dem grundsätzlichen Verbot der Stimmenthaltung aus Art. 48 Abs. 1 S. 2 GO in Einklang bringen und ist deshalb nicht umsetzbar.
- Die Ermöglichung einer **Sitzungsteilnahme und Abstimmung von zu Hause aus** (z.B. per Online- oder Videokonferenzschaltung) ist aufgrund des Sitzungszwanges Art. 48 Abs. 1 Abs. 1 BayGO nicht umsetzbar. Dieser fordert eine „körperliche Teilnahme“ an den Sitzungen.
- **Anderweitige Regelungen** zur Gewährleistung der Abstimmungsmöglichkeit für das abwesende Stadratsmitglied sind nicht ersichtlich und können deshalb auch nicht abschließend bewertet werden.

Eine dezidierte rechtliche Begründung zu den fünf genannten Punkten kann den **Anlagen 3** und **4** entnommen werden.

1.2 Dissens hinsichtlich der Zulässigkeit einer allgemeinen Geschäftsordnungsbestimmung

Unterschiedliche Rechtsauffassungen bestehen jedoch in Bezug auf das eigentliche Hauptanliegen des Antrags:

Aus **Sicht des Direktoriums** erscheint eine generelle Geschäftsordnungsbestimmung, die Stadtratsmitglieder für die Dauer des Mutterschutzes bzw. für längstens sechs Monate nach der Geburt eines Kindes von der Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen des Stadtrats und seiner Ausschüsse befreit, rechtlich möglich (**Anlage 3**).

Insbesondere wäre danach die Aufnahme der folgenden zwei neuen Absätze 5 und 6 in § 32 GeschO denkbar:

- (5) *Beantragt ein weibliches Stadtratsmitglied innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzfristen eine Befreiung von der Pflicht zur Sitzungsteilnahme, ist diese vom Oberbürgermeister zu gewähren.*
- (6) *Zum Zwecke der Betreuung eines eigenen Kindes, kann der Oberbürgermeister auf Antrag und für längstens sechs Monate nach der Geburt des Kindes eine Befreiung von der Pflicht zur Sitzungsteilnahme gewähren.*

Aus **Sicht der Rechtsaufsichtsbehörden** stehen einer allgemeinen Geschäftsordnungsbestimmung dagegen „erhebliche rechtliche Bedenken“ entgegen (**Anlage 4**). Über die „genügende Entschuldigung“ im Sinne von Art. 48 Abs. 1 BayGO müsse jeweils im Einzelfall entschieden werden. Eine generelle Regelung zur Freistellung von Stadtratsmitgliedern könne grundsätzlich nur der Gesetzgeber treffen. Lediglich hinsichtlich der Mutterschutzfristen sei eine Geschäftsordnungsregelung vertretbar.

1.3 Bewertung aus Sicht des Direktoriums

Zwar ist es grundsätzlich rechtlich zutreffend und auch in der Kommentarliteratur hinterlegt, dass hinsichtlich der Pflicht zur Teilnahme die genügende Entschuldigung im Einzelfall festgestellt werden sollte.

Allerdings ist allgemein anerkannt, dass „*familiäre Gründe*“, die eine Anwesenheit im Stadtrat als nicht zumutbar erscheinen lassen, als ausreichende Entschuldigung im Sinne von Art. 48 Abs. 2 BayGO genügen. Aus Sicht der Rechtsabteilung ist **keine Fallkonstellation vorstellbar**, in dem einem Stadtratsmitglied, welches sich in den ersten Monaten nach Geburt eines Kindes um seine Familie kümmern möchte, als nicht aus „familiären Gründen“ genügend entschuldigt im Sinne von Art. 48 Abs. 2 BayGO angesehen werden könnte.

So wäre es einer **jungen Mutter** sicherlich nicht gegen ihren Willen zumutbar, alle zwei Stunden den Sitzungssaal verlassen zu müssen, um ihr Kind zu stillen oder ihm die Flasche zu geben bzw. dieses mit in den Sitzungssaal nehmen zu müssen.

