

## Urteil

OVG Rheinland-Pfalz, §§ 57 Abs. 1 u. 2, 17 Abs. 1, 12 Abs. 5 Landkreisordnung Rheinland-Pfalz; Art. 59 Landesverfassung Rheinland-Pfalz

### Sitzungsentschädigung für Hausfrauen in der Kommunalpolitik

*Sieht eine Kreistagsatzung Entschädigungsleistungen für seine Mitglieder auch für den Fall häuslicher unentgeltlicher Tätigkeiten vor, ist dies durch die Satzungsautonomie gedeckt und verstößt nicht gegen übergeordnete Rechtsvorschriften.*

Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 17.11.1992  
– 7 A 10336/92. OVG –

Aus dem Sachverhalt:

Der Kläger (*ein Landkreis, Anm. d. Red.*) wendet sich gegen eine kommunalaufsichtliche Verfügung des beklagten Landes, mit der ihm aufgegeben wird, eine Änderung seiner Hauptsatzung betreffend die Entschädigung der Mitglieder des Kreistages oder seiner Ausschüsse für Sitzungen rückgängig zu machen.

Der Kläger hat mit seiner Hauptsatzung Regelungen zur Entschädigung dieser ehrenamtlichen Tätigkeit getroffen, um die Bestimmungen der Landesverfassung, der Landkreisordnung und der auf dieser Grundlage ergangenen Entschädigungsverordnung – Landkreise – auszufüllen. Die Entschädigung umfaßte zunächst neben der Aufwandsentschädigung (Abgeltung der notwendigen baren Auslagen und der sonstigen persönlichen Aufwendungen) in der Form von monatlichen Durchschnittssätzen sowie Sitzungsgeldern auch die Erstattung von Lohn- und Verdienstausfall, wobei Verdienstausfall in der Form von Durchschnittssätzen erstattet, Lohnausfall in nachgewiesener Höhe ersetzt wurde.

Auf der Grundlage einer Empfehlung des Kreisausschusses befaßte sich der Kreistag in seiner Sitzung vom 12. November 1990 mit einer Änderung dieser Regelungen mit dem Ziel, eine Gleichstellung derjenigen Kreistagsmitglieder herbeizuführen, die unbezahlte Versorgungs- und Erziehungsarbeit leisten. Diese sollten ebenso behandelt werden wie Selbständige, die nach den bestehenden Regelungen der Hauptsatzung auf glaubhaft schriftliche Versicherung pro Sitzung des Kreistages oder der Ausschüsse eine Entschädigung bis zur Höhe von 60,- DM erhielten. Dem entsprechend wurden die einschlägigen Bestimmungen in der Hauptsatzung wie folgt neu gefaßt: „Verdienstausfall sowie unbezahlte Versorgungs- und/oder Erziehungsarbeit wird auf glaubhaft schriftliche Versicherung bis zum Höchstbetrag von 60,- DM pro Sitzung (...) erstattet. Nachgewiesener Lohnausfall wird in voller Höhe ersetzt.“

Nachdem die von der Bezirksregierung dagegen geltend gemachten rechtlichen Bedenken den Kreistag nicht zu überzeugen vermochten, beanstandete die Bezirksregierung förmlich die getroffene Änderung und verlangte die Rückgängigmachung. Nach der Entschädigungsverordnung – Landkreise – bestehe neben dem Ersatz der notwendigen baren Auslagen nur noch Anspruch auf angemessenen Ersatz des „Verdienstausfalls“ und nachgewiesenen Lohnausfall. Dies setze aber denknöwendig voraus, daß der Inhaber eines Amtes für seine Tätigkeit, die er wegen der Ausübung des Ehrenamtes unterbrechen müsse, überhaupt einen Verdienst oder Lohn erhalte.

