Begründung
zur Neufassung der Entschädigungssatzung für die Stadt Dessau-Roßlau

I.
Einleitung

Bislang gilt die Entschädigungssatzung der Stadt Dessau, die über die Erstreckungssatzung auch für den Stadtteil Roßlau gilt. Inhaltlich orientiert sich die Satzung, an der bisherigen Entschädigungssatzung der Stadt Dessau. Zu den Regelungen im Einzelnen ist zunächst folgendes anzumerken.

Zu § 1

§ 1 regelt die Entschädigung der Stadtratsmitglieder und Ortschaftsräte. Abweichend von der bislang geltenden Regelung sollen die Stadtratsmitglieder nunmehr pauschal eine Aufwandsentschädigung von 154,00 EUR erhalten gegenüber bislang 100,00 EUR, die unter den üblichen Entschädigungen im Land Sachsen Anhalt lagen.

Der Stadtratsvorsitzende soll deshalb zusätzlich eine Aufwandsentschädigung von monatlich 308,00 EUR erhalten, während die beiden Stellvertreter jeweils zusätzlich 154,00 EUR erhalten sollen. Dies soll deren gesellschaftliche Verpflichtungen bei Empfängen und bei der Vertretung des Stadtrates nach außen bezahlbar halten. Bislang erhielt der Stadtratsvorsitzende zusätzlich nur 50,00 EUR und die Vertreter jeweils nur 40,00 EUR, was nach den Erfahrungen in Magdeburg und Halle aber vor allem in Dessau-Roßlau selbst nicht ausreichte, um den tatsächlichen Aufwand zu erfassen.

Stadträte, die erstmals, im Gegensatz zu Magdburg und Halle, Vorsitzende eines Ausschusses sind, sollen nun neben der Grundpauschale eine zusätzliche Pauschale in Höhe von monatlich 154,00 EUR erhalten. Gleiches gilt für die Fraktionsvorsitzenden. Bislang erhielten die Ausschusssprecher bzw. Fraktionsvorsitzenden zusätzlich nur 40,00 EUR.

Neu eingeführt wird eine Pauschale von 77,00 EUR für den Geschäftsführer einer Fraktion, was der Hälfte des Zuschlags für den Fraktionsvorsitzenden entspricht.
Die in § 1 Abs. 1 und 2 vorgeschlagenen monatlichen Pauschalen befinden sich der Höhe nach im Rahmen des Runderlasses des Innenministeriums vom 01.12.2004. Die Stadt Dessau-Roßlau ist insoweit in die Größenklasse 80.000 bis 150.000 Einwohner einzuordnen, in welcher der monatliche Höchstsatz 154,00 EUR pro Stadtratsmitglied beträgt.

Gemäß Zf. 2.3. der zitierten Richtlinie kann dem Vorsitzenden des Stadtrates darüber hinaus eine Aufwandsentschädigung bis zum Doppelten der für Stadträte geltenden Pauschale gewährt werden. Hiervon wird Gebrauch gemacht bzw. wird auch hier nur der durch die Richtlinie vorgegebene Höchstbetrag erstmals ausgeschöpft, da die Betreffenden nach eigener Aussage bisher viele Kosten wie bei Gratulationen und Fahrtkosten aus eigener Kasse bezahlen mussten, wohingegen selbst den hauptamtlichen Vertretern der Stadt Dessau-Roßlau diesbezüglich schon gesonderte Mittel gesetzlich geregelt zugestanden wurden.

Entsprechend Zf. 2.4. der Richtlinie kann einem Ausschussvorsitzenden bzw. auch einem Fraktionsvorsitzenden eine zusätzliche monatliche Aufwandsentschädigung gewährt werden, und zwar in Höhe des für Stadtratsmitglieder geltenden Betrages, d.h. wie hier eingebracht, 154,00 EUR. Auch hier wurde der Richtlinienrahmen eingehalten.

Keine Regelung und keinen Ausschluss, enthält die zitierte Richtlinie hinsichtlich der Gewährung einer pauschalen Aufwandsentschädigung für den Geschäftsführer einer Fraktion. Solche Regelungen sind aber auf der Ebene des Landes und des Bundes schon seit vielen Jahren vorhanden und können unbestritten wegen der Mehraufwendungen dem Ermessen des Stadtrates zugeordnet werden.

§ 1 Abs. 3 regelt die pauschale monatliche Aufwandsentschädigung für die Ortschaftsräte wie auch für die Ortsbürgermeister. Hierbei wurde davon Gebrauch gemacht, die Aufwandsentschädigung nach der Größe der Ortschaften zu staffeln.

