

SGK NRW, Postfach 20 07 04, 40104 Düsseldorf

An die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke MdL

An den Vorsitzenden
des Ausschusses für Kommunalpolitik
Christian Dahm MdL

Schreiben vom:

Unser Zeichen: Da/He

Datum: 20.08.2012

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/18

A11

Per Email: anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zum „Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer verfassungsrechtlicher Vorschriften“, Drucksache 16/48

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Dahm,

herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf. Die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU in NRW e.V. (KPV/NRW), die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW e.V. (SGK NRW), die Grünen / Alternative in den Räten in NRW e.V. (GAR NRW) und die Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW e.V. (VLK) unterstützen den vorliegenden Gesetzentwurf und verweisen auf unsere gemeinsame Stellungnahme 15/1368 in der letzten Wahlperiode, welche wir zum aktuellen Gesetzentwurf noch einmal in der Anlage übersenden.

Zusätzlich hervorheben möchten wir noch einmal die Notwendigkeit, die Regelungen zur Entschädigung von Haushaltsführenden in § 45 GO NRW bzw. § 30 KreisO NRW zu ändern. Die (Rechts-) Konstruktion potenziell freier „Vor- oder Nachleistungskapazitäten“ bei Haushaltsführenden führt, spätestens seit Beschlusses des OVG NRW vom 5.10.2010, Az.: 15 A 79/10 zu einer faktischen Abschaffung des Entschädigungsanspruches. Der Nachweis, dass eine mandatsbedingt unterbliebene Haushaltsführungstätigkeit nicht adäquat vor- oder nachgeleistet werden kann, gelingt de facto in der Praxis nahezu nicht. Bezüglich der Details verweisen wir auf unsere Ausführungen unter 4.b) der Stellungnahme. Daher wird eine Aufnahme entsprechender Regelungen im laufenden Gesetzgebungsverfahren dringend empfohlen.

Mit freundlichen Grüßen

Bernhard Daldrup
Geschäftsführer SGK NRW

Klaus-Viktor Kleerbaum
Geschäftsführer KPV/NRW

Volker Wilke
Geschäftsführer GAR NRW

Joachim Hoffmann
Geschäftsführer VLK NRW

Hausanschrift (z. B. für Pakete und Päckchen) :
Elisabethstr. 16 40217 Düsseldorf
☎ 0211 / 87 67 47 0 Fax 0211 / 87 67 47 27
E-Mail: info@sgk-nrw.de Internet: www.sgk-nrw.de

Bankverbindung:
Stadtparkasse Düsseldorf
Konto 100 605 4405 BLZ 300 501 10

M:\Fachbereiche-Materialien\Recht, Verfass, allg Verwaltung\Kommunalverfassung\Stärkung Ehrenamt\Novellierung 2012\Brief Stellungnahme Ehrenamt - Entwurf - Landtag.docx



Gemeinsame Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU in NRW e.V. (KPV NRW), die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW e.V. (SGK NRW), die Grüne / Alternative in den Räten in NRW e.V. (GAR NRW) und die Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW e.V. (VLK NRW) unterstützen den Gesetzentwurf zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften als notwendigen Schritt zur Verbesserung der Vereinbarkeit eines kommunalpolitischen Mandates mit Beruf, Familie und Freizeit sowie zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungen und damit der lokalen Demokratie.

Die Beratungen und die Ergebnisse der in der 14. Legislaturperiode eingesetzten Arbeitsgruppe „Kommunales Ehrenamt“ zeigen, dass es zahlreiche Vorschläge zur Stärkung des kommunalpolitischen Ehrenamtes gibt. Der Gesetzentwurf knüpft richtigerweise an die Beratungen der Arbeitsgruppe an und greift einige Vorschläge auf, die auch nach unserer Auffassung entscheidungsreif sind und - ggfls. mit geringfügigen Änderungen - umgesetzt werden sollten. Darüber hinausgehende Vorschläge, die womöglich grundsätzliche Fragestellungen der Weiterentwicklung der Kommunalverfassung berühren, sollten - wie in der 13. Legislaturperiode des Landtages - in einer Expertenkommission vertieft behandelt werden.