Mit seinem dagegen eingelegten Widerspruch machte der Kläger geltend, die Änderung der Hauptsatzung sei rechtmäßig. Es sei ein Verfassungsprinzip, daß Männer und Frauen gleichberechtigt sind. Die Änderung der Hauptsatzung in dem betreffenden Punkt sei im Kern darauf ausgerichtet, die Gleichstellung von Mann und Frau in diesem Teilbereich zu vollziehen. In aller Regel werde unbezahlte Versorgungs- und/oder Erziehungsarbeit von

Frauen geleistet, deren Männer erwerbstätig seien. Diese Tätigkeit sei durchaus auch finanziell bewertbar, was sich im Recht der Schadensersatzansprüche bei Schädigung der Person zeige, die unbezahlte Versorgungs- und/oder Erziehungsarbeit leiste. Auch sei an Fälle zu denken, in denen der Ehepartner oder Lebensgefährte die Aufgabe während der Kreistagsitzungen übernehme und mittelbar ein Verdienstausfall entstehe.

Der Widerspruch wurde zurückgewiesen. Dagegen hat der Kläger Klage erhoben.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Dagegen hat der Kläger Berufung eingelegt.

Aus den Gründen:

Die Berufung des Klägers hatte Erfolg. Das Verwaltungsgericht hätte der Klage stattgeben müssen; die mit der Anfechtungsklage durch den Landkreis angegriffene kommunalaufsichtliche Beanstandungsverfügung ist aufzuheben, denn sie erweist sich als rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO). Die beanstandete Satzungsregelung verstößt nämlich nicht gegen bestehendes Recht (§ 57 Abs. 1 und 2 der Landkreisordnung – LKO –).

Entgegen der Ansicht der Aufsichtsbehörde kann sich die mit der Änderungsregelung vorgenommene Ausdehnung der Entschädigung für Mitglieder des Kreistages und seiner Ausschüsse über eine Verdienstausfallentschädigung im engeren Sinne hinaus – dahingehend, daß auch bestimmte Formen einer häuslichen Tätigkeit, die unentgeltlich geleistet wird, Grundlage für eine Entschädigung sein können – auf die kommunale Satzungsautonomie stützen und verstößt auch nicht gegen übergeordnete Rechtsvorschriften. Das Verwaltungsgericht hat bei seinen gegenteiligen Erwägungen nicht genügend berücksichtigt, daß es einer gesetzlichen „Ermächtigung“ im engeren Sinne für eine solche Regelung nicht bedarf, weil für die getroffene Entschädigungsregelung im Grundsatz auf die kommunale Satzungsautonomie nach § 17 Abs. 1 LKO abzustellen ist. Danach können die Landkreise im Rahmen ihrer Aufgaben und der Gesetze Satzungen erlassen. Ort der Regelung ist nach § 12 Abs. 5 Satz 3 LKO insoweit die Hauptsatzung eines Landkreises, der es obliegt, das „Nähere“, insbesondere die Voraussetzungen und die Höhe der Entschädigung im Rahmen von Richtlinien zu regeln, die der Minister des Innern durch Rechtsverordnung erläßt. Fraglich ist demnach einzig, ob diese Satzungsautonomie mit hinreichender Klarheit in rechtswirksamer Weise derart eingeschränkt ist, daß sich die vom Landkreis getroffene Ausdehnung der Entschädigung verbietet. Eine solche Einschränkung ergibt sich hier weder aus der Landesverfassung noch aus den Bestimmungen der Landkreisordnung noch aus den Bestimmungen der auf dieser Grundlage ergangenen Rechtsverordnung des Ministers des Innern.

(...) Dem in § 12 Abs. 5 Satz 1 LKO ebenso wie in § 3 Abs. 1 Entschädigungsverordnung enthaltenen Begriff des Verdienstausfalls kann die hier fragliche Begrenzungswirkung nicht zugemessen werden. Dafür ist, da der Wortlaut keine weiteren Aufschlüsse gibt, auf die systematische Stellung sowie den Sinn und Zweck der Bestimmung abzustellen. Die gesetzlichen Bestimmungen, die für eine Begrenzung der kommunalen Satzungsautonomie hier in Betracht kommen, sind herkömmlich von dem Ziel geleitet, einen Mißbrauch des Instruments der Entschädigung zu verhindern und den Charakter der ehrenamtlichen Tätigkeit zu wahren. Aus dem kommunalen Ehrenamt als Ehrendienst an der Gemeinschaft soll dem Träger kein unmittelbarer Verdienst oder Lohn erwachsen. § 30 Abs. 1 GemO enthält den Grundsatz, daß die Ratsmitglieder ihr Amt unentgeltlich ausüben. Damit den kommunalpolitisch aktiven Gemeindegliedern jedoch keine finanzielle Einbuße aus ihrem Engagement erwächst, sehen die Kommunalverfassungen herkömmlich ein System von Entschädigungen vor, um eventuelle Einbußen auszugleichen. Dazu sind sie bereits durch Art. 59 der Landesverfassung angehalten. An diesem Sinn und Zweck der Regelungen ist die Auslegung hier zu orientieren.

