

Wegbeschreibung für die kommunale Praxis

Der Anspruch des Gemeinderatsmitgliedes (Ratsmitgliedes, Mitgliedes der Gemeinde- vertretung) auf Freizeitgewährung

RF 7
(Rats- und
Fraktions-
arbeit)

1. Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung) sind ehrenamtlich tätig

Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Landtage, die ihr Mandat hauptamtlich ausüben und bestens alimentiert und versorgt werden (vgl. BVerfGE 40, 296 [314]), sind die Mitglieder des Gemeinderats, des Stadtrats (Rats, Gemeindevertretung) und der Kreistage grundsätzlich **ehrenamtlich** tätig. Sie üben ihr Mandat als ein „Ehrenamt“ aus und „Ihnen ist die erforderliche freie Zeit für ihre Tätigkeit zu gewähren.“

Zum Rechtsbegriff der „ehrenamtlichen Tätigkeit“ ist auf Bundesfinanzhof, Bundessteuerblatt 1988, Teil II, S. 384 zu verweisen.

Die Freistellungsregelungen beziehen sich nicht nur auf Gemeinderatsmitglieder, Stadtratsmitglieder und Kreistagsmitglieder, sondern ausdrücklich auch auf „**sachkundige Bürger**“ die Mitglieder von kommunalen Ausschüssen sein können, die ebenfalls eine ehrenamtliche Tätigkeit ausüben und deshalb auch berücksichtigt werden müssen.

2. Sitzungen finden nicht immer außerhalb der Arbeitszeit statt

Die gelegentlich vertretene Auffassung, daß die Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung) es in der Hand hätten, ihre Sitzungen (einschließlich die der Ausschüsse) so anzusetzen, daß sie möglichst außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit stattfinden, offenbart nur die wirklichkeitsfremde Vorstellung über die zeitliche Inanspruchnahme kommunaler Mandatsträger, wenn diese ihr Mandat wirklich ernst nehmen. Das gilt unter anderem auch dann, wenn sie Funktionen übernehmen, die über die Pflichten eines einfachen Ratsmitgliedes hinausgehen. Man denke hierbei insbesondere an die ehrenamtlichen Bürgermeister, die **Fraktionsvorsitzenden**, sowie die Vorsitzenden der Ausschüsse, deren ehrenamtliche Tätigkeit sich nicht nur auf die „Teilnahme“ an den Sitzungen des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) und deren Ausschüsse erstreckt. Insbesondere die Fraktionsvorsitzenden, die ihre Fraktionen in der Öffentlichkeit zu vertreten haben, werden zu kommunalen Veranstaltungen aller Art und auch überregionalen bedeutsamen Veranstaltungen mit kommunalem Bezug hinzugebeten. Das sind Veranstaltungen, denen sich ein Fraktionsvorsitzender nicht entziehen kann (vgl. auch VG Minden, NVwZ-RR 1992, 266 [267]).

In diesem Zusammenhang sind hier besonders die kommunalen Mandatsträger zu erwähnen, die in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis **Schichtdienst oder -arbeit** leisten und deren Arbeitszeit mit der genannten „regelmäßigen Arbeitszeit“ **nicht** vergleichbar ist.

Ungeachtet dieser Sachlage darf die Tätigkeit für eine Kommunalvertretung nicht dazu führen, daß für den regulären Beruf keine Zeit mehr verbleibt. Die Freistellung von der Berufsausübung darf nur in dem **erforderlichen Umfang** erfolgen, bei dem das Maß der „Erforderlichkeit“ immer unter dem Gesichtspunkt der ehrenamtlichen Tätigkeit zu sehen ist.

3. Weshalb Anspruch auf Freizeitgewährung?

Die Mitglieder der Volksvertretung auf der Ebene des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden und Kreise sollten hinsichtlich der beruflichen Zusammensetzung ein spiegelgleiches Bild der Bevölkerung wiedergeben, die sie präsentieren. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte jedem Mandatsträger ein Anspruch auf die erforderliche Freizeit für seine Tätigkeit gewährt werden. Mandatsträger sollten nicht nur solche Persönlichkeiten sein dürfen, die über die **notwendige Freizeit** verfügen, sondern auch die, die einen Beruf ausüben.

