



Landtag Nordrhein-Westfalen

Lisa Steinmann MdL

Vorsitzende der Arbeitsgruppe Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern

Landtag Nordrhein-Westfalen • Postfach 10 11 43 • 40002 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags NRW
Frau Carina Gödecke MdL

- im Hause -

Telefon: (0211) 884-4432/2578

Fax: (0211) 884-3002

E-Mail: lisa.steinmann
@landtag.nrw.de

Düsseldorf, 26. August 2015

Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“

hier: Ergebnis der Beratungen

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

Liebe Carina,

das Parlament hat in seiner Sitzung am 18. Dezember 2013 die Einrichtung der Arbeitsgruppe gemäß § 62 Absatz 1 der Geschäftsordnung zum Thema „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ beschlossen.

Ihr gehörten neben Mitgliedern der Fraktionen auch Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände und der kommunalpolitischen Vereinigungen der im Parlament vertretenen Parteien an. Seitens der Landesregierung hat das Ministerium für Inneres und Kommunales beratend mitgewirkt.

In insgesamt zwölf nichtöffentlichen Sitzungen hat sich das Gremium mit der Thematik beschäftigt und legt nunmehr nach intensiven Diskussionen das Ergebnis seiner Beratungen vor.

Die Arbeitsgruppe verbindet mit diesem Bericht die Hoffnung, dass der Landtag ihre Überlegungen und Handlungsempfehlungen im Sinne einer weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt aufgreift und bis zum Ende der laufenden Wahlperiode entsprechende Beschlüsse fasst.

Mit freundlichen Grüßen

Lisa Steinmann

Lisa Steinmann

Landtag
Nordrhein-Westfalen
16. Wahlperiode

**Vorlage
16/3165**

alle Abg.

Anlage

Bericht der Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“

Bericht

an den Ausschuss für Kommunalpolitik

Ergebnis der Beratungen der Arbeitsgruppe des Ausschusses für Kommunalpolitik „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“

A Ziele und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

In seiner Sitzung am 11. Juli 2013 (TOP 13 mit der Drucksache 16/3426 - Neudruck) hat der Landtag beschlossen, wie bereits in der 14. Wahlperiode eine Arbeitsgruppe des Ausschusses für Kommunalpolitik zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes einzurichten. Hier sollen Lösungen für die noch nicht mit dem im September 2012 beschlossenen Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes erledigten Fragestellungen erarbeitet werden sowie auch neue Themen, die sich in der Zwischenzeit aufgetan haben, aufgegriffen werden.

Daher beschloss der Landtag am 11. Juli 2013: „Es wird eine Ehrenamtskommission eingesetzt, bestehend aus Mitgliedern des Landtags, Sachverständigen aus der Wissenschaft, den kommunalpolitischen Vereinigungen und den kommunalen Spitzenverbänden, unter Begleitung des Ministeriums für Inneres und Kommunales, die weitere Anforderungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Wahrnehmung eines kommunalen Ehrenamtes aufzeigt und Lösungsmöglichkeiten erarbeitet.“ Die konstituierende Sitzung fand am 17. Januar 2014 statt. Den Vorsitz stellte mit Frau Lisa Steinmann die SPD-Fraktion. Die Arbeitsphase sollte nicht mehr als 18 Monate betragen. Es sollte ein Abschlussbericht mit Empfehlungen zur Verbesserung der Situation des kommunalen Ehrenamtes vorgelegt werden.

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe:

1. Lisa Steinmann MdL, SPD-Fraktion
2. André Kuper MdL, CDU-Fraktion
3. Mario Krüger MdL, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
4. Thomas Nückel MdL, FDP-Fraktion
5. Frank Hermann MdL, PIRATEN-Fraktion
6. Kirstin Walsleben, Städtetag NRW
7. Hans-Gerd von Lennep, Städte- und Gemeindebund NRW
8. Dr. Marco Kuhn, Landkreistag NRW
9. Kerstin Heidler, Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK NRW)
10. Klaus-Viktor Kleerbaum, Kommunalpolitische Vereinigung der CDU (KPV NRW)
11. Volker Wilke, GRÜNE ALTERNATIVE in den Räten NRW (GAR NRW)
12. Joachim Hoffmann, Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker (VLK NRW)
13. Hansjörg Gebel, piraten in der kommunalpolitik (PiKo NRW)
14. Johannes Winkel, Ministerialdirigent, Ministerium für Inneres und Kommunales in beratender Funktion

Die Arbeitsgruppe sollte sich insbesondere mit den folgenden Themen befassen:

1. Themen aus der letzten Kommission, die bisher noch nicht hinreichend aufgearbeitet wurden:
 - Anpassung der Freistellung kommunaler Mandatsträger und Mandatsträgerinnen an die flexibler gewordenen Arbeitszeiten, so dass eine mandatsbedingte Vor- und Nacharbeitsverpflichtung ermöglicht wird
 - Berücksichtigung der besonderen Belange von Schichtarbeitern und Schichtarbeiterinnen
2. Neue Themen:
 - Evaluation der zuletzt vorgesehenen Änderungen zum kommunalen Ehrenamt
 - Professionalisierung des kommunalen Ehrenamtes
 - Fraktionsgröße und Fraktionsrechte
 - Rechte der Vertretung im Vergleich zu denen des Hauptverwaltungsbeamten
 - Rechte des Kreistages: Kreisdezernenten als Wahlbeamte
 - Steuerliche Behandlung von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern
 - Gesetzliche Mindeststandards für die Ausstattung kommunaler Fraktionen
 - Verbesserung der Transparenz der Arbeit von kommunalen Vertretungen
 - Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit mit Familie (Kinder bzw. Pflege) und Beruf
 - Problemlösungen bei der Gewinnung von ehrenamtlichen Nachwuchskräften in der Kommunalpolitik

Die Arbeitsgruppe hat die für die Beratung vorgesehenen Themenkomplexe beschlossen. Diese stellen die Grundlage für die Zusammenfassung in diesem Bericht dar. Weitere Einbringungen von Themen durch die Mitglieder der Kommission waren möglich.

Die Gesamtergebnisse der Arbeitsgruppe wurden mit den Stimmen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen, SGK, KPV und GAR gegen die Stimmen von PIRATEN und PiKo bei Enthaltung von FDP und VLK mehrheitlich angenommen. Städtetag NRW, Städte- und Gemeindebund NRW sowie Landkreistag NRW haben erklärt, sich nicht an den Abstimmungen zu beteiligen, weil noch keine Voten ihrer Verbandsgremien vorliegen. Sie weisen darauf hin, dass die Beschlüsse der Arbeitsgruppe zur Vereinheitlichung des Verdienstaufschlags, zur Verbesserung der Fraktionsausstattung und insbesondere zur Erhöhung der Aufwandsentschädigungen im Falle der Umsetzung zu einer zusätzlichen Belastung der kommunalen Haushalte führen würden.

B Ergebnisse der Beratungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe

I. Rahmenbedingungen für kommunale Mandatsträger und Mandatsträgerinnen

1. Anpassung der Freistellung kommunaler Mandatsträger und Mandatsträgerinnen an flexibler gewordene Arbeitszeiten und Berücksichtigung der besonderen Belange von Schichtarbeitern und Schichtarbeiterinnen

Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Thematik der Freistellung kommunaler Mandatsträger und Mandatsträgerinnen und der hiermit verbundenen Fragestellung des Verdienstaufbaus sowie mit der Berücksichtigung der besonderen Belange von Schichtarbeitern und Schichtarbeiterinnen auf ihren Sitzungen am 18.03.2014, 13.05.2014 sowie am 02.09.2014 befasst. Zu diesen Fragestellungen lagen folgende schriftliche Stellungnahmen vor:

16/471 - Zuschrift der kommunalen Spitzenverbände vom 05.03.2014

16/480 - Zuschrift von SGK, KPV, GAR und VLK vom 13.03.2014

16/1868 - Vorlage des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 05.05.2014

16/1890 - Vorlage des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 09.05.2014

16/526 - Zuschrift von SGK, KPV, GAR und VLK vom 12.05.2014

16/2135 - Vorlage des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 20.08.2014

16/745 - Zuschrift von SGK, KPV, GAR und VLK vom 01.06.2015

Zudem wurde das Thema noch einmal ergänzend in der Zuschrift 16/619 von SGK, KPV, GAR und VLK vom 28.10.2014 aufgegriffen.

1.1. Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihrer Stellungnahme vom 05.03.2014 auf die Zusammenfassung eines Gutachtens des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags NRW vom 14.08.2009 verwiesen. Sie merkten in diesem Zusammenhang an, dass mit einer weitergehenden Anerkennung flexibler Arbeitszeiten verfassungsrechtliche Probleme verbunden seien. Das von den kommunalen Spitzenverbänden angeführte Gutachten weist einerseits auf den Umstand hin, dass wegen der Veränderungen in der modernen Arbeitswelt und aufgrund der zunehmenden Flexibilisierung der Arbeitszeiten gesetzliche Freistellungsregelungen oftmals die bestehenden individuellen Problemlagen der Mandatsträger und Mandatsträgerinnen kaum noch abdecken könne. Dies liege daran, dass der Freistellungsanspruch dahingehend auszulegen sei, dass er sich lediglich auf die Kernarbeitszeiten beschränke. Im Falle flexibler Arbeitszeiten ohne festgelegte Kernarbeitszeit könne somit eine Kollision von Arbeitszeiten und Mandatszeiten gar nicht mehr stattfinden. Deshalb laufe die Freistellungsregelung für Mandatsträger und Mandatsträgerinnen in diesen Fällen grundsätzlich ins Leere. Im Gutachten aus dem Jahr 2009 wird andererseits dargelegt, dass der Sinn und Zweck der Freistellungsregelungen nicht im Ausgleich des entgangenen Zeit- oder Arbeitsaufwandes liege. Vielmehr erschöpfe sich der entsprechende Schutzbereich des Anspruchs darin, dass ein Mandatsträger oder eine Mandatsträgerin ohne Freistellungsregelungen an der Ausübung des Mandats gehindert sei. Grundsätzlich schulde

ein Arbeitnehmer dem Arbeitgeber seine volle Arbeitskraft und der Mandatsträger bzw. die Mandatsträgerin müssten das Mandat so ausüben, dass ein Arbeitgeber nicht mehr als notwendig belastet werde. Bei einer Erweiterung der Freistellungsregelung müsse deshalb darauf geachtet werden, dass diese nicht einen unzulässigen Eingriff in bestehende Arbeits- bzw. Dienstverhältnisse vornehme und den Arbeitgeber in seinem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verletze.

1.2. Stellungnahme von SGK, KPV, GAR und VLK

SGK, KPV, GAR und VLK erläuterten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 13.03.2014, dass es in der Praxis nach wie vor sehr oft Probleme zwischen Arbeitgebern und Mandatsträgern bzw. Mandatsträgerinnen im Zusammenhang mit Umfang und Auslegung der Freistellungsregeln gebe. Dies treffe sowohl auf private als auch auf öffentliche Arbeitgeber zu und gelte zudem gleichermaßen für feste als auch für flexible Arbeitszeiten.

Die kommunalpolitischen Vereinigungen wiesen zudem auf den Zusammenhang zwischen den Freistellungsregelungen und den Bestimmungen über den Verdienstausschlag hin, da bei einer Freistellung grundsätzlich die Pflicht der Arbeitgeber zur Zahlung des Gehalts entfalle. In ihrer zweiten, ergänzenden Stellungnahme vom 12.05.2014 konkretisierten sie ihre diesbezüglichen Ausführungen noch einmal. Sie erläuterten die aktuelle Rechtslage, nach der in § 45 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bzw. § 30 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) ein Anspruch für kommunale Mandatsträger und Mandatsträgerinnen auf Ersatz des Verdienstausschlages begründet werde, der diesen aufgrund der Ausübung ihres Mandats während der Arbeitszeit entsteht. Dabei werde für den Fall finanzieller Nachteile mindestens ein in der Hauptsatzung festzulegender Regelstundensatz als Ersatz gezahlt. Auf Antrag werde anstelle des Regelstundensatzes der tatsächlich entstandene und nachgewiesene Verdienstausschlag bis zur Grenze eines in der Hauptsatzung festzulegenden Höchstbetrags ersetzt. Die kommunalpolitischen Vereinigungen warfen diesbezüglich die Frage nach der Angemessenheit der derzeit üblichen Regelsätze und Höchstbeträge auf und bemängelten große Unterschiede zwischen den einzelnen nordrhein-westfälischen Kommunen. Sie verwiesen dabei auf eine von ihnen vorgenommene Auswertung der entsprechenden Daten aus den kreisfreien Städten und Kreisen sowie von Stichproben aus einigen kreisangehörigen Städten. Der pauschale Regelstundensatz bewege sich demnach landesweit zwischen 5,11 Euro (Rhein-Sieg-Kreis) und 15,50 Euro (Kreis Euskirchen) und liege damit in einigen Kommunen deutlich unter dem derzeit gültigen Mindestlohn von 8,50 Euro. Ähnliche Unterschiede weise die Untersuchung auch für die Höchstbeträge beim tatsächlich nachgewiesenen Verdienstausschlag auf. Die Bandbreite bewege sich hier zwischen 15 Euro in Herne und 35 Euro in Bielefeld. Der Durchschnitt liege nach den vorgelegten Auswertungen bei 21,90 Euro in kreisfreien Städten und 23,04 Euro in den Kreistagen. Insgesamt belegten diese Zahlen nach Ansicht der kommunalpolitischen Vereinigungen, dass der tatsächliche Verdienstausschlag derzeit nicht in adäquater Weise ausgeglichen werde. Dadurch müssten Arbeitnehmer entweder größere Einkommensverluste für das kommunale Mandat hinnehmen oder aber der Arbeitgeber finanziere mittelbar das kommunalpolitische Engagement des Arbeitnehmers, wenn dieser den Ersatzanspruch auf Verdienstausschlag an den Arbeitgeber abgetreten hat und dafür weiter sein volles Gehalt ausgezahlt bekommt. SGK, KPV, GAR und VLK forderten deshalb sowohl die Einführung eines landeseinheitlichen Mindestregelstundensatzes als auch die Anpassung der Höchstbeträge für den tatsächlich nachgewiesenen Verdienstausschlag. Für den Mindestregelstundensatz schlugen sie dabei das Tariftreue- und Vergabegesetz als möglichen Orientierungsrahmen vor.