Hinsichtlich **junger Väter** gilt ähnliches. Zudem hat die Regierung von Oberbayern im Jahr 2009 noch die Ansicht vertreten (**Anlage 5**), dass eine Elternzeit nach den Vorschriften des BEEG als wichtiger Grund angesehen werden kann, aus dem ein Stadtratsmitglied seine mit dem Ehrenamt verbundenen Obliegenheiten zeitweise nicht mit der erforderlichen Gewissenhaftigkeit wahrnehmen kann. Ziele der Elternzeit seien auch die intensive Betreuung und Erziehung des Kindes in der ersten Lebensphase auch durch den Vater oder zumindest mit einer geringeren Belastung durch ein Arbeitsverhältnis sowie eine Verbesserung der Chancen für Männer, aktive Väter zu sein. Die Erreichung dieser Ziele dürfte aber bei der unzweifelhaft hohen „Arbeitsbelastung“ eines Münchner Stadtratsmitglieds mit der gewissenhaften Wahrnehmung des Ehrenamtes nur schwer vereinbar sein. Dem ist aus Sicht des Direktoriums nichts hinzuzufügen.

Aus Sicht des Direktoriums sprechen daher die besseren Argumente für die Zulässigkeit einer allgemeinen Geschäftsordnungsbestimmung.

Dies gilt umso mehr, als die hier in Rede stehenden Geschäftsordnungsregelungen jeweils eine Einzelfallentscheidung des Oberbürgermeisters auf Antrag des betroffenen Stadtratsmitglieds vorsehen. Hinsichtlich des Mutterschutzes ist eine gebundene Entscheidung („ist zu gewähren“) zu treffen. Hinsichtlich der bis zu sechs Monaten dauernden Kinderbetreuung ist durch den Oberbürgermeister eine Ermessensentscheidung vorgesehen („kann“). Im Rahmen dieser Ermessensentscheidung könnten völlig aus der Norm fallende Einzelfälle nach Auffassung der Rechtsabteilung ohne weiteres hinreichend berücksichtigt werden.

1.4 Weiteres Vorgehen

Dennoch wird **im Ergebnis** dazu geraten, die Geschäftsordnung zunächst nur insoweit zu ändern, als dies von den Aufsichtsbehörden mitgetragen wird: Dem § 32 GeschO wird dementsprechend lediglich ein neuer Absatz 5 angefügt:

(5) Beantragt ein weibliches Stadtratsmitglied innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzfristen eine Befreiung von der Pflicht zur Sitzungsteilnahme, ist diese vom Oberbürgermeister zu gewähren.

In der Vergangenheit konnten die nötigen Freistellung von der Verpflichtung zur Teilnahme an Sitzungen ohnehin immer unbürokratisch und im Einvernehmen mit den betroffenen Stadtratsmitgliedern gewährt werden. Die Landeshauptstadt München beabsichtigt weiterhin, junge Mütter und Väter, die sich um Ihre Kinder kümmern wollen, hinsichtlich des Zwangs zur Teilnahme an den Stadtratssitzungen im absoluten Regelfall als genügend entschuldigt anzusehen.

Aufgrund der besonderen Bedeutung einer Elternzeitregelung für kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger wird sich der Oberbürgermeister parallel über den **Bayerischen Städtetag** für die Aufnahme einer geeigneten Bestimmung in die Bayerische Gemeindeordnung einsetzen.

Nach Auffassung der Gleichstellungsstelle für Frauen der Landeshauptstadt München stellt die Frage der Vereinbarkeit von Familienpflichten und kommunalen Mandat ein großes Hemmnis für das politische Engagement von jungen Eltern dar. Es stellt bereits eine erhebliche Herausforderung für junge Eltern dar, Familie und Beruf miteinander zu vereinen, vor der zusätzlichen Belastung des kommunalpolitischen Mandats schrecken viele junge Menschen

aus diesem Grund zurück. Ein Kinderwunsch sollte aber kein Argument gegen ein kommunalpolitisches Engagement sein dürfen. Andernfalls gehen wichtige Impulse, die von jungen Familien ausgehen können, von vornherein für die Kommunalpolitik verloren. Daher sollte auch der Freistaat ein Interesse daran haben, Hürden für junge Frauen und Männer abzubauen, die sich in der Kommunalpolitik engagieren möchten.