Vor diesem Hintergrund geben wir folgende Anregungen zum vorgelegten Gesetzentwurf und Hinweise zur vertiefenden Diskussion:

1. Neufassung des Freistellungsanspruchs

Die Neuformulierung des Freistellungsanspruchs in § 44 Absatz 2 Satz 1 und 2 GO NRW und § 29 Absatz 2 Satz 1 und 2 KreisO NRW durch Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der „Erforderlichkeit“ kann zu mehr Rechtssicherheit beitragen. Aus der kommunalpolitischen Praxis ist bekannt, dass die „Erforderlichkeit“ einer Freistellung auch bei unstreitiger Kollision mit objektiv mandatsbedingten Tätigkeiten häufig angezweifelt wird. Die Erforderlichkeit der Freistellung ist nach der Neuformulierung in den in § 44 Absatz 2 Satz 2 und 3 GO NRW und § 29 Absatz 2 Satz 2 und 3 KreisO NRW konkretisierten Fällen der Mandatsausübung nun regelmäßig anzunehmen.

Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang, dass auch eine Tätigkeit als vom Rat bzw. Kreistag entsandte/r Vertreter/in der Kommune in Organen und Gremien von juristischen Personen und Vereinigungen des privaten oder öffentlichen Rechts ausdrücklich als „veranlasste“ Mandatstätigkeit definiert wird. Die zum Teil bestehende Rechtsunsicherheit wird entsprechend der Empfehlung der Arbeitsgruppe „Kommunales Ehrenamt“ beseitigt.

Soweit ehrenamtliche Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Hauptberuf Beamte oder Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sind und auf Veranlassung des Rates bzw. Kreistages in Gremien wirtschaftlicher Unternehmen des Privatrechts tätig werden, sollte grundsätzlich auf die Genehmigungspflicht als Nebentätigkeit und auf die Abführungspflicht von Vergütungen nach der Nebentätigkeitsverordnung verzichtet werden.

2. Berücksichtigung flexibler Arbeitszeiten

Die Anerkennung und Einführung eines Anspruchs auf Anrechnung von Zeiten der Mandatsausübung auf die regelmäßige Arbeitszeit innerhalb vorgegebener Arbeitszeiträumen (flexible Arbeitszeitmodelle) wird von uns nachdrücklich unterstützt, auch wenn dieser nicht für alle Formen der flexiblen Arbeitszeitgestaltung anwendbar sein dürfte, insbesondere nicht für Schicht- und Nachtarbeit sowie versetzte bzw. frei bestimmbare Arbeitszeiten.

Die bisher restriktive Auslegung der Freistellungsregelungen durch die Obergerichte hat in der Praxis dazu geführt, dass lediglich bei direkten Kollisionsfällen von Arbeitsverpflichtung und Mandatsausübung ein Freistellungsanspruch gewährt wird. Dies ist jedoch nach unserer Auffassung mit dem allgemeinen Benachteiligungsverbot (§ 44 Absatz 1 GO NRW, § 29 Absatz 1 KreisO NRW) nicht zu vereinbaren und von erheblicher praktischer Relevanz, weil mittlerweile schon jeder zweite Beschäftigte in Arbeitszeitkontenmodellen beschäftigt ist (siehe „Vergleichende Analyse der Arbeits- und Betriebsentwicklung im Zeitraum von 1987 bis 2007“ der Technischen Universität Dortmund, August 2009, Seite 31 ff).

Beschäftigte mit flexiblen Arbeitszeitmodellen werden infolge der Ausübung ihres Mandates faktisch in ihrer Befugnis beschränkt, innerhalb von Gleitzeitphasen und außerhalb der Kernarbeitszeit ihre Arbeitszeit in gewissen Grenzen selbst zu bestimmen. Sie müssen Teile der Gleitzeit zur Erfüllung ihrer „Pflichten“ aus der Mandatstätigkeit einsetzen, die ihnen nicht zur Erfüllung des Arbeitszeitsolls zur Verfügung stehen.

Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2011, Az.: 2 C 45.09, DöV 2012, S. 118/119) ist es einem ehrenamtlichen Richter nur zuzumuten, für seine ehrenamtliche Tätigkeit an einem Arbeitstag pro Kalenderwoche über die Kernarbeitszeit hinaus Gleitzeit bis zur Grenze einer durchschnittlichen täglichen Regelarbeitszeit in Anspruch zu nehmen. Die mit der ehrenamtlichen Richtertätigkeit in gewisser Weise vergleichbare, jedoch in der Regel wesentlich zeitintensivere, Tätigkeit kommunaler Mandatsträgerinnen und Mandatsträger macht ebenfalls die Festlegung einer Zumutbarkeitsgrenze bzw. die Schaffung eines adäquaten Anspruchs auf Nachteilsausgleich erforderlich.