Der Hessische Staatsgerichtshof, DÖV 1990, 971 = NVwZ 1991, 157 hat hierzu unter anderem ausgeführt: „Mit den Regelungen in §§ 35a Abs. 4 HGO, und 28a Abs. 4 HlKO einerseits und § 106 Abs. 3 Beamtengesetz-Hessen andererseits verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, den Mitgliedern von kommunalen Parlamenten (Vertretungskörperschaften) unabhängig von ihrer beruflichen und wirtschaftlichen Stellung die gleichen Möglichkeiten in der Wahrnehmung ihrer Mandate einzuräumen. Ob und in welchem Umfang eine Freistellung für die Mandatsausübung gewährt werden muß, ist für beide Berufsgruppen durch das Tatbestandsmerkmal der ‚Erforderlichkeit‘ gleich geregelt.“

4. Freizeitgewährung für die im öffentlichen Dienst Tätigen

Bei der Freizeitgewährung für die im öffentlichen Dienst tätigen Mandatsträger auf der kommunalen Ebene ist von der Rechtsgrundlage her zu unterscheiden zwischen Beamten, Soldaten, Angestellten und Arbeitern.

4.1 Die Freizeitgewährung für Bundesbeamte

Für die Freizeitgewährung für kommunale Mandatsträger, die Beamte des Bundes sind, ist § 89 Abs. 3 Bundesbeamtengesetz (BBG) anzuwenden, der wie folgt lautet: „Für die Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung, eines nach Kommunalverfassungsrecht gebildeten Ausschusses oder vergleichbarer Einrichtungen in Gemeindebezirken ist dem Beamten der erforderliche Urlaub unter Belassung der Besoldung zu gewähren. Satz 1 gilt auch für die von einer kommunalen Vertretung gewählten ehrenamtlichen Mitglieder von Ausschüssen, die auf Grund eines Gesetzes gebildet worden sind.“

Urlaub für die Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung ist erforderlich im Sinne des § 89 Abs. 3 BBG (so OVG Lüneburg, ZBR, 1989, 311), wenn die ehrenamtliche Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung und die Dienstleistungspflicht des Beamten jeweils zeitlich zusammentreffen. Eine Begrenzung der Urlaubsgewährung im Sinne der Festlegung einer zeitlichen Obergrenze für den Fall, daß die ehrenamtlich ausgeübte Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung ein bestimmtes Ausmaß überschreitet, enthält den Begriff „erforderlich“ nicht. Eine pauschale Urlaubsgewährung für unbestimmte zukünftige Dauer, unabhängig von den jeweiligen Zusammentreffen der genannten Tätigkeit, wird von § 89 Abs. 3 BBG **nicht getragen**.

Eine weitere Rechtsgrundlage für die Urlaubsgewährung zur Ausübung staatsbürgerlicher Rechte und zur Erfüllung staatsbürgerlicher Pflichten ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst (Sonderurlaubsverordnung – SUrV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. April 1992 (BGBl. I S. 977 / BGBl. III 2030-2-11:

„Für die Dauer der notwendigen Abwesenheit vom Dienst ist Urlaub unter Fortzahlung der Besoldung zu gewähren zur Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit oder eines öffentlichen Ehrenamtes, wenn der Beamte zur Übernahme gesetzlich verpflichtet ist, es sei denn, daß er sich für diese Tätigkeit oder dieses Ehrenamt beworben hat.“

§ 1 Abs. 2 der genannten Sonderurlaubsverordnung lautet: „Beruht eine ehrenamtliche Tätigkeit oder ein öffentliches Ehrenamt auf gesetzlicher Vorschrift, besteht aber zur Übernahme keine Verpflichtung, kann der zur Ausübung erforderliche Urlaub unter Fortzahlung der Besoldung gewährt werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen.“

4.2 Die Freizeitgewährung für Soldaten der Bundeswehr

Die Rechtsgrundlage ergibt sich aus § 13 Soldatengesetz. Sie entspricht weitgehend der Regelung des Bundesbeamtengesetzes und bedarf keiner besonderen Vertiefung.

4.3 Die Freizeitgewährung für Landesbeamte

Der materielle Freistellungsanspruch unmittelbarer und mittelbarer Landesbeamter (s. a. § 3 Abs. 2 LBG RhPf) ergibt sich in der Regel aus der jeweiligen Landesverfassung und den Landesbeamtengesetzen (so ausdrückl. Art. 59 Abs. 1 und 5 LV RhPf).