Hier werden die entsprechend Zf. 3.1. der Richtlinie festgelegten Höchstsätze nur angemessen und abgewogen überschritten. Nach der Richtlinie beträgt der Höchstsatz bei Ortschaften bis 500 Einwohner 6,00 EUR (zzgl. Sitzungsgeld), bei Ortschaften von 500 bis 1.000 Einwohnern 11,00 EUR und bei Ortschaften mit einer Einwohnerzahl von 1.000 bis 1.500 Einwohnern 16,00 EUR. Bei Ortschaften bis zu 2.000 Einwohnern beträgt der Höchstbetrag 21,00 EUR. Erst bei Ortschaften, die in der Größenklasse 2.000 bis 3.000 Einwohner einzuordnen sind, sieht die Richtlinie aus dem Jahre 2004 einen Pauschbetrag von 26,00 EUR vor. Mit den Vorgaben der Richtlinie übereinstimmend ist die im Entwurf vorgesehene Regelung bei Ortschaften bis 4.000 Einwohnern und einer pauschalen Entschädigung von 31,00 EUR. Soweit dann im Weiteren im Entwurf vorgesehen ist, bei Ortschaften über 4.000 Einwohnern eine Pauschale von 41,00 EUR festzulegen, ist diese Festlegung ebenfalls nicht über die Vorgaben der Richtlinie hinausgegangen, da der Betrag von 41,00 EUR erst bei Ortschaften über 5.000 Einwohnern festgelegt werden sollte.

Der § 1 Abs. 3 enthält des Weiteren eine Regelung für eine Aufwandsentschädigung für die Ortsbürgermeister. Auch hier wird differenziert nach der Größe der Ortschaften entsprechend Zf. 3.2. der Richtlinie. Bei den Ortsbürgermeistern gibt die Richtlinie entsprechend den Einwohnergrößen einen Rahmen vor. Dieser Rahmen ist im vorliegenden Entwurf nicht überschritten, wobei die Höchstgrenzen ausgeschöpft worden sind.

Soweit im Entwurf des § 1 Abs. 3 darüber hinaus in Ortschaften mit örtlicher Verwaltung der Ortsbürgermeister die doppelte Entschädigung enthalten soll, findet sich hierzu eine Regelung in der Richtlinie nicht. Auf die Bedeutung der Abweichung soll noch an späterer Stelle eingegangen werden.

In der derzeit gültigen Entschädigungssatzung wurde bei der Aufwandsentschädigung für Ortschaftsräte nicht differenziert, sondern pauschal 25,00 EUR festgesetzt. Bei den Ortsbürgermeistern war in der derzeitigen Satzung entsprechend der Einwohnergröße der Ortschaften differenziert worden, wobei sich die festgelegten Pauschalen bei den Ortschaften von 1.000 bis 2.000 Einwohnern wie auch die Pauschale bei Ortschaften über 2.000 Einwohnern mit jeweils 95,00 EUR bzw. 110,00 EUR unterhalb des in der Richtlinie beschriebenen

Rahmens liegen. Für die Ortschaften bis 500 bzw. bis 1.000 Einwohnern befanden sich die in der bisherigen Satzung festgelegten Pauschalen von 75,00 EUR bzw. 85,00 EUR innerhalb des Rahmens der Richtlinie.

Zu § 2

Hier wird entsprechend Abs. 1 das Sitzungsgeld auf 13,00 EUR festgelegt. Dies ist der Empfehlungshöchstsatz nach der zitierten Richtlinie des Innenministeriums. Demgegenüber war in der bisherigen Satzung ein Betrag von 15,00 EUR festgelegt worden, d.h. ein die Richtlinie überschreitender Betrag, was nun nach unten korrigiert wird.

§ 2 Abs. 2 des vorgelegten Entwurfes enthält eine Regelung für Fortsetzungssitzungen. Hier findet sich insoweit eine Abweichung gegenüber der bisherigen Regelung, als nunmehr für eine Fortsetzungssitzung, die am nächsten oder einem anderen Tag erfolgt, das volle Sitzungsgeld gewährt wird, weil kein geringerer Aufwand zum Vorsitzungstag erkennbar ist. Die Richtlinie des Innenministeriums enthält Regelungen zu Fortsetzungssitzungen nicht und diese liegen mithin auch nur im Ermessen des Stadtrates.

§ 2 Abs. 3 entspricht der bisherigen Regelung.

Demgegenüber enthält Abs. 4 eine Abweichung, und zwar dahingehend, dass für nunmehr bei den Ortschaftsräten höchstens zwei Sitzungen monatlich ein Sitzungsgeld gezahlt werden soll, während bislang nur ein Sitzungsgeld für monatlich eine Sitzung gezahlt werden sollte, da die Regelungen für den Stadtrat gleich gelten müssen.

§ 2 Abs. 5 und 6 entsprechen den bisherigen Regelungen.

Zu § 3

§ 3 entspricht der bisherigen Regelung.

Zu § 4

In § 4 Abs. 1 wird die Verdienstausfallerstattung auf 13,00 EUR begrenzt. In der bisherigen Satzung war als Grenze 7,50 EUR festgelegt worden. Die Richtlinie enthält in Zf. 8 als Höchstbetrag hier 13,00 EUR, so dass dieser Wert mit dem vorliegenden Vorschlag nicht überschritten wird.