Die kommunalpolitischen Vereinigungen erklärten zudem, dass Verbesserungen im Bereich der Schichtarbeit dringend erforderlich seien. Für die hiermit verbundenen Problemstellungen sei bisher noch kein praktikabler Lösungsansatz gefunden worden. Beispielsweise könnten für Mandatsträger und Mandatsträgerinnen erhebliche Nachteile auftreten, wenn sich

unmittelbar an eine mehrstündige Sitzung eine Spät- oder Nachtschicht anschlieÙe bzw. wenn es hier zu zeitlichen Überschneidungen komme.

Weiterhin wurde von SGK, KPV, GAR und VLK die Freistellung von Ortsvorstehern und Ortsvorsteherinnen, Bezirksausschussvorsitzenden sowie stellvertretenden Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen bzw. Bezirksvorstehern und Bezirksvorsteherinnen thematisiert. Sie wiesen in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass den Ortsvorstehern und Ortsvorsteherinnen gemäß § 39 Absatz 7 GO NRW zwar ein Ersatz des Verdienstaustausfalls zustehe. Ein Verweis auf die Freistellungsregelung nach § 44 GO NRW fehle jedoch. Ortsvorsteher und Ortsvorsteherinnen seien dadurch an der Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben gehindert. Eine ähnliche Problematik gebe es bei den Bezirksausschussvorsitzenden: Hier enthalte § 39 GO NRW weder Regelungen zur Freistellung noch zum Verdienstaustausfall. Schließlich gebe es in der Praxis auch bei stellvertretenden Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen bzw. Bezirksvorstehern und Bezirksvorsteherinnen immer wieder erhebliche Probleme bei der Freistellung.

1.3. Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Kommunales

Das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) war in seiner Stellungnahme vom 09.05.2014 der Frage nachgegangen, inwiefern pauschalierte Freistellungen von Arbeitsverpflichtungen zugunsten von kommunalen Mandatsträgern und Mandatsträgerinnen nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung zulässig sind. Die Stellungnahme beschreibt zunächst die Funktion und Struktur der entsprechenden gesetzlichen Regelungen in § 44 GO NRW, der in Absatz 1 ein allgemeines Behinderungs- und Benachteiligungsverbot im Zusammenhang mit der Ausübung eines Mandats und in Absatz 2 eine Konkretisierung dieses Grundsatzes durch den Freistellungsanspruch für Mandatsträger und Mandatsträgerinnen im Rahmen ihres Arbeits- und Dienstverhältnisses enthalte.

§ 44 Absatz 2 gewähre darüber hinaus als weitere Konkretisierung dem Mandatsträger bzw. der Mandatsträgerin einen „Nachteilsausgleich“ bei Gleitzeit, indem die Zeit der Ausübung des Mandats innerhalb des Arbeitszeitrahmens zur Hälfte auf die Arbeitszeit angerechnet werden kann. Hintergrund dieser Regelung ist laut Stellungnahme des Ministeriums, dass eine Benachteiligung vorliege, wenn Beschäftigte infolge der Ausübung eines Mandats faktisch in der Möglichkeit beschränkt werden, innerhalb der Gleitzeitphase, also der Rahmenzeit außerhalb der Kernarbeitszeiten, den Beginn und das Ende der täglichen Arbeitszeit selbst zu bestimmen.

Grundsätzlich sei ein Wandel vieler Arbeitsverhältnisse von festen Arbeitszeitmodellen hin zu flexibleren Regelungen zu beobachten. Dies führe zu der Situation, dass die bisherigen Freistellungsregelungen oftmals nur noch unzureichend greifen, da sie an die Kollision einer Mandatsstätigkeit mit einem festen Arbeitszeitmodell anknüpften. Die Kollision der Mandatsstätigkeit mit einer konkreten Arbeitsverpflichtung sei jedoch die Voraussetzung dafür, dass ein Freistellungsanspruch überhaupt zulässig ist. Pauschalierte Freistellungen für Zeiten ohne konkrete Arbeitsverpflichtungen wie z.B. Gleitzeit, Bereitschaftszeiten oder Zeiten zwischen den Schichten seien hingegen regelmäßig unzulässig. Die Auswertung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Pauschalregelungen ergebe, dass sich diese an dem tatsächlichen mandatsbedingten Aufwand orientieren müssten. Dieser sei gegebenenfalls empirisch zu belegen. Der Nachweis, dass ein mandatsbezogener zeitlicher Aufwand die Erfüllung arbeitsvertraglicher Pflichten objektiv unmöglich macht, könne jedoch grundsätzlich nur schwer erbracht werden. Ein Arbeitgeber habe letztendlich einen Anspruch darauf, dass die Freistellungsverpflichtung und der damit verbundene Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auf ein erforderliches Maß beschränkt werde. Pauschalierungen dürften deshalb keine Ansprüche vermitteln, die ohne Pflichtenkollision gar nicht entstanden wären. Als Alternative zum Freistellungsanspruch schlug das MIK deshalb vor, zu prüfen ob der Nachteilsausgleich nach § 44 Absatz 2 GO NRW neben der Gleitzeit auch auf weitere Arbeitszeitgestaltungen ausgedehnt werden kann. Denkbar wäre

hier beispielweise eine Anknüpfung an den Tatbestand körperlich besonders belastender Arbeitszeiten wie z.B. bei Nachtdiensten oder Tätigkeiten in Wechselschichten. Eine diesbezügliche Regelung müsse allerdings dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, da der Gesetzgeber auch hier in betriebliche Abläufe und damit in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingreife. Eine angemessene Obergrenze liege vor, wenn sich eine entsprechende Regelung an der Zeitgutschrift orientiere, die der Gesetzgeber auch beim Fall des Nachteilsausgleichs für Mandatsträger und Mandatsträgerinnen innerhalb des Gleitzeitrahmens als angemessen ansehe. Demnach könnten Zeiten der Ausübung des Mandats bis maximal zur Hälfte auf die Arbeitszeiten angerechnet werden.

Hinsichtlich der von den kommunalpolitischen Vereinigungen aufgeworfenen Fragestellungen zum Ersatz des Verdienstauffalls erläuterte das Ministerium für Inneres und Kommunales die Möglichkeit, nach einer Ergänzung der entsprechenden Ermächtigungsnorm in § 45 GO NRW über eine Rechtsverordnung landeseinheitliche Entschädigungssätze mit einem entsprechenden Regelstundensatz sowie einem Höchstbetrag festzulegen. Das Ministerium unterbreitete diesbezüglich einen konkreten Vorschlag für die Änderung des Gesetzestextes in § 45 GO NRW und stellte Anknüpfungspunkte für die Höhe der Regel- und Höchstsätze vor, die in der Sitzung der Arbeitsgruppe am 02.09.2014 diskutiert wurden. Für den Regelstundensatz wurde in der Vorlage des Ministeriums eine dem gesetzlichen Mindestlohn entsprechende Untergrenze mit dem Betrag von 8,50 Euro pro Stunde angeregt, die nicht unterschritten werden dürfe. Für den Höchstsatz wurden mehrere Messgrößen zur Diskussion gestellt: Zum einen wurden die Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für das Land NRW zu erhebenden Verwaltungsgebühren mit einem Höchstsatz von 80 Euro pro Stunde vorgeschlagen. Zum anderen wurden die Stundensätze aus dem Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz (JVEG) des Landes NRW genannt, die von höchstens 24 Euro pro Stunde bis zu einem Höchstsatz von 61 Euro pro Stunde bei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern reichen (§ 18 JVEG) bzw. bei Zeuginnen und Zeugen einen Entschädigungsbetrag von höchstens 21 Euro pro Stunde vorsehen (§ 22 JVEG). Diskutiert wurde zudem ein Höchstsatz von 42,91 Euro. Dieser orientiert sich an dem im Rahmen einer vierteljährlichen Verdiensterhebung der Arbeitnehmer durch IT.NRW ermittelten derzeitigen durchschnittlichen Brutto-Stundenlohn in der höchsten von fünf verschiedenen Verdienstgruppen. Der Vorschlag des Ministeriums für Inneres und Kommunales sah darüber hinaus eine Anpassung des Regelstundensatzes und des Höchstbetrages jeweils zu Beginn und mit Ablauf der Hälfte der Wahlperiode vor.

1.4. Ergebnis der Beratungen

Durch die Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle entfalten die bisherigen Freistellungsregelungen oftmals nur noch eine unzureichende Wirkung, da sie an die Kollision einer Mandatstätigkeit mit einem festen Arbeitszeitmodell anknüpfen. Die Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt sieht aufgrund verfassungsrechtlicher Grenzen jedoch keine Möglichkeiten zu einer pauschalen Erweiterung der gesetzlichen Freistellungsregelungen auf Zeiten ohne konkrete Arbeitsverpflichtung. Sie empfiehlt vielmehr eine wissenschaftliche Untersuchung durchzuführen, um die Erforderlichkeit sowie die rechtlichen Voraussetzungen für eine Ausweitung des bisher auf Gleitzeitmodelle beschränkten Nachteilsausgleichs gemäß § 44 Absatz 2 GO NRW auf weitere Berufsgruppen oder Arbeitszeitmodelle zu ermitteln. Schwerpunkt einer solchen Untersuchung soll insbesondere eine Abstandsregelung zwischen dem Sitzungsende und dem Beginn von Nachtarbeit sein.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich weiterhin darüber einig, dass die Regelungen zu den Verdienstauffallgrenzen landesweit vereinheitlicht werden müssen, um hier einen adäquaten Ausgleich für die ehrenamtlichen Mandatsträger und Mandatsträgerinnen sicherzustellen. Sie empfehlen deshalb eine Erweiterung des § 45 der GO NRW zu einer Ermächtigungsnorm für den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung. In der Rechtsverord-

nung sollen die jeweilige Höhe des Regelstundensatzes sowie des Höchstbetrages für den tatsächlich nachgewiesenen Verdienstausschlag festgelegt werden. Der Regelstundensatz soll dabei dem Mindestlohn in Höhe von derzeit 8,50 Euro pro Stunde entsprechen. Für den Höchstbetrag empfiehlt die Arbeitsgruppe 80 Euro pro Stunde unter Einbeziehung der Arbeitgeberanteile zu den Sozialversicherungen. Dies entspricht dem Richtwert für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für NRW zu erhebenden Verwaltungsgebühren und berücksichtigt in angemessener Weise den Verdienstausschlag der betroffenen Mandatsträger und Mandatsträgerinnen. Hinsichtlich der genannten Beträge soll nach Auffassung der Arbeitsgruppe eine regelmäßige Überprüfung in der jeweiligen Wahlperiode erfolgen.

Darüber hinaus regt die Arbeitsgruppe eine Prüfung an, inwiefern die Einbeziehung von Ortsvorstehern und Ortsvorsteherinnen, Vorsitzenden der Bezirksausschüsse sowie von stellvertretenden Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen bzw. Bezirksvorstehern und Bezirksvorsteherinnen in die Freistellungs- und Verdienstausschlagregelungen der Gemeindeordnung optimiert werden kann.

2. Steuerliche Behandlung von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern

Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Thematik der steuerlichen Behandlung von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern auf ihren Sitzungen am 18.03.2014, 13.05.2014 sowie am 02.09.2014 befasst. Zu diesen Fragestellungen lagen folgende schriftliche Stellungnahmen vor:

16/471 - Zuschrift der kommunalen Spitzenverbände vom 05.03.2014

16/480 - Zuschrift von SGK, KPV, GAR und VLK vom 13.03.2014

16/1833 - Vorlage des Finanzministeriums vom 29.04.2014

16/1868 - Vorlage des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 05.05.2014 mit Stellungnahmen des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung, des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales, des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr, des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport sowie des Ministeriums für Schule und Weiterbildung (Anlagen 1 bis 5)

16/2070 - Vorlage des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 30.07.2014 mit Stellungnahme des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (Anlage 3)

Zudem wurde das Thema noch einmal ergänzend in der Zuschrift 16/ 619 von SGK, KPV, GAR und VLK vom 28.10.2014 aufgegriffen.