Detailregelungen zur Freistellung enthalten die jeweiligen Urlaubsverordnungen der Länder, die die Fortzahlung der Dienstbezüge während der Ausübung eines Amtes bei einer kommunalen Vertretung regeln. Zum Freistellungsanspruch der Lehrer, die als Berufsgruppe unter den kommunalen Mandatsträgern überdurchschnittlich vertreten sind, ist auf BVerwGE 72, 289 = Der Städtetag 1986, 405 = DVBl. 1986, 241 zu verweisen, dessen Leitsatz lautet: „Kein Mandatsurlaub für Gemeinderats-tätigkeit eines Lehrers außerhalb der Unterrichtsstunden.“

Siehe zu dieser landesrechtlichen Regelung auch VGH Mannheim, ZBR 1990, 218; OVG Saarland, ZBR 1987, 47 jeweils mwH.

4.4 Die Freizeitgewährung für Angestellte nach BAT

Der BAT gilt für Angestellte des Bundes, der Länder und der Mitglieder der Arbeitgeberverbände, die der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände angehören (§ 1 BAT). § 52 BAT enthält Bestimmungen über die Arbeitsbefreiung von Angestellten. Danach wird der Angestellte, soweit nicht die Angelegenheit außerhalb der Arbeitszeit erledigt werden kann, unter Fortzahlung der Vergütung für die Dauer der unumgänglich notwendigen Abwesenheit von der Arbeit freigestellt u. a. zur Ausübung öffentlicher Ehrenämter (§ 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b BAT).

4.5 Die Freizeitgewährung für Arbeiter nach BMT-G II und MTArb

Die Vorschriften des für Arbeiter geltenden BMT-G II und MTArb lauten ähnlich wie die des BAT und bedürfen im Rahmen dieser Kurzdarstellung keiner besonderen Erläuterung.

Für die nach § 89 BBG, LBG, BAT, BMT-G II und MTArb erfolgte Dienstbefreiung kann nicht gefordert werden, daß sie durch sog. Erzarbeitszeit nachgeholt wird. Zu der Dienstbefreiung gehört auch eine angemessene Vorbereitungszeit, nicht nur Freistellung für die reine Sitzungszeit (enger, d.h. nur für die Sitzungsdauer: VGH Mannheim, NVwZ 1984, 670 = DÖV 1984, 257). Andererseits ist aber auch, soweit möglich, bei den Terminen der Sitzung auf berufliche Belange Rücksicht zu nehmen. Für Klausurtagungen einer Fraktion an Werktagen wird ein gesetzlicher Freistellungsanspruch zu verneinen sein.

5. Freizeitgewährung für die in der Privatwirtschaft Tätigen

Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis bei einem privaten Arbeitgeber stehen, stützen ihren Freistellungsanspruch unmittelbar auf die Bestimmungen der jeweiligen Kommunalverfassung (so ausdrückl. §§ 35 Abs. 4 Hess, 27 Abs. 4 MeVo, 44 Abs. 2 NRW, 18 a Abs. 5 RhPf, 35 Abs. 2 Sachs, 42 Abs. 2 SachsAn, § 24 a SchlH), soweit er nicht tariflich geregelt ist. Über die Frage, ob eine Freistellung erforderlich ist, kann der **Arbeitgeber** selbst nicht entscheiden. Wohl aber kann er sich im konkreten Einzelfall an die Gemeinde, Stadt oder den Landkreis wenden und einen entsprechenden Nachweis darüber verlangen, daß die zu gewährende Freizeit der Wahrnehmung des Mandats dient.

Schrifttum:

Jutzi „Zur Ausübung kommunaler Ehrenämter durch Bundesbeamte – Dienstbefreiungsanspruch zwischen Bundes- und Landesrecht“, ZBR 1980, 137-142, Schneider „Umfang und Grenzen der „erforderlichen freien Zeit“ zur „kommunalen Mandatsausübung“ in Recht im Amt (RiA) 1988, 57-60; Schäfer, Freistellung von Arbeitnehmern zu ehrenamtlicher Tätigkeit in den Gemeinden und Gemeindeverbänden, Kommbl 1967, 415 ff. jeweils mwN.