Der Vorschlag, die Zeit der Ausübung des Mandats innerhalb eines vorgegebenen Arbeitszeitrahmens zur Hälfte auf die regelmäßige Arbeitszeit anrechnen lassen zu können, schafft erstmals einen Anspruch auf den erforderlichen Nachteilsausgleich, der sich zu Recht weiterhin an der regelmäßigen (individuellen) Arbeitszeit orientiert. Der Anspruch begrenzt die in der Praxis relevanten Benachteiligungen von kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern mit flexiblen Arbeitszeiten und ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

Die Beschränkung der Anerkennung von flexiblen Arbeitszeiten auf (nur) die Hälfte der für die Ausübung des Mandats in Anspruch genommenen „freien“ Arbeitszeit, erscheint angesichts der Unterschiedlichkeit von in gewissem Umfang „frei“ bestimmten Arbeitszeiten (Gleitzeiten) und verpflichtenden Arbeitszeiten sachgerecht. Gleichwohl sei darauf hingewiesen, dass das Bundesverwaltungsgericht die Schwelle der Zumutbarkeit bei ehrenamtlichen Richtern schon bei mehr als drei Stunden pro Kalenderwoche als überschritten ansieht (vgl. BVerwG, a.a.O).

Insoweit wird angeregt, die beabsichtigte Neuregelung bereits frühzeitig einer Evaluation zu unterziehen. Zugleich wird angeregt zu überprüfen, ob und inwieweit auch ein Nachteilsausgleich für Schicht- und Nachtarbeit bzw. versetzte und frei bestimmbare Arbeitszeiten geschaffen werden kann.

3. Mandatsbezogener Fort- und Weiterbildungsanspruchs

Die Schaffung eines Anspruchs auf mandatsbezogene Fort- und Weiterbildung in § 44 Absatz 3 GO NRW bzw. § 29 Absatz 3 KreisO NRW entspricht unseren Forderungen, die wir bereits in die Beratungen der Arbeitsgruppe „Kommunales Ehrenamt“ eingebracht haben.

Die effektive und sachgerechte Ausübung des kommunalpolitischen Mandates zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger der Kommunen setzt auch bisher die ständige Fort- und Weiterbildung in rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Fragestellungen voraus. Die ständig wachsende Komplexität kommunaler Aufgabenstellungen und das notwendige Fachwissen erfordern eine spezielle Qualifizierung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger. Diese kann nicht „nebenbei“ in der Freizeit erlangt werden und bedingt eine „Freistellung“, insbesondere von beruflichen Verpflichtungen mit Ersatz des Verdienstauffalls.

Der Umfang des Fort- und Weiterbildungsanspruchs von acht Tagen in der Wahlperiode erscheint in Verhältnis zu Regelungen anderer Bundesländer moderat und angemessen.

Die Kostentragungspflicht für Verdienstauffall und Kinderbetreuungskosten sollte bei Inanspruchnahme der mandatsbezogenen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen grundsätzlich den Kommunen obliegen. Kommunale Mandatsträger sind Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans der Kommune und folglich Teil der Verwaltung. Durch sie und den Bürgermeister bzw. Landrat wird die Bürgerschaft in der kommunalen Selbstverwaltung vertreten (vgl. § 40 Absatz 2 GO NRW). Ebenso selbstverständlich und notwendig wie die Fort- und Weiterbildung der hauptamtlich Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen seit jeher ist, sollte auch die Fort- und Weiterbildung der (ehrenamtlichen) Mandatsträger sein. Sie liegt mithin im eigenen Interesse der Kommunen.

4. Anpassung der Entschädigungsregelungen

Es wird angeregt, die Regelungen zur Entschädigung der kommunalen Mandatsträger/innen in § 45 GO NRW und § 30 KreisO NRW stringenter an die Neufassung der Freistellungsansprüche anzupassen und zugleich auf in der Praxis auftretende Problemstellungen bei der Zahlung von Entschädigungsleistungen zu reagieren.

a) Entschädigung von Verdienstauffall

Mit der mandatsbedingten Freistellung verliert ein Beschäftigter regelmäßig seinen Anspruch auf Gehalts- und Lohnfortzahlung. Daher sollte der Anspruch auf Entschädigung des Verdienstauffalls nicht an andere Tatbestandsmerkmale geknüpft werden, als an die des Frei-

stellungsanspruchs. Vor dem Hintergrund der sinnvollen Streichung des Tatbestandsmerkmals der „Erforderlichkeit“ in § 44 Absatz 2 GO NRW und § 29 Absatz 2 KreisO NRW schlagen wir daher vor, das Tatbestandsmerkmal der „Erforderlichkeit“ in § 45 Absatz 1 Satz 1 GO NRW und § 30 Absatz 1 Satz 1 KreisO NRW ebenfalls zu streichen.