2.1. Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände wiesen auf den Runderlass des Finanzministeriums vom 08.11.2013 (sogenannter „Ratsherrenenerlass“) hin, der die steuerliche Behandlung von Aufwandsentschädigungen regelt. Sie regten an, eine Stellungnahme der Landesregierung einzuholen, um auszuloten ob und inwiefern Möglichkeiten zur Heraufsetzung der dort festgelegten steuerfreien Beträge bestehen.

Die kommunalen Spitzenverbände teilten mit, dass ihnen derzeit keine gravierenden Probleme im Hinblick auf die gegenwärtige Praxis zur steuerlichen Behandlung von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern bekannt seien. Allerdings gebe es eine steuerrechtliche Ungleichbehandlung zwischen Fraktionsvorsitzenden und stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden in Gemeinden und Kreisen. So würden stellvertretende Fraktionsvorsitzende den doppelten Betrag der Aufwandsentschädigung erhalten. Für diese Personengruppe sei im „Ratsherrenenerlass“ jedoch kein erhöhter steuerlicher Freibetrag vorgesehen. Hingegen werde den Fraktionsvorsitzenden, die in Abhängigkeit von der Größe der Fraktion den vierfachen Betrag der Aufwandsentschädigung erhalten, nach dem „Ratsherrenenerlass“ zugleich der doppelte steuerliche Freibetrag gewährt.

2.2. Stellungnahme von SGK, KPV, GAR und VLK

SGK, KPV, GAR und VLK wiesen in ihrer Stellungnahme vom 13.03.2014 darauf hin, dass im "Ratsherrenenerlass" mit steuerrechtlicher Wirkung zum 01.01.2013 der steuerfreie Mindestbetrag für Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen in den Lohnsteuerrichtlinien von monatlich 175 Euro auf 200 Euro monatlich erhöht worden sei. Aufgrund dessen sei durch das nordrhein-westfälische Finanzministerium am 08.11.2013 auch eine entsprechende Anhebung des im „Ratsherrenenerlass“ festgelegten steuerfreien Mindestbetrags für die Entschädigungen an Mitglieder kommunaler Vertretungen erfolgt. Zur Steigerung der Attraktivität des Ehrenamtes sei jedoch grundsätzlich eine weitere Erhöhung der Steuerfreibeträge erforderlich. Zu kritisieren sei zudem, dass den Fraktionsvorsitzenden der Bezirksvertretungen nach dem "Ratsherrenenerlass" kein erhöhter Steuerfreibetrag gewährt werde, obwohl diese ebenfalls eine erhöhte Aufwandsentschädigung beziehen würden.

SGK, KPV, GAR und VLK regten darüber hinaus eine Überprüfung der Frage an, inwiefern im Einzelfall eine Anrechnung der Aufwandsentschädigungen auf staatliche Sozialleistungen erfolgt und inwieweit in diesem Zusammenhang entsprechende landesrechtliche Abmilderungen möglich sind. Als Beispiele nannten sie die Anrechnung von Aufwandsentschädigungen auf Rente, das BAföG, das Elterngeld, Wohngeld, Grundsicherung und Sozialhilfe sowie Krankenversicherung beziehungsweise Familienversicherung. Dies sei beispielsweise im Hinblick auf Rentenleistungen insbesondere bei Erwerbsminderungsrenten oder Hinterbliebenenrenten problematisch, da es hier gemäß dem SGB VI Hinzuverdienstgrenzen gebe. Im Bereich der Krankenversicherung würden in der Praxis immer wieder Fälle auftreten, in denen eine Anrechnung der Aufwandsentschädigung dazu führe, dass sich ein Ehepartner selbst versichern müsse, der bisher über den anderen Ehepartner in der Familienversicherung mitversichert war. Dies führe zu erheblichen zusätzlichen Ausgaben der Betroffenen, die in keinem Verhältnis zur Aufwandsentschädigung aus dem Ehrenamt stünden.

2.3. Stellungnahmen der Landesregierung

Als Folge der von den kommunalen Spitzenverbänden und den kommunalpolitischen Vereinigungen vorgebrachten Diskussionsbeiträge richtete die Arbeitsgruppe mit Schreiben vom 25.03.2014 eine Anfrage an das Finanzministerium, um die derzeitige Rechtslage zur steuerlichen Behandlung von Aufwandsentschädigungen zu prüfen und zudem zu untersuchen, welche Möglichkeiten zur Heraufsetzung der Steuerfreibeträge bestehen.

Die Arbeitsgruppe beauftragte zudem mit Schreiben vom 25.03.2014 das Ministerium für Inneres und Kommunales, die von den kommunalpolitischen Vereinigungen aufgeworfenen Fragen zur Anrechnung der Aufwandsentschädigung auf staatliche Sozialleistungen zu prüfen. Das Ministerium holte hierzu Stellungnahmen der einschlägigen Fachressorts ein und fasste diese in seiner Vorlage vom 05.05.2014 zusammen. Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales prüfte dabei die Anrechnung von Aufwandsentschädigungen auf Rentenleistungen und auf Leistungen nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und

SGB XII (Sozialhilfe). Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung sowie das Ministerium für Schule und Weiterbildung äußerten sich zur Anrechnung von Aufwandsentschädigungen auf Ausbildungsförderungsleistungen nach dem BAföG. Schließlich gab das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr eine Stellungnahme zur Anrechnung von Aufwandsentschädigungen auf Leistungen nach dem Wohngeldgesetz ab. Zudem gab in diesem Rahmen das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport eine kurze allgemeine Stellungnahme zum kommunalen Ehrenamt und damit verbundenen steuerrechtlichen Fragen ab.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales bat schließlich das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter um eine Stellungnahme zu der Frage, ob der Erhalt von Aufwandsentschädigungen im Rahmen eines kommunalen Ehrenamts zu einem Hinausfallen aus einer Familienkrankenversicherung führen kann.

2.3.1. Finanzministerium

Der Vertreter des Finanzministeriums erläuterte mit schriftlicher Stellungnahme vom 29.04.2014 sowie mündlich bei der Sitzung der Arbeitsgruppe am 13.05.2014 die Systematik der steuerrechtlichen Behandlung von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern und die Hintergründe des sogenannten "Ratsherrenerrlasses". Er führte im Hinblick auf die derzeitige Rechtslage aus, dass ehrenamtliche Mitglieder kommunaler Vertretungen diesbezüglich aus steuerlicher Sicht Einkünfte aus „sonstiger selbständiger Arbeit“ nach § 18 Abs. 1 Nr. 3 Einkommensteuergesetz erzielen. Allerdings seien Bezüge, die als Aufwandsentschädigung aus öffentlichen Kassen an öffentliche Dienste leistende Personen gezahlt werden, gemäß § 3 Nr. 12 Satz 2 Einkommensteuergesetz im bestimmten Umfang steuerfrei. Die Steuerfreiheit der Aufwandsentschädigungen gelte jedoch nur insoweit, als dass die Bezüge den tatsächlichen Aufwand nicht offenbar übersteigen dürfen. Eine nähere Bestimmung dieser Regelung erfolgt nach Auskunft des Finanzministeriums in den Lohnsteuer-Richtlinien, die von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats erlassen worden seien. Demnach sei eine aus einer öffentlichen Kasse gewährte Aufwandsentschädigung für eine ehrenamtlich tätige Personen in Höhe von einem Drittel der gewährten Aufwandsentschädigung und mindestens 200 Euro monatlich steuerfrei. Basierend auf dieser Regelung seien von den obersten Finanzbehörden der Länder dann in Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen die „Ratsherrenerrlasse“ veröffentlicht worden, in denen die Höhe der Steuerfreiheit der Aufwandsentschädigungen und der Sitzungsgelder spezifisch für die kommunalen Mandatsträger und Mandatsträgerinnen bundeseinheitlich festgelegt worden sei. Die einheitliche Regelung trage dabei dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung Rechnung.

Als Schlussfolgerung teilte das Finanzministerium mit, dass aufgrund der bundesweit einheitlichen Regelungen eine eigenständige Gestaltungsmöglichkeit des Landes im Hinblick auf eine Anhebung der steuerlichen Freibeträge bei Aufwandsentschädigungen ausgeschlossen sei. Zurückhaltend bewertete das Finanzministerium auch die derzeitigen Erfolgsaussichten für eine mögliche entsprechende Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen auf Bundesebene, da die letzten Anpassungen erst vor relativ kurzer Zeit erfolgt seien. 2009 sei es zu einer spürbaren generellen Erhöhung der steuerfreien Aufwandspauschalen um 15 Prozent gekommen und die Erhöhung des steuerfreien Mindestbetrags von vorher 175 Euro auf nunmehr 200 Euro sei sogar erst im Jahr 2013 erfolgt. Schließlich sprechen nach Auffassung des Ministeriums weitere sachliche Gründe gegen eine derzeitige Erhöhung. Zum einen orientiere sich die Höhe der steuerfreien Aufwandspauschale an dem tatsächlich anfallenden, steuerlich absetzbaren Aufwand. Hier gebe es derzeit keine Erkenntnisse zur Notwendigkeit einer Anpassung. Zum anderen verbiete es auch das Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, dass durch eine pauschale Steuerfreistellung Teile der Erwerbseinnahmen von der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage aufwandsunabhängig ausgenommen werden. Zu berücksichtigen sei hierbei insbesondere, dass Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für kommunale Mandatsträger und Mandatsträgerinnen bereits jetzt mindes-

tens in einem Umfang von 2.400 Euro jährlich (pro Monat 200 Euro) steuerfrei gestellt würden, während der bei Arbeitnehmern anzusetzende Pauschalbetrag lediglich bei 1000 Euro pro Jahr liege.

2.3.2. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales stellte fest, dass bei Altersrenten die Anrechnung eines eventuellen Hinzuverdienstes nur in denjenigen Fällen von Bedeutung sei, in denen die Regelaltersgrenze für den Bezug von Rentenleistungen noch nicht überschritten ist. Bei vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch genommenen Altersrenten sowie bei Erwerbsminderungsrenten seien deshalb gemäß §§ 34 und 96 a SGB VI die Hinzuverdienstgrenzen zu beachten. Die Rente werde in diesen Fällen bei Überschreiten der Hinzuverdienstgrenzen nur noch als Teilrente in Höhe von einem Drittel, der Hälfte beziehungsweise zwei Dritteln der Vollrente gezahlt. Es handele sich insofern nicht um eine Anrechnung des Hinzuverdienstes. Die Hinzuverdienstgrenze für die Zahlung einer vollen Alters- oder Erwerbsminderungsrente liege derzeit bei 450 Euro. Für Teilrenten bestünde eine Staffelung bis zum Betrag von 1038,88 Euro für eine Ein-Drittel-Rente beziehungsweise bei darüber hinausgehenden Beträgen individuelle Hinzuverdienstgrenzen. Im Unterschied dazu erfolge bei Hinterbliebenenrenten eine Anrechnung des den jeweiligen Freibetrag übersteigenden Einkommens auf die Rente. Der aktuelle Freibetrag für Witwen- bzw. Witwerrenten liege bei 742,90 Euro, für Waisenrenten bei 495,26 Euro.

Das Ministerium erläuterte, dass nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts für ein Ehrenamt geleistete Aufwandsentschädigungen als Arbeitsentgelt und somit als Hinzuverdienst bei der Rente zu berücksichtigen seien. Im Gegensatz zum Ersatz des tatsächlichen Aufwands hätten diese den Aufwand an Zeit und Arbeitsleistung pauschal abgeltenden Zahlungen nämlich Entgeltcharakter und seien deshalb als Einkommen zu berücksichtigen. Das Ministerium wies auch noch einmal auf die Lohnsteuerrichtlinien hin, wonach mindestens 200 Euro ohne weitere Prüfung als bloßer Ausgleich tatsächlichen Aufwands steuer- und sozialabgabenfrei anerkannt würden. Darüber hinausgehende Regelungen seien deshalb nicht erforderlich und es bestehe aus rentenversicherungsrechtlicher Sicht kein weiterer Handlungsbedarf.