2. Anrechnung der Entschädigung für das kommunale Mandat bei der Auszahlung von Elterngeld

Hinsichtlich der Anrechnung der Stadtratsentschädigung bei der Auszahlung von Elterngeld wurde Kontakt mit dem insoweit zuständigen **Zentrum Bayern Familie und Soziales** aufgenommen. Dieses hat mit Schreiben vom 08.02.2018 (**Anlage 6**) geantwortet.

Nach den Ausführungen des Vizepräsidenten des ZBFS werden Aufwandsentschädigungen aus kommunalen Ehrenämtern bei der Berechnung des Elterngeldes einbezogen, soweit sie den steuerfreien Betrag übersteigen. Dies gilt sowohl für den Einkommensbemessungszeitraum vor der Geburt (kann sich elterngelderhöhend auswirken) als auch für den Bezugszeitraum des Elterngeldes nach der Geburt (kann sich mindernd auswirken). Zu beachten ist allerdings, dass die Stadtratsentschädigung dabei nicht im Sinne von § 3 BEEG auf das Elterngeld „angerechnet“ wird, was sich immer mindernd auswirken würde.

Die Aufwandsentschädigung könne sich – je nach den jeweiligen individuellen Verhältnissen des betroffenen Mandatsträgers – daher entweder überhaupt nicht (1.), begünstigend (2.) oder nachteilig (3.) auswirken. Insoweit führt das ZBFS wie folgt aus:

„1. Neutrale Konstellation

Die die Steuerfreiheit übersteigende Aufwandsentschädigung ist elterngeldrechtlich „neutral“, wenn sie in gleicher Höhe in das Einkommen vor und nach der Geburt in die Berechnung einfließt. Sie wirkt sich z.B. auch dann nicht aus, wenn sich ohne Berücksichtigung der Aufwandsentschädigung der Mindestbetrag nach § 2 Abs. 4 Satz 1 BEEG ergibt. Insbesondere durch das ElterngeldPlus können sich weitere Konstellationen ergeben, in denen sich das Elterngeld in der Summe nicht mindert.

2. Begünstigende Wirkung

Die zu versteuernde Aufwandsentschädigung wirkt sich elterngeldsteigernd aus, wenn sie im Bemessungszeitraum durchschnittlich höher ist als im Bezugszeitraum. Zu denken wäre hier auch an die Konstellation, dass der Bemessungszeitraum am Ende einer Wahlperiode liegt und die betreffende Person im Bezugszeitraum aus dem Stadtrat ausscheidet. Dies könnte insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die Entschädigung auch Ersatzleistungen für nachgewiesenen Verdienstaufschlag oder entstandene Zeitversäumnisse bei selbständig Tätigen betrifft.

3. Benachteiligende Wirkung

Die zu versteuernde Aufwandsentschädigung ist im Bezugszeitraum höher als im Bemessungszeitraum. Nachteilig ist dies auch dann, wenn das (Netto)-Einkommen aus anderen Erwerbseinkünften (Elterngeld-Netto) vor der Geburt bereits den Betrag von 2.770 Euro erreicht oder übersteigt (Deckelung des Bemessungseinkommens nach § 2 Abs. 3 Satz 2 BEEG).“

Es wird ferner ausgeführt, dass nach Auffassung des BMFSFJ die Frage, bis zu welcher Höhe die Einnahmen aus kommunalem Ehrenamt beim Elterngeld zu berücksichtigen sind, vor allem nach steuerrechtlichen Vorgaben zu klären sei.

Näher beleuchtet wurde die Problematik der Anrechnung kommunaler Entschädigungen bereits im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexiblen Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz“ am 13.10.2014 (dort Frage 9). Bei der Sachverständigenanhörung war auch eine Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände anwesend. Dies hat den Bundesgesetzgeber nicht zu einer Änderung der Rechtslage bewogen.

Eine (weitere) Initiative über die kommunalen Spitzenverbände erscheint daher wenig erfolgversprechend und wird nicht weiterverfolgt.

3. Eigene Regelungen zur Vermeidung einer Anrechnung

Eigene Regelungen der Stadtverwaltung, die eine Anrechnung der ehrenamtlichen Aufwandspauschalen beim Elterngeld verhindern könnten, sind nicht ersichtlich.