§ 4 Abs. 2 und 3 entsprechen den bisherigen Regelungen.

In § 4 Abs. 4 des vorgelegten Entwurfes ist die Verdienstausfallentschädigung auf 13,00 EUR je angefangene Sitzungsstunde festgelegt worden gegenüber bislang festgelegten 5,00 EUR, die heutigen Einkommensausfällen nicht mehr entsprechen kann und auch den allgemeinen Ratsentschädigungen angepasst werden soll. Der Verdienstausfall soll hier jedoch nur für höchstens drei Stunden pro Tag gewährt werden.

Zu § 5

§ 5 regelt die Arbeitsmittelzuweisungen für die Fraktionen. Die hier vorgelegte Regelung entspricht grundsätzlich dem bisherigen Ansatz der Gewährung einer Personalkostenpauschale für die Fraktionsarbeit je nach Größe der Fraktionen und lässt sogar die Kostensteigerungen durch Inflation und Marktgeschehen außer Acht. Gemäß § 5 Abs. 1 a) des vorgelegten Entwurfes soll aber Maßstab für die Bemessung der Personalkosten die Vergütung eines Angestellten in Vollzeit nach der Maßgabe der Entgeltgruppe 7 TVöD (Stufe 5) sein. Bislang war als Maßstab die Vergütungsgruppe BAT-O VII gewählt worden. Entsprechend dem der Anlage 1 zum Tarifvertrag zur Überleitung in den TVöD führt die Vergütungsgruppe BAT-O VII in die Entgeltgruppe 5 TVöD, d.h. nicht zur vorgeschlagenen Entgeltgruppe 7. Dies ist aber wegen der gewachsenen Größe der Stadt Dessau-Roßlau und der Neuorientierung der Aufgabenwahrnehmung des Rates verständlich. Im Übrigen bleibt es hier bei der bisherigen Regelung. Insbesondere bleibt es auch dabei, dass bei Fraktionen mit mehr als 10 Mitgliedern eine Vollzeitkraft mit 40 Stunden zugrunde gelegt werden soll.

Beibehalten sind auch die bisherigen Regelungen in § Abs. 1 b) und c) hinsichtlich des monatlichen Sockelbetrages für die Fraktionen bzw. des monatlichen Betrages pro Fraktionsmitglied, obwohl die Funktionalzuweisungen in den letzten Jahren gestiegen sind.

§ 5 Abs. 2 und 3 enthalten Regelungen zum Verwendungsnachweis bzw. zum Prüfungsrecht des Rechnungsprüfungsamtes wie auch zur Rückführung nicht verbrauchter Mittel. Auch hier sind die Anregungen des Landesrechnungshofes berücksichtigt worden, d.h. die bisherige Regelung, wonach verbrauchte Mittel erst bis spätestens zum 30.09. des Folgejahres zurückzuzahlen sind, ist korrigiert worden.

Zu § 6

§ 6 enthält eine Regelung einmal für die Entschädigung der ehrenamtlich Tätigen der freiwilligen Feuerwehr bzw. der Wasserwehr wie auch der Beauftragten nach der Hauptsatzung.

Die ehrenamtlichen Beauftragten nach Hauptsatzung sollen danach eine Aufwandsentschädigung von 250,00 EUR erhalten. Hinsichtlich der ehrenamtlich Tätigen in der freiwilligen Feuerwehr bzw. in der Wasserwehr wird lediglich auf dortige Regelungen verwiesen. Dies ist grundsätzlich möglich. Sie werden hier eingefügt, damit ihre Bedeutung als gleichberechtigte „Ehrenamtliche“ gestärkt und betont wird.

Das Regierungspräsidium Dessau hatte seinerzeit eine vergleichbare Regelung (damals in der Hauptsatzung) als rechtswidrig beanstandet. Insoweit hatte das Regierungspräsidium darauf hingewiesen, dass der Anspruch auf Ersatz von Auslagen und Verdienstausfall entsprechend § 33 Abs. 1 GO LSA nicht begrenzt werden dürfe. Heute stellt sich dies ganz anders dar.

Die seinerzeitige Regelung des § 33 GO LSA ist in den Folgejahren ergänzt worden. Aus § 33 Abs. 2 Satz 1 und 2 GO LSA ergibt sich nun eindeutig, dass durch Satzung eine pauschale Aufwandsentschädigung festgelegt werden kann, wobei damit dann auch der Anspruch auf Ersatz von Auslagen grundsätzlich

abgegolten ist. Nicht abgegolten ist der bei einer pauschalen Aufwandsentschädigung anfallende Verdienstausfall.

Nach der vorliegenden Regelung soll die vorgesehene Entschädigung von 250,00 EUR sämtlichen Aufwand abdecken.

Seinerzeit hatte das Regierungspräsidium Dessau der Stadt vorgeschlagen eine Formulierung zu wählen, wonach die Beauftragten ihre Tätigkeit so gestalten sollen, dass ein monatlicher Betrag von 500,00 DM nicht überschritten wird. Dies wird nun eingehalten.