Hinsichtlich der Anrechnung von Aufwandsentschädigungen auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II führte das Ministerium aus, dass diesbezüglich grundsätzlich sämtliche Einnahmen als Einkommen zu berücksichtigen seien. Auch Aufwandsentschädigungen an ehrenamtlich tätige kommunalpolitische Mandatsträger und Mandatsträgerinnen seien deshalb prinzipiell auf die Leistungen nach dem SGB II anzurechnen. Anrechnungsfrei könne eine Aufwandsentschädigung nur dann sein, wenn diese ausdrücklich als Anerkennung für das Ehrenamt geleistet werde oder wenn tatsächliche Aufwendungen wie zum Beispiel Fahrtkosten entstanden seien. Da es sich bei den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen jedoch um bundesgesetzliche Regelungen handele, bestehe für den Landesgesetzgeber keine direkte Möglichkeit auf die Anrechenbarkeit von Einnahmen aus ehrenamtlicher Tätigkeit Einfluss zu nehmen.

Auch bei der Sozialhilfe nach SGB XII seien Einnahmen aus Aufwandsentschädigungen grundsätzlich als Einkommen zu bewerten, wobei diesbezüglich nach § 82 Abs. 2 SGB XII Freibeträge abgezogen werden könnten. Da es sich aber auch beim SGB XII um ein Bundesgesetz handele, seien letztendlich auch hier die Einflussmöglichkeiten des Landes begrenzt. Es existiere keine Ermächtigungsgrundlage für das Land NRW, um materiell-rechtliche Vorschriften im Rahmen des SGB XII landesrechtlich zu regeln.

2.3.3. Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung teilte im Hinblick auf die Anrechnung von Aufwandsentschädigungen auf Ausbildungsförderungsleistungen nach dem BAföG mit, dass auf den entsprechenden Bedarf grundsätzlich das Einkommen und das Vermögen eines oder einer Auszubildenden sowie das Einkommen des Ehegatten und der Eltern angerechnet werde. Steuerfreie Einnahmen würden jedoch nach Auskunft des Ministeriums nicht zur Summe der positiven Einkünfte zählen und wären deshalb anrechnungsfrei. Somit bestimme sich auch die Frage, welche Aufwandsentschädigungen bei der Ausbildungsförderung anrechnungsfrei bleiben, nach dem Einkommensteuergesetz und den darauf basierenden Grundsätzen zur Steuerfreiheit im "Ratsherrenenerlass".

2.3.4. Ministerium für Schule und Weiterbildung

Das ebenfalls zur Frage der Anrechenbarkeit von Aufwandsentschädigungen auf Leistungen nach dem BAföG befragte Ministerium für Schule und Weiterbildung bestätigte grundsätzlich die Richtigkeit der Aussage, dass Zahlungen an ehrenamtlich Tätige nicht auf die BAföG-Leistungen anrechenbar sind, wenn die Zahlungen der Steuerfreiheit unterliegen. ...

2.3.5. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr

In seiner Stellungnahme erklärte das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr, dass Zuwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten bei der Berechnung des zu berücksichtigenden Einkommens im Rahmen des Wohngeldbezugs keine Rolle spielen.

2.3.6. Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport

Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport äußerte sich lediglich allgemein zur Thematik des kommunalen Ehrenamts und wies darauf hin, dass es generell problematisch sei, bestimmte Ehrenämter steuerlich besser zu stellen als andere.

2.3.7. Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter

Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter nahm am 30.06.2014 zu der Frage Stellung, ob der Erhalt von Aufwandsentschädigungen im Rahmen eines kommunalen Ehrenamts zu einem Hinausfallen aus einer Familienkrankenversicherung führen kann. Das Ministerium führte diesbezüglich aus, dass die Aufwandsentschädigungen für eine ehrenamtliche Tätigkeit bei der Ermittlung des Gesamteinkommens dann unberücksichtigt bleiben, sofern sie steuerfrei sind.

2.4. Ergebnis der Beratungen

In der Arbeitsgruppe herrscht nach Auswertung der fachlichen Stellungnahmen Einigkeit darüber, dass landesrechtliche Regelungen zur Heraufsetzung der Steuerfreibeträge bei Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern nicht umzusetzen sind. Da die maßgeblichen Bestimmungen auf dem Bundesrecht basieren bzw. von der Finanzministerkonferenz auf Bundesebene vorgegeben werden, gibt es keine Möglichkeiten für einen gesetzgeberischen Alleingang des Landes. Die Arbeitsgruppe regt jedoch an, dass das Land Nordrhein-Westfalen zumindest mittelfristig auf Bundesebene eine Initiative zu einer weiteren Anhebung der Steuerfreibeträge anstößt. In diesem Zusammenhang wird zudem angeregt, dass auch für Fraktionsvorsitzende der Bezirksvertretungen und für stellvertretende Fraktionsvor-

sitzende im Rahmen des "Ratsherrenenerlasses" eine dahingehende Anpassung erfolgt, dass sie für ihre erhöhten Aufwandsentschädigungen auch einen erhöhten Steuerfreibetrag erhalten.

Die Arbeitsgruppe stellt weiterhin fest, dass auch die Bestimmungen zur Anrechenbarkeit der Aufwandsentschädigung auf staatliche Sozialleistungen dem Bundesrecht unterliegen. Zu den betroffenen Leistungen zählen unter anderem Leistungen nach SGB II, SGB XII, aus der gesetzlichen Krankenversicherung oder nach dem BAföG. Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass auch hier auf Landesebene keine direkten Möglichkeiten für gesetzgeberische Initiativen bestehen.

Zu diesem Punkt haben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen folgendes Sondervotum abgegeben:

*Das Land NRW soll mittelfristig eine Initiative auf Bundesebene zu einer weiteren Anhebung der Steuerfreibeträge **und zur Anhebung der Anrechnungsgrenzen für Aufwandsentschädigungen im Rahmen des SGB II und anderer Versorgungsregelungen** ergreifen. In dem Zusammenhang wird angeregt, dass auch für stellvertretende Fraktionsvorsitzende sowie für die Fraktionsvorsitzenden der Bezirksvertretungen im Rahmen des „Ratsherrenenerlasses“ eine dahingehende Anpassung erfolgt, dass sie für ihre erhöhten Aufwandsentschädigungen auch einen erhöhten Steuerfreibetrag erhalten.*

3. Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit mit Familie und Beruf/„Haushaltsführungsentschädigung“

Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit mit Familie und Beruf auf ihrer Sitzung am 13.05.2014 befasst. Zu dieser Fragestellung lag folgende schriftliche Stellungnahme vor:

16/519 - Zuschrift der kommunalen Spitzenverbände vom 30.04.2014

Zudem wurde das Thema noch einmal ergänzend in der Zuschrift 16/619 von SGK, KPV, GAR und VLK vom 28.10.2014 aufgegriffen.

3.1. Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände regten die Prüfung an, ob die geltenden Regelungen zur sog. "Haushaltsführungsentschädigung" gemäß § 45 Absatz 3 GO NRW und § 30 Absatz 3 KrO NRW in eine generelle Familienentschädigung umgewandelt werden sollten. Nach den genannten Vorschriften erhielten Mandatsträger und Mandatsträgerinnen für die mandatsbedingte Abwesenheit vom Haushalt den Regelstundensatz für den Verdienstaussfall, wenn sie nicht oder weniger als 20 Stunden in der Woche erwerbstätig seien. Geknüpft sei dies jedoch an die Bedingung, dass die Mandatsträger und Mandatsträgerinnen entweder einen Haushalt mit mindestens drei Personen führten oder aber einen Haushalt mit mindestens zwei Personen führten, von denen mindestens eine ein Kind unter 14 Jahren oder eine anerkannt pflegebedürftige Person sein müsse. Mit dieser Regelung seien demnach nur noch alleinerziehende und pflegende Mitglieder von kommunalen Vertretungen zur Beantragung von „Haushaltsführungsentschädigung“ berechtigt, nicht jedoch andere Zwei-Personen-Haushalte. Haushaltsführende Mandatsträger und Mandatsträgerinnen in einem Haushalt mit drei oder mehr Personen könnten hingegen unabhängig von einer Altersgrenze für Kinder eine „Haushaltsführungsentschädigung“ beantragen. Die kommunalen Spitzenverbände gaben in ihrer Stellungnahme zu bedenken, dass das der jetzigen Regelung zu-

grunde liegende Modell der „klassischen Hausfrauenehe“ der heutigen Realität unter Umständen nicht mehr gerecht werde. Nach wie vor bedeute Haushaltsführung im Sinne der derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen, dass das betreffende Mitglied einer kommunalen Vertretung alleine die volle Verantwortung für den Haushalt übernehme und in diesem Zusammenhang für sämtliche mit dem Haushalt in Verbindung stehenden Tätigkeiten wie Kochen, Putzen oder Einkaufen verantwortlich sei. Eine Umwandlung der "Haushaltsführungsentschädigung" in eine generelle Familienentschädigung würde demgegenüber alleine an das Vorhandensein von minderjährigen Kindern unter 14 Jahren oder pflegebedürftigen Personen anknüpfen und wäre an sämtliche Haushalte zu zahlen, bei denen diese Kriterien vorliegen. Nicht mehr berechtigt seien allerdings haushaltsführende Mandatsträger und Mandatsträgerinnen mit Kindern über der Altersgrenze von 14 Jahren.

3.2. Stellungnahme von SGK, KPV, GAR und VLK

SGK, KPV, GAR und VLK regten in ihrer ergänzenden Stellungnahme vom 28.10.2014 ebenfalls an zu prüfen, ob die „Haushaltsführungsentschädigung“ in eine „Familienentschädigung“ umgewandelt werden sollte.

3.3. Ergebnis der Beratungen

Der Vorschlag einer Umwandlung der bisherigen Regelungen in § 45 Absatz 3 GO NRW und § 30 Absatz 3 KrO NRW zu einer "Familienentschädigung" wurde von der Arbeitsgruppe diskutiert, letztendlich aber verworfen. Zum einen wurde bei näherer Prüfung festgestellt, dass sich die derzeitigen Regelungen in der Praxis durchaus bewährt haben und es prinzipiell keinen Bedarf für eine entsprechende Änderung gibt. Zum anderen würde durch eine Beschränkung auf minderjährige Kinder unter 14 Jahren unbeachtet bleiben, dass auch in den bisher berücksichtigten Mehrpersonenhaushalten mit älteren Kindern oftmals ein großer Bedarf für Leistungen im Rahmen der "Haushaltsentschädigung" vorhanden ist. Man würde durch die angedachte Umwandlung insofern neue Ungerechtigkeiten und Bedarfslücken schaffen. Auch die kommunalen Spitzenverbände zogen ihren Vorschlag deshalb wieder zurück. Dementsprechend sieht die Arbeitsgruppe aktuell diesbezüglich keinen Änderungsbedarf.

Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben hierzu folgendes Sonder-votum abgegeben:

Die Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt, im Sinne der Betreuung von Kindern und der Pflege von Angehörigen, muss verbessert werden.

4. Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit mit Schule, Berufsausbildung und Studium

Die Arbeitsgruppe hatte auf Wunsch der PIRATEN und der PiKo NRW ihren Themenkatalog auf der Sitzung am 18.03.2014 ergänzt und sich mit der Thematik der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit mit Schule, Berufsausbildung und Studium auf ihren Sitzungen am 13.05.2014 und am 02.09.2014 befasst.

Zu dieser Fragestellung lagen folgende schriftliche Stellungnahmen vor:

16/519 - Zuschrift der kommunalen Spitzenverbände vom 30.04.2014

16/524 - Zuschrift der PiKo NRW vom 09.05.2014

16/2070 - Vorlage des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 30.07.2014
mit Stellungnahme des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung
sowie des Ministeriums für Schule und Weiterbildung

4.1. Stellungnahme von PiKo NRW

In ihrer Stellungnahme vom 09.05.2014 begründete PiKo NRW ihre Forderung damit, dass Gremien kommunaler Vertretungen ihre Sitzungen in der Regel tagsüber abhalten würden, was die Teilnahme von Schülern und Schülerinnen, Auszubildenden und Studierenden erschwere. Die bestehenden Freistellungsregelungen für Arbeitnehmer würden nur Auszubildende betreffen und dies gelte auch nur während ihrer betrieblichen Tätigkeit, nicht jedoch während ihrer Anwesenheitszeiten in der Berufsschule. An vielen Hochschulen bestehe eine Anwesenheitspflicht, was die Ausübung eines kommunalen Mandats für Studierende erschwere. Eine Befreiung von Schülern und Schülerinnen sei zwar aus wichtigem Grund gemäß § 43 Schulgesetz NRW möglich, dies läge aber im Ermessen der Schulleitung.

PiKo NRW schlug in diesem Zusammenhang vor, angelehnt an die Freistellungsregelungen für Arbeitnehmer entsprechende Möglichkeiten auch für Studierende, Schüler und Schülerinnen sowie für Auszubildende während der Unterrichtszeit in der Berufsschule einzuführen. Zudem wurde eine Erstreckung dieser Freistellungsregelungen auch für die Teilnahme an kommunalpolitischen Bildungsveranstaltungen an bis zu acht Schul- bzw. Vorlesungstagen pro Wahlperiode vorgeschlagen. An Prüfungstagen solle die Freistellung verwehrt werden können.