Die gesetzlichen Bestimmungen haben nicht den Zweck, die Entschädigung auf den Verdienstausfall im engeren Sinn zu begrenzen. Weder ist die erweiterte Entschädigung mit dem Grundsatz der unentgeltlich ehrenamtlichen Tätigkeit unvereinbar, noch steht sie dem Grundgedanken der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelung, finanziell wirkende Nachteile für die ehrenamtliche Tätigkeit zu vermeiden, in einer Weise fern, daß der Gesetzgeber ersichtlich auf das Verbot einer solchen Entschädigung abgezielt hätte.

Auch mit der hier vorgesehenen Regelung kommt es nicht zu einer „Alimentierung“ des ehrenamtlich Tätigen, sondern nur zu einem billigen Ausgleich der mit Mandatswahrnehmung verbundenen Einbußen. Die Bestimmungen der Satzung zum Verdienstausfall im engeren Sinne beruhen auf dem Prinzip der Kompensation der erlittenen Vermögens- bzw. Verdiensteinbußen. Im Falle des sogenannten „erweiterten Nachteilsausgleichs“ („Hausfrauenklausel“; vgl. zum Ganzen Christner, DVBl. 1992, 943) ist der finanzielle Nachteil nicht mit Hilfe eines Vergleichs zwischen dem Einkommen mit und ohne den kommunalpolitisch bedingten Zeitverlust zu ermitteln. Gleichwohl ist mittlerweile in der Rechtsordnung anerkannt, daß die Führung des Haushaltes geldwerten Charakter hat. Die frühere Vernachlässigung der „Hausfrauentätigkeit“ in entschädigungsrechtlicher Hinsicht ist durch die Rechtsentwicklung überwunden. Sie war darauf zurückzuführen, daß der Versor-

gung des Haushalts entsprechend der Zivilrechtslage kein geldwerter Charakter beigemessen wurde. Ursprünglich war nach § 1356 Abs. 2 a.F. BGB die Frau zur unentgeltlichen Arbeit im Geschäft und Haushaltswesen des Mannes verpflichtet. Bereits vor der Reform durch das erste Eherechtsreformgesetz vom 14. Juni 1976 wurde § 1356 BGB dahingehend geändert, daß die Frau den Haushalt in eigener Verantwortung führte und damit entsprechend § 1360 Abs. 2 BGB ihre nunmehr als eigenständig anerkannte Verpflichtung zur Leistung eines Unterhaltsbeitrages erfüllte. Durch das erste Eherechtsreformgesetz vom 14. Juni 1976 wurde die Rollenverteilung für Erwerbstätigkeit und Haushaltsführung zur Disposition der Ehepartner gestellt, indem es heißt, daß die Ehegatten die Haushaltsführung im gegenseitigen Einvernehmen regeln. Die Betreuung des Haushalts, durch welchen der Partner auch immer, stellt eine Form der geldwerten Erfüllung einer Unterhaltsverpflichtung dar. Der Geldwert kann anhand der Kosten einer Ersatzkraft bemessen werden. Allerdings gilt eine solche Betrachtung nur für diejenige Arbeit, die nicht einzig der Erfüllung der eigenen Bedürfnisse dient. Nach dem reformierten Verständnis verfügt die Ehefrau im Falle der Schädigung auch über einen eigenen Schadensersatzanspruch, der normativ zu bestimmen ist und nicht von der tatsächlichen Beschäftigung einer Ersatzkraft abhängt (vgl. zum Ganzen Christner, a.a.O.; BGHZ 38, 55, 58).