Denkbar ist eben, dass eine pauschale Aufwandsentschädigung gewährt wird, die dann aber eben nur Auslagen umfasst. Für einen eventuellen Verdienstausfall müsste dann § 4 herangezogen werden.

Zu § 7

§ 7 entspricht den bisherigen Regelungen in § 6 der derzeitigen Entschädigungssatzung.

Zu § 8

Die hier vorgesehene Regelung zum Inkrafttreten am 01.12.2007 würde bedeuten, dass die Satzung rückwirkend in Kraft gesetzt wird, da der Stadtrat über die Satzung erst am 28.11.2007 befinden kann und von daher eine Veröffentlichung im Amtsblatt Dezember nicht möglich ist. Da die in der Entschädigungssatzung hier enthaltenen Ansätze durchaus höher sind als in der bisherigen Entschädigungssatzung, ist eine rückwirkende Inkraftsetzung für sich genommen rechtlich nicht zu beanstanden.

II.

Rechtsgrundlage und Erläuterung

Rechtliche Grundlage für die Gewährung einer Aufwandsentschädigung für Ratsmitglieder wie aber auch ansonsten ehrenamtlich Tätige ist § 33 GO LSA. Hinsichtlich der Höhe einer möglichen Aufwandsentschädigung lässt sich der Regelung nur wenig entnehmen, da es sich im Kern um eine Entschädigung für tatsächlichen Aufwand handelt. Lediglich im Falle der Pauschalisierung bestimmt § 33 Abs. 2 Satz 1 GO LSA, das es sich um eine angemessene Aufwandsentschädigung handeln muss.

Soweit in der Entschädigungssatzung auch Zuwendungen für die Fraktionsarbeit enthalten sind, d.h. Personal- und Sachkosten, findet sich hierzu eine ausdrückliche gesetzliche Regelung in der Gemeindeordnung nicht. Allerdings ist unbestritten, dass die Kommune im Rahmen der ihr zustehenden Finanz- und Organisationshoheit den Fraktionen Haushaltsmittel zur Verfügung stellen darf.

1. **Aufwandsentschädigung entsprechend §§ 1 – 4 des Satzungsentwurfes**

   Soweit im Entwurf eine Erhöhung des monatlichen Pauschalbetrages für die Ratsmitglieder, das Präsidium, die Ausschussvorsitzenden und die Fraktionsvorsitzenden vorgesehen ist, ist der durch die Richtlinie des Innenministeriums vorgegebene Rahmen nicht überschritten worden und mithin von vornherein als angemessen anzusehen.

   Die bisherigen Beträge waren weit entfernt von den Entschädigungssätzen, wie sie in der Richtlinie enthalten sind und von Entschädigungen, die an ehrenamtlich tätige Bürger in vergleichbaren Städten oder Landkreisen gewährt wurden. Dies hatte zur Folge, dass einige Stadträte ihrem Informationsbedürfnis und ihren öffentlichen Auftritten zur Darstellung von Beschlüssen in der Öffentlichkeit oft schon aus finanziellen Gründen fern bleiben mussten.

   Für die rechtliche Beurteilung ist zunächst noch einmal darauf hinzuweisen, dass nach § 33 Abs. 2 Satz 1 GO LSA eine angemessene

Aufwandsentschädigung gewährt werden darf und zur demokratischen Gleichberechtigung auch ausgewogen erreicht werden muss. Hierin darf kein Unterschied in erheblicher Größe im Land bestehen.

Zur Bestimmung der Angemessenheit hat das Innenministerium den zitierten Runderlass vom 01.12.2004 herausgegeben. Die im Erlass fixierten Obergrenzen sind aber, da es sich beim Erlass eben nicht um ein Gesetz im formellen Sinne handelt, nicht absolut bindend. Dementsprechend ist in dem Erlass auch bestimmt, dass die Kommunalaufsichtsbehörden angewiesen sind, Satzungen nicht zu beanstanden, wenn sie sich im Rahmen (annähernd – kommunale Selbstbestimmung) der Regelungen des Runderlasses halten.

Das Verwaltungsgericht Magdeburg hat insoweit auch in Bezug auf die Entschädigungssatzung der Stadt Magdeburg und einer hierzu erfolgten Beanstandung des Regierungspräsidiums festgestellt, dass die Richtlinie zumindest für das Gericht nicht bindend ist und dass zumindest in Einzelfällen, wenn eine Gemeinde besondere Umstände vortragen kann, auch beispielsweise eine höhere Entschädigung gerechtfertigt sein kann.

Zweifel an einer Rechtmäßigkeit der hier vorgesehenen Erhöhung der Entschädigungen für Stadträte, Ausschussvorsitzende, Fraktionsvorsitzende, Fraktionsgeschäftsführer etc., insbesondere auch des Stadtratsvorsitzenden und seiner Vertreter, wären hier insbesondere nur dann zu erheben, wenn die Obergrenzen der Richtlinie erheblich überschritten und deren Notwendigkeit nicht begründbar wären.