4.2. Stellungnahmen aus der Landesregierung

Die Arbeitsgruppe beauftragte auf ihrer Sitzung am 13.05.2014 das Ministerium für Inneres und Kommunales beim Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung sowie beim Ministerium für Schule und Weiterbildung zu den von der PiKo aufgeworfenen Fragen Stellungnahmen einzuholen.

4.2.1. Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung

Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung bewertete mit Stellungnahme vom 10.06.2014 die von der PiKo vorgeschlagene Einführung von Freistellungsregelungen für Studierende im Rahmen der Ausübung kommunaler Ehrenämter. Es sah keine praktische Notwendigkeit für die Einführung entsprechender Regelungen für Studierende und teilte mit, dass es keine Anhaltspunkte gebe, dass Studierende an der Wahrnehmung kommunaler Ehrenämter gehindert würden.

4.2.2. Ministerium für Schule und Weiterbildung

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung äußerte sich mit Stellungnahme vom 18.06.2014 zur Freistellung von Schülerinnen und Schülern vom Schulbesuch zum Zweck der Ausübung kommunaler Mandate. Auch hier wurde keine Erforderlichkeit für eine entsprechende Regelung festgestellt. Nach Darstellung des Ministeriums können Schülerinnen

und Schüler nach den geltenden Bestimmungen in § 43 Abs. 3 des Schulgesetzes NRW bereits jetzt auf Antrag der Eltern aus wichtigem Grund vom Unterricht beurlaubt werden. Eine Beurlaubung zur Teilnahme an politischen Veranstaltungen werde von dieser gesetzlichen Bestimmung umfasst. Bei der Entscheidung über den Beurlaubungsantrag seien von der Schulleitung in jedem Einzelfall allerdings private Gründe der Schülerin oder des Schülers mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule abzuwägen. In die Abwägung seien zum Beispiel der individuelle Leistungsstand des Schülers bzw. der Schülerin, die Kollision mit Prüfungsterminen oder die Dauer der beantragten Beurlaubung mit einzubeziehen. Das Ministerium betonte, dass sich dieses Erfordernis einer Einzelfallprüfung als praktikable Lösung bewährt habe.

4.3. Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände stellten in ihrer Stellungnahme keine Notwendigkeit zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit des kommunalen Ehrenamts mit Schule, Berufsausbildung und Studium fest.

4.4. Ergebnis der Beratungen

Die Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt stellt fest, dass Regelungen zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit des kommunalen Mandats mit Schule, Berufsausbildung und Studium nicht erforderlich sind. Zum einen fehlt es hier an der praktischen Relevanz, da die Anzahl derjenigen Mandatsträger und Mandatsträgerinnen, die landesweit von entsprechenden Kollisionen betroffen sind, als verschwindend gering einzustufen ist. Zum anderen haben Studierende, Auszubildende und Schüler bzw. Schülerinnen bereits gegenwärtig in jeder Hinsicht ausreichende Möglichkeiten, um sich im Bedarfsfall für die Ausübung eines kommunalen Mandats freustellen zu lassen.

Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben zu diesem Punkt folgendes Sondervotum abgegeben:

Das Engagement von Schülern, Auszubildenden und Studenten im kommunalen Ehrenamt wird ausdrücklich befürwortet und gelobt. Bereits heute gibt es für diese Gruppen Freistellungsregelungen zur Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamts. Die Kommission erkennt zum jetzigen Zeitpunkt keinen Änderungsbedarf bei diesen Regelungen. Sollte sich jedoch Änderungsbedarf ergeben, so gilt es für den Landesgesetzgeber bzw. die ausführende Landesverwaltung schnell und unbürokratisch auf diesen zu reagieren.

II. Stärkung der Fraktionen und der Rechte der kommunalen Vertretungen

1. Fraktionsgröße und Fraktionsrechte

Die Arbeitsgruppe hat sich in ihren Sitzungen am 28.10.2014 und am 28.04.2015 mit der Thematik der Fraktionsgrößen und Fraktionsrechten befasst. Dazu lagen folgende schriftliche Stellungnahmen vor:

16/2322 - Vorlage des Ministeriums für Inneres und Kommunales

16/717 - Zuschrift von SGK, KPV und GAR

16/720 - Zuschrift von PiKo

1.1. Stellungnahmen von SGK, KPV und GAR

In ihren Stellungnahmen sprechen sich die drei Vereinigungen SGK, KPV und GAR deutlich für eine Anhebung der Mindestgrößen für Fraktionen mindestens auf die Höhe aus, wie sie vor dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in der 14. Wahlperiode bestand. Sie begründen ihre Forderung mit der zunehmenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungen und den damit einhergehenden Handlungseinschränkungen der kommunalen Gremien. Für wünschenswert halten sie eine Modifizierung des § 56 Absatz 1 GO NRW, nach der in Städten mit über 50.000 Einwohnern die Mindestfraktionsgröße in den Räten auf drei Personen angehoben würde. Damit würde auch berücksichtigt, dass es in kreisangehörigen Kommunen Räte gebe, die größer seien als einige Räte in kreisfreien Städten. Die Anhebung würde nach Ansicht von SGK, KPV und GAR dazu führen, dass Missbräuche bei der Fraktionsbildung reduziert werden, bei der es eher um den Zweck geht, Fraktionsmittel und Fraktionsrechte zu erhalten, als um die politische Zusammenarbeit.

1.2. Stellungnahme von PiKo NRW

PiKo NRW befürwortet die Beibehaltung der jetzigen Regelungen in Bezug auf die Mindestanzahl von Fraktionsmitgliedern. Für kleine Kommunen (8.000 bzw. 15.000 Einwohner) und Bezirksvertretungen schlägt sie nach hessischem Vorbild die Einführung einer Ein-Personen-Fraktion vor. Zudem regt sie die stimmberechtigte Vertretung in Pflichtausschüssen an.

1.3. Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Kommunales

In der Stellungnahme des Ministeriums werden die Fakten hinsichtlich der in den kreisfreien Städten herrschenden Situation in den Räten bezüglich Anzahl und Größe der Fraktionen (Anlage 1 der Vorlage 16/2322) sowie die Vergleiche der rechtlichen Grundlagen der Fraktionsmindestgröße in den Bundesländern (Anlage 2 der Vorlage 16/2322) und der Situation in den Bezirksvertretungen (Anlage 3 der Vorlage 16/2322) dargestellt.

1.4. Ergebnis der Beratungen

Seitens der Koalitionsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurden die Vorschläge der SGK, KPV und GAR begrüßt. Kritik daran äußerten FDP und Piraten. Die Vorschläge

der PiKo wurden nicht aufgegriffen. Mit Mehrheit von CDU, FDP, PIRATEN und VLK und PiKo wurden die Handlungsempfehlungen abgelehnt.

SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben deshalb folgendes Minderheitenvotum abgegeben:

Die Fraktionsgrößen für Räte sollen wie folgt verändert werden: Eine Ratsfraktion muss aus mindestens zwei Personen bestehen. Bei mehr als 50 Ratsmitgliedern besteht sie aus mindestens drei Personen, bei mehr als 74 Ratsmitgliedern aus mindestens vier Personen und bei mehr als 90 Ratsmitgliedern aus mindestens fünf Personen. Die Anforderungen an die Fraktionsgrößen gelten analog auch für Kreistage. In den Landschaftsversammlungen sollen fünf Mitglieder eine Fraktion bilden können.

Darüber hinaus haben die Fraktionen von CDU, FDP und PIRATEN sowie der PiKo NRW jeweils eigene Sondervoten abgegeben:

Sondervotum der CDU-Fraktion:

Die von den Fraktionen von SPD, CDU und Grünen angekündigte Initiative zur Normierung einer Sperrklausel für die kommenden allgemeinen Kommunalwahlen in der Landesverfassung ist eine entscheidende Maßnahme zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungen. Durch die Wiedereinführung einer Sperrklausel erscheint eine gleichzeitige Veränderung der Mindestgrößen von kommunalen Fraktionen vor dem Hintergrund der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Ratsarbeit als nicht sachgerecht. Eine Modifizierung der Regelungen bzgl. der Fraktionsgrößen ist nach Abwägung der Interessen, einerseits des Rechts der Ratsmitglieder, sich als Ausdruck des Grundsatzes vom freien Mandat zu Fraktionen zusammenzuschließen, sowie andererseits die Sicherung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungen, nicht angemessen, wenn parallel eine kommunale Sperrklausel eingeführt wird. Die CDU-Fraktion sieht daher aktuell keinen Handlungsbedarf zur Änderung der Mindestgrößen für kommunale Fraktionen.

Sondervotum der FDP-Fraktion:

Die FDP-Landtagsfraktion lehnt eine Neuregelung der Mindestfraktionsstärke für kommunale Vertretungen entschieden ab und trägt die oben stehende Handlungsempfehlung nicht mit. Die geltende Rechtslage zur Bildung von Fraktionen hat sich bewährt. Mit ihr wird die vollumfängliche Abbildung des Wählerwillens in den kommunalen Vertretungen sichergestellt. Dies schließt kleinere Parteien und Wählergruppen mit ein. Es gibt weder wissenschaftliche Untersuchungen noch anderweitige fundierte Kenntnisse darüber, warum eine Anhebung der Mindestfraktionsgrößen in oben vorgeschlagener Weise erfolgen sollte. Es handelt sich um ein willkürliches Vorhaben zugunsten größerer Parteien, die gegenüber kleineren Gruppierungen einen ungerechtfertigten Vorteil zur Sicherung ihrer Machtbasis erhalten würden. Die FDP-Landtagsfraktion bedauert, dass die als interfraktionelle Arbeitsgruppe gestartete Kommission zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes in dieser Frage von interessierter Seite zur Durchsetzung demokratisch bedenklicher Partikularinteressen instrumentalisiert wurde. Eine einvernehmliche Beschlussfassung ist dadurch nicht möglich.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion:

In lit. a. des Themenkomplexes werden die Fraktionsgröße und Fraktionsrechte behandelt. Die bisherige Handlungsempfehlung, wonach es zu einer Staffelung von zwei bis fünf Mandaten zur Bildung einer Fraktion kommen soll, lehnt die PIRATEN-Fraktion ab. Die bisherigen Regelungen sind beizubehalten, wonach zwei bzw. drei Personen eine Fraktion im kreisangehörigen Raum bzw. im kreisfreien Raum oder im Kreis bilden können. Diese Strukturen haben sich bewährt und stärken die demokratischen Minderheitenrechte. Im Land Nordrhein-Westfalen lässt die in den letzten Jahrzehnten ausgebaute Infrastruktur und die

durchgehend hohe, aber sehr heterogen verteilte Bevölkerung das Land immer noch mehrfachgeteilt wirken. Diesen Umständen hat auch die Arbeit in der jeweiligen kommunalen Vertretung der 396 Kommunen und den davon abgeleiteten Landschafts- und Verbandsversammlungen Rechnung zu tragen. Die Arbeit in den Gremien (u.a. auch Kreistage und Versammlungen) wiederum wird maßgeblich von den Fraktionen gestaltet, wie es § 56 Absatz 2 Satz 1, 1. HS. GO NRW aufzeigt, nach welchem die Fraktionen bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Vertretung mitwirken. Die Fraktionen und die sie bildenden Ratsmitglieder oder Mitglieder einer Bezirksvertretung sollen so das Spiegelbild der Gesellschaft in der jeweiligen Kommune sein. Dieses kann nur gelingen, wenn es eine Vielzahl von politisch interessierten Menschen gibt, wobei die Vielzahl sich gerade in ihrer Vielfalt zeigt. Zur Erhaltung der Vielfalt ist eine niedrige Mindestanzahl von Kommunalvertretungsmitgliedern unumgänglich. Die jetzige Abstufung trägt in ihrer Unterteilung zwischen kreisfreien Städten bzw. Landkreisen auf der einen Seite und Gemeinden im kreisangehörigen Raum auf der anderen Seite dem Bedürfnis nach Unterscheidung zwischen Räumen mit einer großen Bevölkerungsdichte und zwar großflächigen aber bevölkerungsärmeren Gegenden Rechnung. Daraus resultiert letztlich auch die geringere Anzahl an Mitgliedern im ländlichen Raum. Damit auch im ländlicheren Raum eine politische Vielfalt herrschen kann, muss es bei der Mindestanzahl von 2 Mitgliedern verbleiben. Dieses zeigt schon der Vergleich mit den anderen Bundesländern, in welchem der Anteil des kreisangehörigen Raumes viel höher ist als in Nordrhein-Westfalen.

Auf der anderen Seite ist aber auch der kreisfreie Raum bzw. der Landkreis in seiner Vielfalt zu schützen. Auch dort muss politische Vielfalt gelebt werden können. Ein solches Leben kann es letztlich nur mit einer geringen Mindestanzahl in Bezug auf die Bildung einer Fraktion geben, damit eine Entfaltung des politischen Willens sich auch wirklich ermöglichen lässt.