Vor diesem gewandelten Verständnis von der rechtssystematischen Einordnung der hier in Frage stehenden Tätigkeiten sprechen Sinn und Zweck der kommunalrechtlichen Entschädigungsregelungen dagegen, daß der Gesetzgeber eine Nachteilsentschädigung auf den Verdienstausfall im engeren Sinne begrenzen wollte. Es entspricht dem Grundgedanken dieses Entschädigungsrechts und damit dem Gleichbehandlungsgebot eher, auch die hier in Rede stehenden Nachteile in den Nachteilsausgleich einzubeziehen. Damit kann zugleich dem eigentlichen Grund der Entschädigungsregelungen besser Rechnung getragen werden, unangemessene Hindernisse und Schranken für die ehrenamtliche Tätigkeit auszuräumen, soweit dies mit dem Charakter des Ehrenamtes vereinbar ist. Schließlich ist es im Sinne dieser Zielverfolgung, daß insbesondere geschlechtsspezifisch wirkende Schranken für die Ausübung einer solchen Tätigkeit in angemessenem Umfang abgebaut werden. „Verdienstausfall“ ist daher zu verstehen als typischer Nachteil, der im privaten Bereich durch die ehrenamtliche Tätigkeit eintritt, wenn diese Nachteile einer finanziellen Entschädigung zugänglich sind, ohne daß damit der Charakter der ehrenamtlichen Tätigkeit – die grundsätzlich nicht entlohnt wird – beeinträchtigt würde. Entschädigungswürdig sind

damit alle Tätigkeiten, bei denen die Wahrnehmung des Ehrenamtes unmittelbar zum Entfallen von Lohn oder Verdienst führt oder aber die Entschädigung ein „fiktives Entgelt“ dafür darstellt, daß der Betroffene – wie ein selbständig Berufstätiger – die versäumte Arbeit später nachholen muß oder hierfür eine Ersatzkraft gegen Entgelt beschäftigt.

Von einem solchen Verständnis werden die in der Entschädigungsverordnung gesetzten Rahmenbedingungen für die Entschädigung ersichtlich nicht berührt. Denn ebenso wie die Verdienstausschüttung für Selbständige, bei der die Entschädigung in Form von Durchschnittssätzen vorgesehen ist, paßt diese Form der Entschädigung nach der Entschädigungsverordnung für den „fiktiven Verdienstausschüttung“ derjenigen Person, die durch die Sitzungstätigkeit an der Leistung unbezahlter Versorgungs- und/oder Erziehungsarbeit gehindert werden.

Daß dieser Entschädigungstatbestand – wie er hier in der Hauptsatzung verwirklicht ist – im übrigen – anders als dies in den neueren kommunalrechtlichen Regelungen anderer Länder zum Teil der Fall ist – (vgl. zur Ausweitung des Nachteilsausgleichs § 19 Abs. 1 GemO Baden-Württemberg; Art. 20a BayGemO, § 27 HessGemO, § 39 Niedersächsische GemO sowie § 30 GemO Nordrhein-Westfalen; vgl. auch die im Zuge der gleichen Rechtsentwicklung liegende Bestimmung des § 2 Abs. 3 Satz 2 Zeugen- und Sachverständigenentschädigungsgesetz, ZSEG, wonach, wer nicht erwerbstätig ist und einen eigenen Haushalt für mehrere Personen führt, eine Entschädigung von 12,- DM pro Stunde erhält) – bisher in Rheinland-Pfalz nicht durch Gesetz oder Verordnung tatbestandlich näher ausgeformt ist, steht der Regelung in der Hauptsatzung nicht entgegen. Eine nähere tatbestandliche Abgrenzung mag zwar wünschenswert sein. Die Regelung in der Hauptsatzung des Klägers ist aber noch hinreichend bestimmt, da die Abgrenzung im Einzelfall anhand des Rechtscharakters des Nachteilsausgleiches im hier in Rede stehenden Bereich – wie er in besonders detaillierter Ausformung in Art. 20a Abs. 2 Nr. 3 BayGemO zum Ausdruck gelangt – möglich ist. In Anlehnung an die Regelung in § 2 Abs. 3 Satz 2 ZSEG kommt ein Ausgleich nicht in Betracht, wenn ersichtlich kein Nachteil entstanden ist. Aufgrund der aufgezeigten rechtssystematischen Erwägungen kann der Nachteilsausgleich darüberhinaus nur in solchen Fällen Platz greifen, in denen neben dem Ratsmitglied noch eine weitere Person in dem zu versorgenden Haushalt lebt und unterhalten wird (vgl. zu den Abgrenzungen im einzelnen Christner, a.a.O., insb. S. 947 f.).