Ursächlich dafür, dass der nicht steuerfreie Anteil der an kommunale Mandatsträger gezahlten Aufwandsentschädigung beim Elterngeld mit angerechnet wird, sind die Bestimmungen des § 2 Abs. 3 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG). Demnach wird für die Monate, in denen der kommunale Mandatsträger nicht steuerfreie Aufwandsentschädigungen erhält, bei der Ermittlung des Elterngeldes lediglich der Unterschiedsbetrag zwischen dem Einkommen während der Erwerbstätigkeit (also vor der Geburt des Kindes) und dem aktuellen Einkommen (das beispielsweise die nichtsteuerfreien Aufwandsentschädigungen mit beinhaltet) angesetzt.

Grundlage für die Ermittlung des aktuellen Einkommens aus selbständiger Erwerbstätigkeit von kommunalen Mandatsträgern ist hierbei gemäß § 2d Abs. 3 Satz 1 BEEG der Überschuss der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben. Als Betriebsausgaben ist dabei gemäß § 2d Abs. 3 Satz 2 BEEG eine Pauschale in Höhe von 25 % der Betriebseinnahmen anzusetzen. Abweichend davon kann man auf Antrag auch die tatsächlichen Betriebsausgaben zugrunde legen (vgl. Richtlinien zum BEEG, Abschnitt 2d.3.2).

Darüber hinaus sind – mit Ausnahme der Abzüge für Steuern (vgl. § 2e BEEG) und Beitragsatzpauschalen für Sozialabgaben (vgl. § 2f BEEG) – bei der Ermittlung des Einkommens aus selbstständiger Erwerbstätigkeit nach § 2 Abs. 3 BEEG keine weiteren Zahlungen abziehbar. Dies hat zur Konsequenz, dass beispielsweise das von der CSU – Stadtratsfraktion vorgeschlagene Einzahlen des nichtsteuerfreien Anteils der kommunalen Aufwandsentschädigungen in eine Direktversicherung nicht zu dem gewünschten Ergebnis führen wird. Derartige Zahlungen werden bei der Berechnung des Elterngeldes bereits durch die sich aus § 2f BEEG ergebenden Beitragsatzpauschalen für Sozialabgaben mitberücksichtigt.

Eine Reduzierung der Anrechnungshöhe wäre daher nur möglich, soweit das Stadtratsmitglied aufgrund seiner individuellen Verhältnisse bei der zuständigen Elterngeldstelle nachweisen könnte, dass seine Betriebsausgaben nach Abzug der steuerfreien Aufwands – Pauschalen für kommunale Mandatsträger (vgl. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium der Finanzen vom 28.12.2012) mehr als 25 % des steuerfreien Anteils der Aufwandsentschädigung ausmachen.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Dem Verwaltungsbeirat des Direktoriums, Herrn Stadtrat Altmann, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

Die Beschlussvorlage ist mit der Gleichstellungsstelle für Frauen abgestimmt.

II. Antrag des Referenten

1. Der Vortrag des Referenten wird zur Kenntnis genommen.
2. Dem § 32 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München wird mit Wirkung ab 01. August 2018 ein neuer Absatz 5 angefügt:

„(5) Beantragt ein weibliches Stadtratsmitglied innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzfristen eine Befreiung von der Pflicht zur Sitzungsteilnahme, ist diese vom Oberbürgermeister zu gewähren.“
3. Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich über den bayerischen Städtetag dafür einzusetzen, dass in der Bayerischen Gemeindeordnung eine geeignete Regelung aufgenommen wird, die junge Mütter und Väter von Ihrer Pflicht zur Teilnahme an den Gemeinderatssitzungen in angemessenem Umfang befreit.
4. Die Anträge Nr. 14-20 / A 03374 von Frau StRin Heike Kainz, Frau StRin Kristina Frank, Frau StRin Dorothea Wiepcke, Frau StRin Ulrike Grimm, Frau StRin Alexandra Gaßmann vom 13.09.2017 und Nr. 14-20 / A 03422 von Frau StRin Sabine Pfeiler, Frau StRin Alexandra Gaßmann, Frau StRin Heike Kainz, Frau StRin Kristina Frank, Frau StRin Dorothea Wiepcke vom 27.09.2017 sind damit geschäftsordnungsmäßig behandelt.
5. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat/-rätin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I. mit III.
über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wv. Direktorium - Rechtsabteilung

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An Direktorium - Gleichstellungsstelle für Frauen**

z. K.

Am