Zur Ermittlung der Angemessenheit fordert die Rechtsprechung, dass die Kommune im Rahmen ihrer satzungsrechtlichen Gestaltungsfreiheit sich von sachlichen Kriterien leiten lässt. Des Weiteren ist erforderlich, dass zunächst der Aufwand für die zu entschädigende Tätigkeit festzustellen ist, bei der die Größe einer Gemeinde ebenso berücksichtigt werden kann, wie die mit dem Amt verbundenen Aufgaben und sonstigen örtlichen Verhältnisse, die sich ja in Dessau-Roßlau durch die Gebietsreform erheblich verändert haben. Ferner muss die Aufwandsentschädigung im Hinblick auf § 90 Abs. 2 GO LSA mit

dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung vereinbar sein.

Im Übrigen bleibt aber den Kommunen ein Entscheidungsspielraum, so dass ein Rechtsverstoß durch die Gerichte erst festgestellt werden kann, wenn die Kommune ihre Entscheidungsbefugnis in nicht mehr vertretbarer Weise ausübt.

Vorliegend ist ersichtlich, dass der tatsächliche Aufwand der Stadträte, der Ausschuss- und Fraktionsvorsitzenden wie auch der Aufwand des Präsidiums in einem derartigen Umfang zugenommen haben, so dass sich die hier vorgesehene Erhöhung der Aufwandsentschädigung rechtfertigt, zumal erstmals die Leitung der Ausschüsse Stadträte übernommen wird. Dies ist eine ganz andere Art der Verantwortungsübernahme und bedeutet auch eine neue Aufgabenverteilung zwischen Rat und Verwaltung. Hieran wird deutlich, dass die demokratische Neuausrichtung der städtischen Verantwortungsteilung neue Dimensionen erhalten soll. Rat und Verwaltung wollen sich ihre Aufgaben erstmals in gleichberechtigter Weise teilen und so dem wachsenden Unmut der Bürgerschaft entgegen wirken.

Bei den im Runderlass des Innenministeriums unter Zf. 2.2. aufgeführten Höchstbeträgen für Gemeinde- bzw. Stadtratsmitglieder wird ausschließlich nur nach der Größe der Einwohnerzahl der Gemeinde differenziert, ohne dass Bezug genommen würde auf die Höhe der Fraktionszuweisungen im Übrigen.

Im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit auch der Aufwandsentschädigung für die einzelnen Stadträte ist aber auch beachtlich, in welchem Umfang die jeweiligen Fraktionen durch Mittel aus dem Haushalt unterstützt werden. In der Stadt Dessau sind von 1990 an Sachzuschüsse für die Fraktionsarbeit gezahlt worden und sind auch Personalkosten übernommen worden, ohne dass die Stadtverwaltung selbst der Bedeutung des obersten Organs je Rechnung getragen hätte. Mit Blick auf die Fraktionsförderung sind in den vergangenen Jahren auch die Pauschalen für die Stadträte, Fraktionsvorsitzenden nicht der wachsenden Bedeutung der

Verantwortung und der Informationsbedürfnisse der Bürger angepasst worden.

Es ist in den Diskussionen zur Entschädigungssatzung in den vergangenen Jahren im Wesentlichen nur die Höhe der Zuwendungen an die Fraktionen erörtert worden, während die festgesetzten Pauschalen für die Stadträte und Fraktionsvorsitzenden und des Präsidiums und neuer erforderlicher Funktionen nicht diskutiert wurden.

Aus dem Vorgenannten kann abgeleitet werden, dass mit Blick auf die Fraktionszuwendungen in der Vergangenheit die pauschalen Entschädigungsbeträge für die Stadtratsmitglieder, die Fraktions- und der neu hinzugetretenen Ausschussvorsitzenden wie auch des Präsidiums unterhalb der Höchstgrenzen festgelegt worden waren. Dies berechtigt daher, wie nunmehr geschehen, die pauschalen Ansätze sachlich an die Höchstbeträge der Richtlinie anzupassen. Es lässt sich erkennen, dass annähernd tatsächlich ein höherer Aufwand abgedeckt werden würde.

Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Aufwandsentschädigung ihrem Charakter nach eine Entschädigung für einen in der Regel tatsächlich vorhandenen Aufwand darstellt, und nicht eine Entlohnung wie etwa nach TVöD etc., noch vermitteln die in der Richtlinie des Innenministeriums genannten Beträge einen Anspruch auf Gewährung in der in der Richtlinie nur gewährten Höhe.

Bei der Bemessung der Aufwandsentschädigung sind auch die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.

Neu eingeführt worden ist eine Entschädigung für Fraktionsgeschäftsführer in Höhe von 77,00 EUR zzgl. der pauschalen Entschädigung für Stadtratsmitglieder von 154,00 EUR.