Sondervotum von PiKo NRW:

Die PiKo NRW lehnt die Anhebung der Mindestgrößen von Fraktionen ab. Die PiKo NRW befürwortet grundsätzlich die Beibehaltung der jetzigen Regelungen in Bezug auf die Mindestanzahl von Mitgliedern zur Bildung einer Fraktion nach § 56 Absatz 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) sowie nach § 40 Absatz 1 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW). Handlungsbedarf erkennt die PiKo NRW jedoch im Bereich der kleineren Kommunen sowie der Bezirksvertretungen. Darüber hinaus befürwortet die PiKo NRW eine stimmberechtigte Vertretung aller Fraktionen in den Pflichtausschüssen nach § 57 Absatz 2 GO NRW sowie in den Pflichtausschüssen nach Sondergesetzen. Die PiKo NRW betrachtet die in ihrem jetzigen Maße vorhandene Vielfalt in den kommunalen Gremien als Ausdruck des Wählerwillens und der demokratischen Kultur - keinesfalls jedoch als Anlass zur Beschneidung der Rechte von Mandatsträgern bzw. Mandatsträgerinnen zur Bildung von Fraktionen. Nach § 56 Absatz 2 Satz 1 GO NRW wirken Fraktionen bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Vertretung mit, es ist somit sinnvoll, dass sich der Wählerwille gerade auch in Fraktionen Ausdruck verschafft, die nach maßvollen Schwellen gebildet werden können. Auch ist keine annähernd nennenswerte Zahl von Kommunen bekannt, in denen mit der derzeitigen Mandatsverteilung und Fraktionsvielfalt keine stabile Rats- oder Kreistagsmehrheit gebildet werden konnte.

Die PiKo NRW befürwortet nachdrücklich die Einführung der sogenannten Ein-Personen-Fraktion in analoger Anwendung des § 36b Hessischer Gemeindeordnung (HGO). § 36b HGO sieht vor, dass bei Gemeinden mit bis zu 23 Gemeindevertretern der Gemeindevertreter, der einer Partei oder Wählergemeinschaft angehört, die nur einen Sitz erhalten hat, auch dann die Rechte und Pflichten einer Fraktion hat, wenn es nicht zu einem Zusammenschluss nach § 36a Abs. 1 HGO kommt (Ein-Personen-Fraktion), wobei § 36a HGO die Mindestanzahl von 2 Mitgliedern benennt. Ebenso befürwortet die PiKo NRW die Einführung von Ein-Personen-Fraktionen in Bezirksvertretungen als zwingend erforderliche Maßnahme zur Wahrung demokratischer Grundsätze. Bezirksvertretungen bestehen nach § 36 Absatz 2 Satz 1 GO NRW aus 11 bis 19 Mitgliedern. Es ist somit möglich, dass bei 11 Mitgliedern eine Fraktion mit 2 Personen erst bei einem Stimmenanteil von nahezu 20 % entstehen könnte. Selbst in den häufigeren Fällen von Bezirksversammlungen mit 19 Mitgliedern werden i.d.R. noch

ca. 10 % der Stimmen zur Bildung einer Fraktion benötigt. Dies steht in keinem annähernd nachzuvollziehenden Verhältnis zu den üblichen Größenordnungen auf kommunaler Ebene.

2. Fraktionsgemeinschaften

Die Arbeitsgruppe hat sich mit dem Thema der Fraktionsgemeinschaften in der Sitzung am 28.04.2015 befasst. Es lagen folgende schriftliche Stellungnahmen vor:

16/717 - Zuschrift von SGK, KPV, GAR

16/721 - Zuschrift von PiKo NRW

2.1. Stellungnahmen von SGK, KPV und GAR

Die kommunalpolitischen Vereinigungen SGK, KPV und GAR lehnen Fraktionsgemeinschaften als sog. „technische Fraktionen“ dann ab, wenn sie vor allem auf die Erlangung von Fraktionsmitteln und Fraktionsrechten abzielen, nicht aber die politische Zusammenarbeit im Vordergrund steht. In diesem Zusammenhang stellen die drei kommunalpolitischen Vereinigungen fest, dass sich dieser Trend insbesondere nach der Kommunalwahl 2014 noch verstärkt habe. Fraktionsfinanzierung und Ausschussbeteiligung ohne erkennbare inhaltliche Übereinstimmung dürften alleine jedoch keine Rechtfertigung für die Bildung einer Fraktion sein. Sie halten deshalb strengere Bedingungen für die Bildung einer gemeinsamen Fraktion durch Parteien verschiedener politischer Richtungen für dringend geboten.

2.2. Stellungnahme der PiKo NRW

PiKo NRW sieht in dieser Frage keinen Handlungsbedarf.

2.3. Ergebnis der Beratungen

Die Normierung von „strengen Bedingungen“ zur Bildung einer Fraktion wird von der Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe einerseits grundsätzlich positiv gesehen, jedoch andererseits in der Praxis für nur schwer realisierbar eingeschätzt. Das Urteil des OVG NRW vom 12.12.2014 hat rechtliche Vorgaben formuliert, die zusammen mit den vorhandenen gesetzlichen Regelungen derzeit als ausreichend erscheinen. Die Arbeitsgruppe konnte keinen rechtssicheren Lösungsansatz ermitteln, der über die aktuellen rechtlichen Vorgaben hinausgeht.

Die Fraktion der PIRATEN und PiKo NRW haben der Formulierung in den Handlungsempfehlungen zu diesem Themenbereich nicht zugestimmt.

PiKo NRW hat hierzu folgendes Sondervotum abgegeben:

Die PiKo NRW hält die Suche nach einem „rechtssicheren Lösungsansatz (...), der über die aktuellen rechtlichen Vorgaben hinausgeht“, generell für unbegründet und unverlasst. Das Oberverwaltungsgericht NRW hat beruhend auf der bestehenden Gesetzeslage seine Rechtsprechung bis einschließlich zum Beschluss vom 12. Dezember 2014 (AZ 15B139/14) derartig differenziert weiterentwickelt, dass wir in keiner Weise einen Anlass zu gesetzgeberischem Handeln erkennen können.

3. Ausstattung kommunaler Fraktionen / Gruppen / Einzelmandatsträger bzw. Einzelmandatsträgerinnen

Die Arbeitsgruppe beschäftigte sich intensiv mit der Verbesserung der Ausstattung kommunaler Fraktionen. Dies war Thema in den Sitzungen am 28.10.2014, 17.12.2014 und am 28.04.2015. Es lagen folgende schriftliche Stellungnahmen vor:

16/619 - Zuschrift von SGK, KPV, GAR und VLK

16/638 - Zuschrift von SGK, KPV, GAR und VLK

16/717 - Zuschrift von SGK, KPV und GAR

3.1. Stellungnahmen von SGK, KPV, GAR und VLK

SGK, KPV, GAR und VLK sehen in der Frage der Fraktionsausstattung dringenden Handlungsbedarf. Die kommunale Finanzkrise erzeuge vielerorts einen Spardruck, der sich im Bereich der Finanzausstattung der Fraktionen negativ auswirke. In vielen Fällen sei dadurch die Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungen und ihrer Fraktionen als demokratisch gewähltes und verfassungsrechtlich legitimates Gremium nicht mehr gewährleistet, zumal die Komplexität der zu behandelnden Themen angestiegen sei und damit oftmals ein erhöhter Aufwand bestehe. Dem müsse das Land entgegenwirken, da den Fraktionen eine herausragende Rolle für die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen zukomme. Die vier kommunalpolitischen Vereinigungen befürworteten deshalb in ihrer Stellungnahme die Schaffung gesetzlicher Mindeststandards. Dadurch könne insbesondere vermieden werden, dass eine Ratsmehrheit die Verteilungsmasse unangemessen niedrig ansetze und damit vor allem kleinere Fraktionen überproportional benachteilige. Unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung müsse aber hierfür der Detaillierungsgrad etwaiger gesetzlicher Regelungen eher zurückhaltend ausgestaltet werden. Die kommunalpolitischen Vereinigungen schlagen deshalb vor, den Wortlaut des § 56 Abs. 3 S. 1 GO NRW als allgemeine Generalklausel für eine gesetzliche Untergrenze dahingehend zu ändern, dass die Kommune den Fraktionen und Gruppen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen für eine angemessene Ausstattung zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewährt.

Nach Ansicht der kommunalpolitischen Vereinigungen gehören zu einer „angemessenen Ausstattung“ insbesondere folgende Mittel:

- Die Anmietung von Räumen für die Geschäftsführung und Durchführung von Fraktionssitzungen
- Die Beschäftigung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen für die organisatorische und inhaltliche Arbeit
- Kosten der laufenden Fraktionsarbeit
- Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen
- Mittel für Fort- und Weiterbildung
- Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit

Es müsse klargestellt werden, dass jeder Fraktion diesbezüglich zumindest eine Grundausstattung zugewiesen wird. Insgesamt zeige sich, dass es sowohl in den kreisfreien Städten als auch in den Kreisen teilweise gravierende Unterschiede bei den zur Verfügung gestellten Mitteln gebe. In einer ergänzenden Stellungnahme erstellten SGK, KPV, GAR und VLK hier-

zu eine detaillierte Übersicht, in der aufgezeigt wird, dass die Fraktionsfinanzierung im Jahr 2013 zwischen 45.499 Euro je Ratsmitglied (in Köln) und unter 100 Euro je Ratsmitglied variierte. In den Kreisen wurden demnach im Kreis Borken 695 Euro je Kreistagsmitglied und im Rhein-Erft-Kreis 8.998 Euro je Kreistagsmitglied ausgegeben.

3.2. Ergebnisse der Beratungen

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe ist eine verbesserte Fraktionsausstattungsregelung notwendig. Die Fraktionen sollen deshalb eine Anpassung an die Entwicklungen der vergangenen Jahre für die Fraktionsgeschäftsführung (z.B. moderne Sachausstattung, Räume, personelle Unterstützung, Fortbildungsmittel, Beratungsleistungen und Beiträge für kommunalpolitische Vereinigungen) erhalten. Dies soll aber nicht über den Weg einer gesetzlichen Normierung geschehen. Vielmehr wird der Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ vom Ministerium für Inneres und Kommunales in Zusammenarbeit mit den kommunalpolitischen Vereinigungen sowie den kommunalen Spitzenverbänden überarbeitet. Im Gegensatz zu einer gesetzlichen Regelung bietet dies den Vorteil, dass die beabsichtigten Anpassungen konkret und im Detail geregelt werden können, ohne dabei auf unbestimmte Rechtsbegriffe ausweichen zu müssen, die letztendlich immer einer weiteren Auslegung bedürfen. Die Anpassung soll vor allem in denjenigen Kommunen zur Stärkung der Fraktionen beitragen, in denen es bislang keine angemessene Grundausrüstung in den Bereichen Sach- und Geldmittel gibt. Dabei sollen die Mittel in Form einer Pauschale mit zusätzlichen Beträgen je Fraktionsmitglied berechnet werden oder in anderer Weise der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes von 2012 entsprechen.

4. Rechte von Gruppen / Einzelmandatsträgern bzw. Einzelmandatsträgerinnen

Das Thema „Rechte von Gruppen / Einzelmandatsträgern bzw. Einzelmandatsträgerinnen“ wurde in der Sitzung am 28.04.2015 beraten. Als Stellungnahmen lagen vor:

16/717 - Zuschrift von SGK, KPV und GAR

16/716 - Zuschrift von PiKo NRW

4.1. Stellungnahme von SGK, KPV und GAR

SGK, KPV und GAR sprechen sich dafür aus, die Abschaffung von Gruppen zu prüfen bzw. deren Rechte deutlich zu reduzieren. Angesichts der Tatsache, dass bereits 2007 die Rechte einzelner Ratsmitglieder in der Gemeindeordnung, zum Beispiel in Form von Akteneinsichtsrechten und Auskunftsverlangen einzelner Ratsmitglieder, gestärkt wurden, werde dem Minderheitenschutz auch bei einer Anhebung der Fraktionsmindestgrößen in ausreichender Weise Rechnung getragen. Dazu gehört auch die Anpassung der Finanzausstattung angesichts einer möglichen Erhöhung der Mindestfraktionsgröße. Seit 2007 regelt § 56 Absatz 3 GO NRW, dass den Gruppen Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung zu gewähren sind und dass sie mindestens eine proportionale Ausstattung erhalten, die zwei Drittel der Zuwendungen entspricht, die die kleinste Fraktion in der kommunalen Vertretung erhält bzw. erhalten würde. Hebe man die Fraktionsmindestgrößen an, ändere sich das Verhältnis zumindest in großen Städten zwischen kleinsten Gruppen und kleinsten Fraktionen, so dass auch für die Finanzierung eine andere Regelung gefunden werden müsse. Es drohe ihrer Auffassung nach eine Verlagerung des Problems „Zweckfraktionsgemeinschaften“ auf die Gruppen. Sie fordern die Überprüfung der Gruppen-

rechte bei der Besetzung von Ausschüssen und der Wahl der stellvertretenden Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen.