Im Zusammenhang mit der Zahlung von Entschädigungen von Verdienstaussfall regen wir zudem erneut an, die in den Hauptsatzungen der Kommunen festzulegenden Regel- und Höchstsätze einer Überprüfung zu unterziehen. Nach unserer Einschätzung orientieren sich die Höchstsätze für (nachgewiesene) Verdienstaussfallsentschädigungen in weiten Teilen nicht an den realen Einkommensverhältnissen und liegen zum Teil deutlich darunter. Wenn Mandatsträgerinnen und Mandatsträger keine realen Einkommensverluste durch ihre Mandatstätigkeit erleiden sollen, erscheint eine Überprüfung aus unserer Sicht dringend angezeigt. Dies wäre auch im Sinne der Arbeitgeber, an die Mandatsträger ihre Ansprüche auf Verdienstaussfallsentschädigung abgetreten haben.

b) Entschädigung von Haushaltsführenden

Bei der Entschädigung von Haushaltsführenden für ihre mandatsbedingte Abwesenheit vom Haushalt ist seit der restriktiven Auslegung dieses Anspruchs aus § 45 GO NRW bzw. § 30 KreisO NRW durch das Oberverwaltungsgericht NRW (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 05.10.2010, Az.: 15 A 79/10) zu beobachten, dass Kommunen von Haushaltsführenden die Erbringung eines Nachweises verlangen, dass sie ihre mandatsbedingt unterbliebene Haushaltsführungstätigkeit nicht adäquat vor- oder nachleisten können. Andernfalls weigern sich derzeit viele Kommunen, eine „Haushaltsentschädigung“ zu zahlen.

Wir halten die restriktive Auslegung der Regelungen zur Haushaltsentschädigung nicht für vereinbar mit der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers, die Haushaltsführung, die zum überwiegenden Teil von Frauen erbracht wird, der Erwerbsarbeit weitgehend gleich zu stellen und auch dadurch anzuerkennen, dass für die mandatsbedingte Abwesenheit eine Entschädigung in Höhe des Regelstundensatzes gezahlt oder die notwendigen Kosten für eine Vertretung im Haushalt ersetzt werden.

Es wird daher angeregt, die Zahlung der Haushaltsentschädigung zukünftig nicht mehr gemäß § 45 Absatz 1 Satz 2 (2. Halbsatz) GO NRW und § 30 Absatz 1 Satz 2 (2. Halbsatz) KreisO NRW von der Ermittlung einer individuellen regelmäßigen „Hausarbeitszeit“ abhängig zu machen. Die (Rechts-)Konstruktion potenziell freier „Vor- oder Nachleistungskapazitäten“ bei Haushaltsführenden führt – womöglich auch bei Selbstständigen - zu einer faktischen Abschaffung des Entschädigungsanspruchs, da sie ihre (Haus-)Arbeitszeiten - von realen Zwängen abgesehen - völlig frei bestimmen können.

5. Weitergehende Vorschläge

Im Rahmen einer Expertenkommission sollten weitere Themenbereiche diskutiert werden, die für eine höhere Attraktivität des kommunalpolitischen Ehrenamtes von Bedeutung sind:

a) Handhabung der Kommunalverfassung in Großstädten

Die Anforderungen, die an die Wahrnehmung eines kommunalpolitischen Ehrenamtes gestellt werden, variieren - je nach Größe der Kommune - erheblich. In Großstädten ist die zeitliche Inanspruchnahme der kommunalen Mandatsträger in der Regel um ein Vielfaches höher als in kleinen kreisangehörigen Kommunen. Insbesondere Funktionsträgern in Großstädten wird ein hohes Maß an Professionalität und Einsatzbereitschaft abverlangt, das mit

einer ehrenamtlichen Tätigkeit kaum noch zu vereinbaren ist. Es sollte daher diskutiert werden, ob neue Wege in der Handhabung der Kommunalverfassung für die Großstädte in NRW gegangen werden können.