Der immer wieder zitierte Erlass des Innenministeriums enthält hierzu keine ausdrückliche Regelung. In dem bereits angesprochenen Urteil des Verwaltungsgerichtes Magdeburg vom 09. September 1998 hatte das

Verwaltungsgericht es im Falle der Landeshauptstadt Magdeburg aber für angemessen angesehen, dass nicht nur die Fraktionsvorsitzenden eine erhöhte Aufwandsentschädigung erhalten, sondern auch die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden bzw. die stellvertretenden Ausschussvorsitzenden (in Dessau-Roßlau werden nun erstmals solche Funktionen eingeführt). Geht man von der seinerzeitigen Argumentation des Verwaltungsgerichtes Magdeburg aus, kann auch eine Entschädigung für Fraktionsgeschäftsführer eingeführt werden.

Für die in § 1 Abs. 1 und 2 des Entwurfs vorgesehenen Erhöhungen der monatlichen Pauschalen ist ein sachliches Erfordernis gegeben, zumindest lässt es sich insofern dieser Begründung entnehmen. Der Begründung lässt sich entnehmen wie schon dargestellt, dass hier eine Anpassung an die Rahmensätze vorgenommen werden soll.

Hinsichtlich der für die Ortschaftsräte vorgesehenen monatlichen Aufwandsentschädigung werden die in der Richtlinie vom 01.12.2004 vorgegebenen Höchstsätze überschritten. Zur Rechtfertigung wird in der ersten, dem Finanzausschuss zugeleiteten Begründung darauf hingewiesen, dass die Höchstsätze für Ortschaften unter 500 Einwohnern zu niedrig bemessen sein.

Dies mag zutreffen. Insbesondere hatte sich seinerzeit auch die Stadt Dessau veranlasst gesehen, eine von der Richtlinie abweichende Regelung zu treffen und zwar dahingehend, dass pauschal allen Ortschaftsräten, unbeschadet der Größe der Ortschaften, eine monatliche Aufwandsentschädigung von 25,00 EUR zugesprochen worden ist. Diese Regelung ist seinerzeit von der Kommunalaufsicht deshalb auch nicht beanstandet worden.

Vorliegend führt der vorgeschlagene, über den Höchstsätzen der Richtlinie liegende Pauschalsatz zu einer Erhöhung des Gesamtansatzes von fast 1.000,00 EUR (1.986,00 zu 2.834,00 EUR). Dies entspricht aber den Aufgaben einer neuen, avisierten Ortschaftsverfassung.

Auch hier findet sich ein nachvollziehbarer Ansatz für das Abweichen von den Höchstsätzen wie bei der alten Dessauer Satzung. Hinzu kommt, dass nach dem derzeitigen Satzungsvorschlag nunmehr zwei Sitzungen pro Monat mit jeweils 13,00 EUR abgerechnet werden dürfen. Auch dies begründet sich mit dem größeren Informationsbedarf.

Bei den monatlichen Entschädigungspauschalen für den Ortsbürgermeister sind, wie oben bereits dargestellt, die Höchstgrenzen aus der Richtlinie nicht überschritten worden. Auch hier ist ersichtlich, welche Aufgabenneuzuweisungen mit der neuen Ortschaftsverfassung vorgesehen sind und welch tatsächlich höherer Aufwand zu den höheren Aufwandsentschädigungen führt. Allein der Hinweis auf die durch die Richtlinie gegebenen Möglichkeiten reicht aus und zeigt, dass die Enthaltsamkeit der Vorjahre nunmehr angemessen den neuen Aufgaben und der Veränderung durch die Gebietsreform angepasst werden muss.

Soweit des Weiteren sich in § 1 Abs. 3 letzter Satz eine Regelung befindet, wonach in Ortschaften mit örtlicher Verwaltung der Ortsbürgermeister die doppelte Aufwandsentschädigung erhält, ist diese Regelung nicht durch die Richtlinie gedeckt, wird aber im letzten Abschnitt dieser Begründung unter „Anmerkungen“ erklärt. Aus der Richtlinie, dort Zf. 3.2. vorletzter Satz, ergibt sich nur, dass hier ein Rahmen vorgegeben worden ist und die Frage des Vorhandenseins einer örtlichen Verwaltung Berücksichtigung finden kann bei der Ausfüllung des Rahmens. Dementsprechend wäre es also gerechtfertigt, eine Entschädigung an der Obergrenze festzusetzen mit dem Argument, dass eine örtliche Verwaltung vorhanden ist.

Vorliegend sind die Höchstsätze ausgeschöpft worden und soll darüber hinaus und mit einem Aufschlag von 100 % das Vorhandensein einer örtlichen Verwaltung berücksichtigt werden.