4.2. Stellungnahme von PiKo NRW

Die PiKo dagegen fordert eine Aufwertung der Einzelmitglieder. Diese sollten auch Sachkundige Bürger und Bürgerinnen benennen dürfen. PiKo regt zudem die Einführung einer Vertretungsregelung an. Zudem möchte sie die Verankerung des Rechts für eine Gruppe, Sachkundige Bürger und Bürgerinnen zu benennen.

4.3 Ergebnis der Beratungen

Mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen sowie SGK, KPV und GAR gegen die Stimmen der Fraktionen von FDP und PIRATEN sowie VLK und PiKo wurde folgende Formulierung mehrheitlich angenommen:

Der Abstand zwischen Fraktionen und Gruppen bei den Zuwendungen zu sachlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung soll erhöht werden.

Die Fraktionen von FDP und PIRATEN sowie der PiKo NRW haben jeweils eigenen Sondervoten abgegeben:

Sondervotum der FDP-Fraktion:

Die FDP-Landtagsfraktion spricht sich gegen eine Absenkung der Zuwendungen für Gruppen in kommunalen Vertretungen aus. Gruppen benötigen zur effektiven Ausübung ihres ehrenamtlichen Engagements eine sächliche und personelle Ausstattung. Bereits heute erhalten Gruppen in kommunalen Vertretungen lediglich zwei Drittel der Zuweisungen der kleinsten Fraktion. Eine weitere Mittelabsenkung hält die FDP-Landtagsfraktion für nicht statthaft. Darüber hinaus hält es die FDP-Landtagsfraktion grundsätzlich für unangemessen, in einer Kommission zur „Stärkung“ des kommunalen Ehrenamts eine Handlungsempfehlung auszusprechen, welche die Arbeit ehrenamtlich tätiger Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker erschwert.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion:

In lit. d. des Themenkomplexes werden die Rechte von Gruppen und Einzelmandatsträgern bzw. Einzelmandatsträgerinnen behandelt. Die bisherige Handlungsempfehlung, wonach der Abstand zwischen Fraktionen und Gruppen bei den Zuwendungen zu sachlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung erhöht werden soll, lehnt die PIRATEN-Fraktion ab. Es muss bei der jetzigen Regelung bleiben. Insofern gilt das zu II. lit. a. Gesagte. Die Entfaltung des politischen Willens ist nur möglich, wenn es eine angemessene politische Partizipation gibt. Dazu tragen insbesondere auch politische Gruppierungen bei, die kleiner als eine Fraktion sind. Ihnen die Grundlage ihrer Existenz durch die Reduzierung ihrer Mittel zu nehmen, kann insofern nur gesellschaftspolitisch kontraproduktiv wirken.

Sondervotum von PiKo NRW:

Die PiKo NRW lehnt eine Absenkung der Zuwendungen an Gruppen im Vergleich zu den kleinsten Fraktionen entschieden ab. Eine Gruppe ist ein Zusammenschluss von mindestens 2 Personen in der kommunalen Vertretung einer kreisfreien Stadt bzw. eines Landkreises. Sie nimmt insofern eine Stellung zwischen dem Einzelmandatsträger bzw. der Einzelmandatsträgerin und einer Fraktion ein und hat etliche Organisations- und Geschäftsführungsmerkmale und -aufwände einer Fraktion. Die Gruppe wird deshalb auch rechtlich bisher so behandelt. Dies findet angemessen Ausdruck in § 56 Absatz 3 Satz 4 GO NRW, wonach ei-

ne Gruppe Zuwendungen in Höhe von mindestens zwei Drittel der Zuwendungen der kleinsten Fraktion erhält.

Die PiKo NRW befürwortet die Einführung einer Vertretungsregelung für Einzelmandatsträger bzw. Einzelmandatsträgerinnen auf Ausschussebene durch Benennung sachkundiger Bürger.

Ein Rats- oder Kreistagsmitglied kann aus tatsächlichen Gründen (z.B. Erkrankung oder Ortsabwesenheit) oder aus rechtlichen Gründen (z.B. Befangenheit nach § 31 GO NRW) verhindert sein, an einer Ausschusssitzung teilzunehmen. Diese Verhinderungsgründe betreffen alle Mandatsträger bzw. Mandatsträgerinnen gleichermaßen, und § 58 Absatz 1 Satz 2 GO NRW ermöglicht die Bestellung stellvertretender Ausschussmitglieder, jedoch wird in § 58 Absatz 1 Satz 7 GO NRW nur Fraktionen explizit das Recht eingeräumt, sachkundige Bürger bzw. Bürgerinnen zu benennen. Die Bestellung eines sachkundigen Bürgers bzw. Bürgerin durch einen Einzelmandatsträger bzw. Einzelmandatsträgerin ist jedoch die einzige Möglichkeit der Vertretung eines Einzelmandatsträgers bzw. Einzelmandatsträgerin in einem Ausschuss. Da ein Einzelmandatsträger bzw. eine Einzelmandatsträgerin Mitglied in einem Pflichtausschuss nach § 57 Absatz 2 GO NRW sein kann, befürwortet die PiKo NRW, im Sinne der zuvor genannten Vertretungsregelung, § 58 Absatz 3 Satz 1 GO NRW dahingehend zu ändern, dass als Vertreter von Einzelmandatsträgern bzw. Einzelmandatsträgerinnen auch sachkundige Bürger bzw. Bürgerinnen den in § 59 GO NRW vorgesehenen Ausschüssen angehören dürfen.

5. Professionalisierung des kommunalen Ehrenamtes und Anhebung der finanziellen Entschädigungsleistungen für das kommunale Ehrenamt

Die mögliche Professionalisierung des kommunalen Ehrenamtes war Thema in der Sitzung am 13.05.2014 und am 03.02.2015. Hierzu lagen folgende Stellungnahmen vor:

16/246 - Information „Gutachten zur Professionalisierung des Kommunalen Ehrenamts“

16/480 - Zuschrift von SGK, KPV, GAR und VLK

Zudem wurde das Thema ergänzend in der Zuschrift 16/619 von SGK, KPV, GAR und VLK aufgegriffen.

5.1. Gutachten des Parlamentarischen Gutachterdienstes des Landtags NRW

Das von der Arbeitsgruppe in Auftrag gegebene Gutachten des Parlamentarischen Gutachterdienstes untersucht die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt in den Ländern Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen. Insbesondere vergleicht es dabei die Organisation der kommunalen Vertretungen sowie den Umfang der Hauptamtlichkeit und damit der „Professionalisierung“ in den jeweiligen kommunalpolitischen Systemen. Demnach wählen in Bayern die Bürger und Bürgerinnen in einem Turnus von sechs Jahren einen Gemeinderat sowie die Ober- bzw. ersten Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen. Die Gemeinderatsmitglieder werden in ehrenamtlicher Eigenschaft gewählt, wobei der Gemeinderat in Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern die Möglichkeit hat, zusätzliche berufsmäßige Ratsmitglieder zu wählen. Die Ober- bzw. ersten Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen sind in Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern berufsmäßiger Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin. Kleinere Gemeinden haben hingegen ehrenamtliche Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen.

Das Gutachten weist darüber hinaus insbesondere auf die Besonderheiten der hessischen Magistratsverfassung hin. Dieser Verfassungstyp beruht auf dem Modell der Gewaltenteilung zwischen der Stadtverordnetenversammlung als Vertretung der Bürgerschaft und dem Magistrat, dem die Leitung der Verwaltung obliegt. Die Stadtverordnetenversammlung ist dabei ein von den Bürgern und Bürgerinnen gewähltes Kommunalparlament, welches über die wichtigsten Angelegenheiten der Kommune entscheidet. Die laufende Verwaltung wird hingegen durch den Magistrat gewährleistet. Dieser setzt sich aus dem hauptamtlichen Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin als Vorsitzenden und den haupt- bzw. ehrenamtlichen Beigeordneten zusammen. Die Aufwandsentschädigungen regeln in Bayern und Hessen örtliche Satzungen, in Nordrhein-Westfalen die Entschädigungsverordnung des zuständigen Ministeriums.

5.2. Stellungnahme von SGK, KPV, GAR und VLK

In ihrer Stellungnahme regen SGK, KPV, GAR und VLK eine Anpassung der Regelungen zur Aufwandsentschädigung an. Trotz der immer anspruchsvoller werdenden kommunalpolitischen Mandatstätigkeit habe es in den letzten Jahren nur geringfügige Erhöhungen der Aufwandsentschädigungen gegeben. Diese würden zwar zu Beginn und zur Hälfte der Wahlperiode angepasst, dabei werde jedoch kein „echter Inflationsausgleich“ vorgenommen, sondern lediglich eine Anpassung an die Preisentwicklung ausgewählter Waren und Leistungen im Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte. Die letzte Anhebung im Jahr 2012 habe hier lediglich ein Prozent betragen. Darüber hinaus sei dieser „Warenkorb“ nicht repräsentativ, weil zur Ausübung eines kommunalpolitischen Mandats auch Kosten aus Bereichen anfallen würden, die dort bisher nicht berücksichtigt werden. SGK, KPV, GAR und VLK plädieren in ihrer Stellungnahme zudem für die Einführung einer erhöhten Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende. Nach der Entschädigungsverordnung werde den stellvertretenden Bürgermeistern bzw. Bürgermeisterinnen und Landräten sowie den Fraktionsvorsitzenden und ihren Stellvertretern eine zusätzliche Aufwandsentschädigung gemäß der Entschädigungsverordnung zuerkannt. Da das Amt des Ausschussvorsitzenden ebenfalls eine erhebliche zusätzliche Arbeit mit sich bringe, müsse auch hier eine entsprechende Anpassung erfolgen.

5.3. Ergebnisse der Beratungen

Modelle der Professionalisierung des kommunalen Ehrenamtes - wie z.B. in der Hessischen Magistratsverfassung - werden nicht unterstützt. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass sich die ehrenamtlichen Strukturen in Nordrhein-Westfalen bisher grundsätzlich bewährt haben und dass deshalb derzeit kein Anlass zu einem „Systemwechsel“ - d.h. der verstärkten Übernahme von hauptamtlichen Elementen in das nordrhein-westfälische System - besteht. Andererseits haben die Komplexität und der Umfang bei den von den ehrenamtlichen Mandatsträgern und Mandatsträgerinnen zu bewältigenden Aufgaben im Vergleich zu früheren Zeiten deutlich zugenommen. Dies gilt insbesondere für stellvertretende Fraktionsvorsitzende und für Ausschussvorsitzende. Um dieser Entwicklung gerecht zu werden, empfiehlt die Arbeitsgruppe folgende Änderungen der Gemeindeordnung bzw. der Entschädigungsverordnung:

- Zum 01. Januar 2016 soll eine einmalige deutliche Erhöhung der Aufwandsentschädigung für Ratsmitglieder und Kreistagsmitglieder sowie für Mitglieder der Bezirksvertretungen, Landschaftsversammlungen und der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr vorgenommen werden.
- Eine große Fraktion ist eine Fraktion ab 8 Mitgliedern. Sie kann eine/n stellvertretende/n Vorsitzende/n wählen. Ab einer Zahl von 16 Fraktionsmitgliedern können zwei stellvertretende Vorsitzende und ab 24 Fraktionsmitgliedern drei stellvertretende Vor-

sitzende gewählt werden. Die stellvertretenden Vorsitzenden erhalten jeweils einen Anteil von 50 % der Aufwandsentschädigung, die ein Fraktionsvorsitzender einer großen Fraktion erhält.

Neu eingeführt werden soll eine einfache Aufwandsentschädigung für die Ausschussvorsitzenden in den Räten und Kreistagen sowie den Landschaftsversammlungen.

Zudem wird es von der Mehrheit der Arbeitsgruppe als erforderlich angesehen, die Aufwandsentschädigung für die Regionalräte an die Aufwandsentschädigung der Mitglieder in den Landschaftsversammlungen und beim RVR anzupassen, um hier eine Gleichbehandlung zu erzielen.

FDP, VLK, PIRATEN und PiKo NRW haben den von der Mehrheit beschlossenen Handlungsempfehlungen zu diesem Punkt nicht zugestimmt. Die PIRATEN und PiKo NRW haben hierzu folgende Sondervoten abgegeben:

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion:

In lit. e. des Themenkomplexes wird die Professionalisierung des kommunalen Ehrenamtes behandelt. Die bisherige Handlungsempfehlung sieht vor, dass es zu einer zahlreichen Anhebung von Aufwandsentschädigungen u.a. im Bereich der Ausschussvorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden kommen soll. Diesen Punkt lehnen wir ab. Es muss bei der jetzigen Regelung bleiben. Das einzige, was professionalisiert wird, ist die Bezahlung. Es geht nur um eine höhere Bezahlung, nicht um eine Professionalisierung im eigentlichen Sinne. Die Einführung der Aufwandsentschädigungen für Ausschussvorsitzende wird die Kommunen über 20 Mio. Euro jährlich kosten, da es unter Einbeziehung von Betriebsausschüssen über 5.000 Ausschüsse in den kommunalen Vertretungen in Nordrhein-Westfalen gibt. Die Verringerung der Fraktionsmitgliedszahlen zur Erlangung einer erhöhten Aufwandsentschädigung für stellvertretende Fraktionsvorsitzende wird nur die größeren Fraktionen bevorzugen und damit den Graben zwischen den politischen Akteuren weiter vertiefen. Hier wird es eine Spaltung zwischen einerseits gut mit Ressourcen ausgestatteten großen Fraktionen und andererseits den ihrer Ressourcen beraubten kleinen Fraktionen geben. Auch wird das Prinzip der demokratischen Partizipation, das gerade Minderheiten schützen und stützen soll, mit Füßen getreten.