Mitgeteilt von Ministerialrätin Kristin Kefßler, Saarbrücken

### Beschluß\*

OLG Zweibrücken, § 1666 BGB  
„Go Order“

*I. Der angefochtene Beschluß wird teilweise geändert wie folgt:*

*Der Beschluß des Amtsgerichts Westerburg vom 23. März 1993 wird unter Zurückweisung der Erstbeschwerde teilweise dahin geändert, daß dem Antragsgegner mit Wirkung vom 3. Januar 1994 untersagt wird:*

- 1. Das Haus V. 2 in N. in Person zu nutzen, sich darin aufzuhalten oder sonst dort zu erscheinen,*
- 2. den Zugang zum Hause V. 2 in N. zu betreten,*
- 3. seine Wohnung innerhalb eines Radius von 500 m Entfernung von den von den Antragstellern zu 1) bis 3) derzeit bewohnten Häusern zu nehmen,*
- 4. irgendwie gearteten Kontakt mit einem der Antragsteller aufzunehmen oder zu unterhalten.*

*Für jeden Fall der Zuwiderhandlung gegen eine der Verpflichtungen zu 1) bis 4) wird dem Antragsgegner die Festsetzung eines Zwangsgeldes bis zu 50.000,- DM angedroht.*

*II. Zur erneuten Entscheidung über die Notwendigkeit eines weitergehenden Verbots der Wohnungnahme – auch in größerer Entfernung von den Antragstellern – und des Aufenthalts wird die Sache an das Landgericht Koblenz zurückverwiesen.*

Beschluß des OLG Zweibrücken v. 5.11.1993 – 3 W 165/93 –

Aus den Gründen:

I.

Der Antragsgegner wurde durch rechtskräftiges Urteil des Amtsgerichts – Schöffengericht – Montabaur vom 6. April 1990 wegen sexuellen Mißbrauchs von Kindern in vier Fällen, dabei dreimal fortgesetzt handelnd und zweimal in Tateinheit mit homosexuellen Handlungen, zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von zwei Jahren verurteilt, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde. Geschädigte der drei fortgesetzten Handlungen waren die hier betroffenen Kinder. Der Beschwerdeführer gab in der Hauptverhandlung vom 6. April 1990 durch seinen Verteidiger folgende Erklärung ab: „Ich erkläre im Interesse der betroffenen Kinder mich diesen gegenüber verpflichtet, meinen Aufenthalts- und Wohnort innerhalb einer Frist von einem Jahr dauerhaft von N. wegzuverlegen.“ Der Vertreter der als Nebenkläger zugelassenen Kinder nahm diese Verpflichtungserklärung an.

Zum Tatzeitpunkt wohnte der Beschwerdeführer in unmittelbarer Nachbarschaft der Kinder, nämlich im Hause V. Nr. 2, während die genannten Kinder in dem Haus Nr. 2 a wohnten. Die Einfahrt des vom Beschwerdeführer bewohnten Hauses, das seiner Ehefrau gehört, führt unmittelbar von dem näher an der Straße gelegenen Haus Nr. 2 a vorbei und dient auch als Zugang hierzu. Ein Kind ist im Laufe des Verfahrens mit seiner Mutter in ein anderes Haus verzogen, das etwa einen Kilometer von demjenigen des Beschwerdeführers entfernt liegt. Die betroffenen Kinder sind in engem Kontakt miteinander aufgewachsen, ihre Mütter übernehmen oft wechselseitig die Beaufsichtigung.

Der Beschwerdeführer wohnt entgegen seiner im Strafverfahren abgegebenen Verpflichtungserklärung weiterhin in dem Haus V 2. Er betreibt eine mobile Waffelbäckerei und hat einen ent-

\* *Anm. der Red.: Die Vorentscheidungen des AG Westerburg und des LG Koblenz sind abgedruckt in STREIT 3/93, S. 112 bzw. STREIT 4/93, S. 153 ff.*