2. Sach- und Personalkostenzuschüsse gemäß § 5

In § 5 des vorliegenden Satzungsentwurfes sind grundsätzlich nur die Ansätze aus der bisherigen Dessauer Satzung übernommen worden. Erhöht worden ist allerdings zum einen schon einmal die Bemessungsgrundlage, wie oben dargelegt. Hinsichtlich der Personalkosten ist deren Erfordernis, wie seinerzeit auch vom Landesrechnungshof verlangt, durch die geübte Praxis und Auslastung der Mitarbeiter inzwischen hinreichend nachgewiesen.

Der Landesrechnungshof hatte insoweit gefordert, dass anhand einer Arbeitsplatzbeschreibung durch die Fraktionen im Einzelnen belegt wird, welcher Personalbedarf tatsächlich besteht. Dies aber entsprach nie dem Selbstverwaltungsprinzip einer Stadt (Gemeinde). Der Landesrechnungshof als Landesbehörde hatte immer nur die Sparsamkeit und nie die demokratische Selbstverwaltung im Auge. Ein Stadtrat muss sich auch in eigener Sache umfassend und selbstbewusst gegen Eingriffe des Landes und auch des Landesrechnungshofes wehren können. Er muss auch in der Lage sein, zur Not gegen die Verwaltung die demokratischen Grundlagen durchzusetzen. Hierzu ist seine unabhängige Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang kann auch hingewiesen werden auf die Handlungsempfehlungen des Landesverwaltungsamtes vom 27.03.2007 zur Fraktionsfinanzierung. Aus den Handlungsempfehlungen lässt sich entnehmen, dass es zur fehlerfreien Ermessensausübung für die Ermittlung der Zuweisung erforderlich ist, den zur Erfüllung der Fraktionsarbeit erforderlichen Bedarf zu ermitteln und festzulegen. Eine solche Bedarfsermittlung ist in den letzten Jahren erfolgt und umfassend in den Verwendungsnachweisen der Fraktionen dargelegt.

Zusammenfassung

In den Entschädigungssatzungen der Städte Dessau und Roßlau (Elbe) wurden auf der Grundlage des § 33 der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt (GO LSA) die Entschädigungen für die ehrenamtlichen tätigen Stadträte und Ortschaftsräte bestimmt. Diese Satzungen unterschieden sich gravierend. Da für die Stadt Dessau-Roßlau ab dem 01.07.2007 eine einheitliche Regelung erforderlich wurde, hat die Verwaltung im Vorfeld der Fusion eine neue Entschädigungssatzung vorgelegt, die jedoch die Stadträte der Städte Dessau und Roßlau ablehnten und auch vom Dessau-Roßlauer Stadtrat zurückgewiesen wurde. Zurzeit ist, um die Arbeitsfähigkeit von Stadtrat und Ortschaftsräten zu sichern, die alte Dessauer Satzung gültig.

Mit der vorliegenden Beschlussvorlage liegt eine neue einheitliche Entschädigungssatzung für die neue Doppelstadt Dessau-Roßlau vor. Die neue Entschädigungssatzung orientiert sich in ihrer Struktur an der vorhandenen Entschädigungssatzung der Stadt Dessau, einschließlich der darin enthaltenen Sach- und Personalkosten, weist in den einzelnen Positionen jedoch deutliche Unterschiede auf. Ursache dafür ist die Tatsache, dass die Aufwandsentschädigung für die ehrenamtlich tätigen Bürger in der Stadt Dessau bisher weit entfernt waren von der Entschädigung die der Richtlinienrahmen vorgibt und von den Entschädigungen, welche den ehrenamtlich tätigen Bürgern in vergleichbaren Städten oder Landkreisen in Sachsen-Anhalt zurzeit zugestanden werden.

Rechtliche Grundlage für die Aufwandsentschädigung ist an erster Stelle der Runderlass des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt vom 01.12.2004. Wichtige Orientierung bieten weiter die gültigen Entschädigungssatzungen der Oberzentren und kreisfreien Städte Magdeburg und Halle.

Die als Runderlass vom Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt ergangene Richtlinie ist eine Empfehlung und trägt keinen zwingenden Charakter. Die Richtlinie hatte die Intention einen allgemein gebräuchlichen Rahmen aufzeigen, der zum Zeitpunkt des Erlasses zu einer Annäherung

vorhandener Abweichungen der einzelnen Entschädigungssatzungen im Land führen sollte.

Der Erlass kann heute in Bezug auf die Höhe der darin enthaltenen Entschädigungsempfehlungen nicht mehr in vollem Umfange angewendet werden, weil durch die Kreisgebietsreform und durch zwischenzeitlich ergangene Funktionalzuweisungen die Aufgaben bzw. die Verantwortung der kommunalen Vertretungen erheblich gewachsen sind.

Schon bei Ihrem Erlass, hatte die Richtlinie nicht die tatsächlichen Aufwendungen der Mandatsträger erfasst, sondern den Gedanken der Landesregierung bei der Haushaltsbetrachtung der Kommunen wieder gespiegelt. Die Landesregierung erkannte schon 2004 die Vertretungskörperschaften nicht ausreichend in ihrer Rolle als oberste Organe und wichtigste Verantwortungsträger der Kommunen. Die Landesregierung hat mit der Richtlinie nicht ausreichend oder angemessen die Bedeutung der Vertretungen berücksichtigt. Es drängte sich der Eindruck auf, dass die Vertretungen wie gemeinnützige Vereine betrachtet wurden.