Im Endeffekt würde durch die Umsetzung dieses Vorschlags das Ehrenamt in wichtige, den großen Parteien angehörige, mit vielen Ressourcen ausgestattete Akteure und in unwichtige, den kleinen Parteien und Bürgerbewegungen angehörige Akteure ohne Ressourcen geteilt. Diese Spaltung ist zutiefst undemokratisch und wird das Vertrauen in unser demokratisches System dauerhaft beschädigen und sich negativ auf die Wahlbeteiligung auswirken.

Sondervotum von PiKo NRW:

Die PiKo NRW lehnt die Einführung einer zusätzlichen Aufwandsentschädigung für Ausschussvorsitzende in Räten, Kreistagen und Landschaftsversammlungen sowie für weitere Funktionsträger und Funktionsträgerinnen in Gremien und Fraktionen entschieden ab. In Verbindung mit einer Anhebung der Aufwandsentschädigung würden den Kommunen hierdurch Kosten im mittleren zweistelligen Millionenbereich entstehen, welche die PiKo weder für verhältnismäßig noch für tragbar erachtet. Ebenso erkennt die PiKo NRW aufgrund einer möglichen Ämterhäufung die Gefahr der Professionalisierung des kommunalen Ehrenamtes „durch die Hintertür“. Den als Begründung vorgebrachten Arbeitsaufwand der Ausschussvorsitzenden betrachtet die PiKo NRW als unverhältnismäßig überbewertet, wenn zugleich z.B. der Organisations- und Geschäftsführungsaufwand von Gruppen negiert wird.

6. Rechte der Vertretungen im Vergleich zu denen des Hauptverwaltungsbeamten

Hierzu hat die Arbeitsgruppe am 19.05.2015 kurz in mündlicher Form beraten. Schriftliche Stellungnahmen zu diesem Themenkomplex liegen nicht vor.

6.1. Ergebnis der Beratungen

Aus Sicht der Arbeitsgruppe hat sich die bisherige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Organen der Gemeinde, insbesondere zwischen Rat und Bürgermeister, bewährt. Die Ehrenamtskommission sieht im Rahmen des ihr zugewiesenen Aufgabenbereichs keinen Handlungsbedarf, der über die derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen hinausgeht. Es gilt weiterhin im Grundsatz die Allzuständigkeit des Rates (§ 41 Absatz 1 Satz 1 GO NRW).

Daneben räumt die Gemeindeordnung auch dem Bürgermeister ureigene Kompetenzen und Zuständigkeiten ein. So ist er nach § 62 GO NRW verantwortlich und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung, bereitet die Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vor und führt diese aus. Nach § 73 Absatz 2, Absatz 3 Satz 1 GO NRW ist er der Dienstvorgesetzte der Bediensteten der Gemeinde und trifft die dienstrechtlichen und arbeitsrechtlichen Entscheidungen. Praktisch wichtige Ausnahmen von den genannten Zuständigkeiten des Bürgermeisters im Personalbereich sind die Kompetenzen des Rates bei der Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten (§ 73 Absatz 1 GO NRW). Weiter kann der Rat nach § 73 Absatz 3 GO NRW in der Hauptsatzung festlegen, dass der Bürgermeister für Bedienstete in Führungspositionen bestimmte Entscheidungen nur im Einvernehmen mit dem Rat treffen kann. Kommt ein Einvernehmen nicht zu Stande, kann der Rat die Entscheidung mit einer 2/3-Mehrheit allein treffen.

Eine Absenkung auf eine einfache Mehrheit wird als nicht zielführend erachtet. Zusammenfassend sieht die Arbeitsgruppe keinen Änderungsbedarf, der über die derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen hinausgeht.

7. Rechte des Kreistags

Das Thema der Kreisbeigeordneten ist in der Sitzung am 19.05.2015 angesprochen worden. In der Arbeitsgruppe wurde die bisherige Situation in den Kreisverwaltungen kurz diskutiert, die neben einem für acht Jahre vom Kreistag gewählten Kreisdirektor nur noch Laufbahnbeamte als Dezernenten vorsieht. Die Kreisordnung kennt bislang keine weiteren Beigeordneten, wie sie in der Gemeindeordnung für die Städte vorgesehen sind.

7.1. Ergebnis der Beratungen

Die Einführung von Kreisbeigeordneten stärkt nach Ansicht einiger Mitglieder der Arbeitsgruppe die Rechte des Kreistags. Die Arbeitsgruppe hat gleichwohl beschlossen für dieses Thema keine Empfehlung auszusprechen. Die Ausgestaltung von gesetzlichen und besoldungsrechtlichen Regelungen sollten zeitnah, unabhängig von den Beratungen der Ehrenamtskommission, vorgelegt werden.

8. Verbesserung der Transparenz der Arbeit der kommunalen Vertretungen

Das Thema Transparenz ist in der Sitzung am 19.05.2015 in mündlicher Form beraten worden. Schriftliche Stellungnahmen zu diesem Themenkomplex liegen nicht vor.

8.1. Ergebnisse der Beratungen

Transparenz über die Arbeit von Rat und Verwaltung ist ein wichtiges Anliegen. Live-Übertragungen von Sitzungen (Streaming) können dazu beitragen die Transparenz zu erhöhen. Hierfür ist die Einwilligung aller Mitglieder der kommunalen Vertretung einzuholen. Die Arbeitsgruppe regt an zu prüfen, ob die Rechtsgrundlagen für „Live-Streams“ aus kommunalen Gremien präzisiert werden sollten.

Fast alle Kommunen haben inzwischen ein Ratsinformationssystem. Dort können sich auch die Bürgerinnen und Bürger über die anstehenden Sitzungen und die dort zu beratenden Dokumente informieren. Einheitliche Standards, deren Erarbeitung im Open Government-Prozess möglich wäre, könnten für eine verbesserte Zugänglichkeit, Benutzerfreundlichkeit und Offenheit sorgen und damit zu mehr Transparenz führen.

9. Integration von Jugendräten

Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Verankerung von Jugendräten in die Gemeindeordnung ist in der Sitzung am 28.04.2015 kurz in mündlicher Form beraten worden.

9.1. Ergebnisse der Beratungen

Die Arbeitsgruppe würdigt die Tatsache, dass es ein gutes Anliegen ist, die Interessensvertretung der Jugend zu stärken und auf diese Weise Kinder und Jugendliche an die kommunale Demokratie heranzuführen. Aktuell existieren in nordrhein-westfälischen Kommunen rund 80 Jugendräte. Wie auch bei den Seniorenbeiräten oder den Behindertenbeiräten basiert die Arbeit dieser beratenden Gremien dabei auf der Eigeninitiative der Kommunen. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe hat sich dabei erwiesen, dass auch ohne eine entsprechende gesetzliche Verankerung die Berücksichtigung der Belange von Jugendlichen in der kommunalen Praxis in hohem Maße sichergestellt ist. Zudem würde eine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Einrichtung von Jugendbeiräten die Freiheit der Gemeinden einschränken, sich selbst zu organisieren. Dies wäre eine Verletzung des verfassungsrechtlich garantierten Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung, für den aus Sicht der Arbeitsgruppe kein Rechtfertigungsgrund ersichtlich ist. Die Arbeitsgruppe sieht daher in dieser Frage keinen gesetzlichen Regelungsbedarf.

Hierzu haben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen folgendes Sonder-votum abgegeben:

Wir begrüßen die Einrichtung von Beiräten, wie beispielsweise Kinder-, Jugend- oder Seniorenbeiräten, in den Städten und Gemeinden. Die Beteiligung und Verankerung dieser Beiräte muss individuell in den Kommunen geregelt werden.

10. Sicherung der Beratungsabläufe kommunaler Vertretungen

Die Beratungsabläufe in den Kommunalvertretungen sind in der Sitzung am 28.04.2015 mündlich diskutiert worden. Schriftliche Stellungnahmen zu diesem Themenkomplex liegen nicht vor.

10.1. Ergebnis der Beratungen

Über das Instrument der Geschäftsordnung haben die Kommunalvertretungen die Möglichkeit viele Aspekte hierzu, etwa Redezeitbegrenzungen, selber zu regeln. Die auf dieser Grundlage bereits in den Kommunen vorhandenen entsprechenden Regelungen könnten nach Ansicht der Arbeitsgruppe einerseits von den jeweiligen Sitzungsleiterinnen und Sitzungsleitern konsequenter angewendet werden, als das bisher gelegentlich der Fall ist. Zum anderen besteht oftmals darüber hinaus noch Spielraum, um die entsprechenden Bestimmungen auf kommunaler Ebene zu verschärfen, damit ein stringenter Beratungsablauf gewährleistet werden kann. Die Arbeitsgruppe sieht daher keinen Änderungsbedarf auf Landesebene.

C. Fazit

Die Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ hat versucht, im vorgegebenen Zeitfenster alle aufgeworfenen Themen und Fragestellungen zu bearbeiten. Trotz des engen Zeitrahmens konnten von der Arbeitsgruppe wichtige Empfehlungen für eine Stärkung des kommunalen Ehrenamts vorgelegt werden.

Die weitere Entwicklung und eine daran anknüpfende notwendige Stärkung des kommunalen Ehrenamtes bleiben wohl Daueraufgaben des Ausschusses für Kommunalpolitik sowie der gesamten Landespolitik. Angesichts tiefgreifender gesellschaftlicher Veränderungen, besonders in der Arbeitswelt, aber auch aufgrund der zukünftigen demographischen Entwicklung, kann eine Anpassung und Verbesserung der Rahmenbedingungen schon bald wieder notwendig werden. Eine Evaluation der gesetzlichen Änderungen zum kommunalen Ehrenamt seit 2012 könnte zu gegebener Zeit erfolgen und die Grundlage für zukünftig erforderlich werdende politische Entscheidungen bilden.

D. Sitzungstermine

- | | |
|-------------|----------------------------------|
| 1. Sitzung | 17. Januar 2014 (Konstituierung) |
| 2. Sitzung | 13. Februar 2014 |
| 3. Sitzung | 18. März 2014 |
| 4. Sitzung | 13. Mai 2014 |
| 5. Sitzung | 2. September 2014 |
| 6. Sitzung | 28. Oktober 2014 |
| 7. Sitzung | 17. Dezember 2014 |
| 8. Sitzung | 3. Februar 2015 |
| 9. Sitzung | 28. April 2015 |
| 10. Sitzung | 19. Mai 2015 |
| 11. Sitzung | 2. Juni 2015 |
| 12. Sitzung | 16. Juni 2015 |

E. Beratungsthemen

I. Rahmenbedingungen kommunaler Mandatsträger

- Anpassung der Freistellung kommunaler Mandatsträger an flexibler gewordene Arbeitszeiten
Stichwort: Ermöglichung mandatsbedingter Vor- und Nacharbeitsverpflichtung
- Berücksichtigung besonderer Belange von Schichtarbeitern
- steuerliche Behandlung von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern
- Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit mit Familie (Kinder bzw. Pflege) und Beruf
- Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit mit Schule, Berufsausbildung und Studium
- Hausfrauenregelungen

II. Rahmenbedingungen der Fraktionen

- Fraktionsgröße und Fraktionsrechte
- Fraktionsgemeinschaften
- gesetzliche Mindeststandards für die Ausstattung kommunaler Fraktionen/kommunaler Gruppen/kommunaler Einzelmandatsträger
- Rechte von Gruppen/Einzelmandatsträgern
- Professionalisierung des kommunalen Ehrenamts

III. Rechte der kommunalen Vertretungen

- Rechte der Vertretungen im Vergleich zu denen des Hauptverwaltungsbeamten
- Rechte des Kreistags
Stichwort: Kreisdezernenten als Wahlbeamte
- Verbesserung der Transparenz der Arbeit der kommunalen Vertretungen
- Sperrklausel

IV. Binnenorganisation kommunaler Vertretungen

- Integration von Jugendräten
- Sicherung der Beratungsabläufe kommunaler Vertretungen

F. Parlamentspapiere im Zusammenhang mit der Arbeit der Arbeitsgruppe

Drucksachen

16/3426

16/3546

16/4623

Information

16/246

Vorlagen

16/1833

16/1868

16/1890

16/2070

16/2135

16/2322

Zuschriften

16/471

16/480

16/519

16/524

16/526

16/619

16/638

16/716

16/717

16/720

16/721

16/745