b) Aufgabenzuordnung zwischen Vertretung und Verwaltung

Grundsätzliche Fragestellungen der Kommunalverfassung werden immer wieder auch hinsichtlich der Aufgabenverteilung zwischen Rat bzw. Kreistag und Verwaltung aufgeworfen. Der vorliegende Gesetzentwurf macht einen Vorschlag zur bisher rechtlich umstrittenen Handhabung von Dringlichkeitsentscheidungen für den Vertretungsfall von Hauptverwaltungsbeamten und stärkt die Rolle des allgemeinen Vertreters des Hauptverwaltungsbeamten, ohne dies inhaltlich zu begründen. Dabei hat das Oberverwaltungsgericht des Landes NRW in seinem Beschluss vom 04.05.2011 (Az.: 10 B 465/11) mit guten Gründen die Rolle des (ehrenamtlichen) Stellvertreters des Vorsitzenden der Vertretung gestärkt, was für eine gesetzliche Kompetenzzuweisung an die kommunalen Vertretungen spricht. Diese und ähnliche Kompetenzzuweisungen sollten grundsätzlich diskutiert und nicht im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes einseitig und isoliert entschieden werden.

c) Ausstattung der Fraktionen und Gruppen – Teilnahme an Sitzungen

Von herausragender Bedeutung für die Arbeit der kommunalen Mandatsträger ist die Unterstützung, die sie von ihren Fraktionen und Gruppen in den Vertretungen erhalten. Die finanzielle Ausstattung der Fraktionen und Gruppen stellt sich in NRW jedoch sehr unterschiedlich dar. In der Tendenz lässt sich feststellen, dass eine aufgabenadäquate Ausstattung - insbesondere aufgrund der Sparzwänge der Kommunen - nicht mehr überall gewährleistet ist und in Einzelfällen auch durch die Kommunalaufsicht in Frage gestellt wird. Es sollte daher nach Lösungswegen gesucht werden, die eine aufgabenadäquate Ausstattung der Fraktionen und Gruppen sicherstellen.

Die Fraktionen nehmen eine entscheidende Aufgabe im Meinungsbildungsprozess der kommunalen Vertretungen wahr. In diesen Meinungsbildungsprozess müssen auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger bzw. Einwohner, die von den Fraktionen und Gruppen für diese Aufgaben vorgeschlagen werden, vollumfänglich einbezogen werden. Auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger vertreten in den Gremien der Vertretungen die Positionen ihrer Fraktionen und Gruppen. Sie müssen die Gesamtzusammenhänge der Beratungen einzelner Beratungsgegenstände in den Gremien kennen. Es begegnet daher erheblichen Bedenken, wenn die Zahlung eines Sitzungsgeldes für die Teilnahme an Fraktions- oder Gruppensitzungen an das Kriterium der „Erforderlichkeit“ geknüpft wird, wie es derzeit § 45 Absatz 4 Ziffer 2 GO NRW bzw. § 30 Absatz 4 Ziffer 2 KreisO NRW vorsieht und nach dem Gesetzentwurf in Ziffer 3 dieser Vorschriften für stellvertretende Ausschussmitglieder vorgesehen werden soll.

d) Steuer- und sozialrechtliche Behandlung von Aufwandsentschädigungen

Bei der steuer- und sozialrechtlichen Behandlung von Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Mandatsträger treten immer wieder Probleme auf, die letztlich darauf zurückzuführen sind, dass die Aufwandsentschädigung als „normales“ Einkommen bewertet wird. So treten vermehrt Fälle auf, in denen Renten-, Sozial-, und Krankenversicherungsträger sowie Träger von sozialen Leistungen Aufwandsentschädigungen als „Hinzuverdienst“ ganz oder teilweise auf die Leistungen anrechnen.

Diese vielschichtige Problematik bedarf unseres Erachtens einer gründlichen Aufarbeitung und Suche nach Lösungsansätzen, damit die Zielsetzung der Gewährung eines notwendigen Ersatzes des mandatsbedingten Aufwandes erhalten bleibt.

e) Steigerung der Effizienz der Mandatsausübung

Zur Verbesserung der Vereinbarkeit der Mandatsausübung mit Beruf, Familie und Freizeit sind auch Maßnahmen zu diskutieren, die zur weiteren Effektivierung der Arbeit in den Vertretungen und sonstigen Gremien sowie zur Senkung des Zeitaufwandes geeignet erscheinen. Neben der von den Kommunen selbst festzulegenden angemessenen Anzahl von Gremien und der Optimierung von Beratungsabläufen sollte insbesondere diskutiert werden, ob in der Kommunalverfassung der regelmäßige Beginn von Sitzungen kommunaler Vertretungen, Ausschüssen und Drittgremien so normiert werden sollte, dass berufstätigen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie Bürgerinnen und Bürgern eine Teilnahme an Sitzungen erleichtert wird.

* * *