Auch ist festzustellen, dass zwischenzeitlich von Seiten der Kommunalaufsicht vermehrt Regressnahmen von Vertretungen angestrengt wurden. Hierin ist ersichtlich, dass sich seit 2004 die Wertung der Verantwortung der Vertretungen verändert hat und einer angemessenen Entschädigung bedarf.

Bei einem wöchentlichen Zeitaufwand von mindestens 10 Stunden, also monatlich ca. 40 Stunden, entspräche die Empfehlung des MI einer Entschädigung von nicht einmal 4 Euro/Stunde. Schon dies erscheint unangemessen wenig. Wenn nun auch die Aufwendungen für Internetnutzung (welche heute zwingend erforderlich ist) sowie erhebliche Telefonkosten für Informationsbeschaffung und -austausch mit betrachtet werden, so wird deutlich, dass mit der vorgelegten Satzung noch kein tatsächlicher Ausgleich der Aufwendungen der ehrenamtlich tätigen Bürger erreicht wird. Auch sind die Kosten, die ehrenamtlich Tätige aufzuwenden haben, wie Fahrtkosten, Lokalmieten für Informationsveranstaltungen (ggf. auch Bewirtung),

Glückwünsche mit kleineren Präsenten wie Blumen, seit 2004 erheblich gestiegen und bedürfen hier einer angemessenen Berücksichtigung.

Bei den Fraktionen wurde bisher nicht der erhöhte Kommunikations- und Koordinationsaufwand berücksichtigt, welcher z. B. durch eine besondere Geschäftsführung bewältigt werden muss. Da insbesondere die Fraktionen meist auch Koordinatoren der Mehrheitsfindung sind, muss ihnen auch bei der sachgemäßen und rechtlich einwandfreien Vorbereitung der Ratssitzungen dieser Mehraufwand tragbar gehalten werden. Die erhöhte Zuweisung der direkten Fraktionsgelder reicht dort nicht aus, weil die hauptamtlichen Mitarbeiter der Fraktionen in der Regel nicht in die politische Entscheidungsfindung eingreifen.

Die Sonderbehandlung der Ortsbürgermeister, die gleichzeitig Leiter einer örtlichen Verwaltung sind, ist notwendig, weil ihre Verantwortung nicht von der eines ehrenamtlichen Bürgermeisters einer Gemeinde abweicht und daher in der vorliegenden Satzung zwar etwas geringer angesetzt wird, aber nicht den insgesamt unangemessenen Maßstab der Richtlinie zulässt.

Die einzelnen Festsetzungen sind der in der Anlage 2 enthaltenen Entschädigungssatzung zu entnehmen. Auf folgende Punkte wird hier im Einzelnen verwiesen:

Das bisher in der Dessauer Satzung geregelte Sitzungsgeld in Höhe von 15,00 EUR wird auf 13,00 EUR reduziert, da der Höchstbetrag des Sitzungsgeldes laut Runderlass des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt vom 01.12.2004 13,00 EUR nicht überschreiten sollte.

Andererseits sollen Ortschaftsräte auch weiterhin mit einer höheren monatlichen Entschädigung bedacht werden, als vom Runderlass des Innenministeriums des Landes Sachsen-Anhalt empfohlen. Gemäß Runderlass stände den Ortschaftsräten von Mühlstedt, Streetz/Natho, Sollnitz, Kleutsch und Brambach eine monatliche Entschädigung von 6,00 EUR zu. Diese geringen Beträge können aber die tatsächlichen Aufgaben eines Ortschaftsrates nicht angemessen entschädigen. Die dort errechneten, nur

auf Einwohnerzahlen bezogenen Empfehlungen, würden die zu erbringenden Leistungen in einer Weise im Ansehen missachten, dass dies geradezu brüskieren könnte. Die vorliegende Satzung sieht hingegen gestaffelte Beträge mit einer absoluten und begründeten Untergrenze vor. Für Ortschaftsräte in den kleinsten Ortschaften bis 500 Einwohner soll die monatliche Entschädigung 25,00 EUR betragen.

Die von der Verwaltung vorgesehene Verankerung der Entschädigung der hauptamtlichen Wahlbeamten, welche diese neben Ihren Dienstbezügen beanspruchen (Oberbürgermeister, Bürgermeister und Beigeordnete), ist in der vorliegenden Satzung nicht enthalten. Die vorliegende Entschädigungssatzung soll sich ausschließlich auf die Entschädigung von ehrenamtlich tätigen Bürgern beziehen. Die Entschädigung der hauptamtlichen Beamten, wird im Übrigen schon durch die Kommunalbesoldungsverordnung geregelt.