

11.09.2012

Änderungsantrag

der Fraktion der SPD
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und
der Fraktion der FDP

zur Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kommunalpolitik Drucksache/16/826

**zum Entwurf für ein „Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften“
- Drucksache 16/48 (Neudruck)–**

Die Fraktion der SPD, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die Fraktion der FDP beantragen, den Entwurf für ein "Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften" wie folgt zu ändern:

Artikel 1

Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

1. § 44 - Freistellung - wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 werden in Satz 4 die Wörter "die regelmäßige" durch das Wort "ihre" ersetzt.

2. § 45 - Entschädigung der Ratsmitglieder - wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a. In Satz 1 wird das Wort „regelmäßigen“ gestrichen.

b. Satz 2 wird gestrichen.

c. In Satz 3 wird vor dem Wort „Arbeitszeit“ das Wort „regelmäßigen“ gestrichen.

Datum des Originals: 11.09.2012/Ausgegeben: 12.09.2012

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- a. In Satz 2 Nummer 2 wird das Semikolon durch einen Punkt ersetzt.
 - b. Satz 2 Nummer 3 wird gestrichen.
- c) Hinter Absatz 2 wird folgender Absatz 3 neu eingefügt:
- „Personen, die
1. einen Haushalt mit
 - a. mindestens zwei Personen, von denen mindestens eine ein Kind unter 14 Jahren oder eine anerkannt pflegebedürftige Person nach § 14 SGB XI ist, oder
 - b. mindestens drei Personen führen und
 2. nicht oder weniger als 20 Stunden je Woche erwerbstätig sind, erhalten für die mandatsbedingte Abwesenheit vom Haushalt den Regelstundensatz nach Absatz 2 Satz 1. Absatz 2 Satz 3 gilt entsprechend. Statt des Regelstundensatzes werden auf Antrag die notwendigen Kosten für eine Vertretung im Haushalt ersetzt.“.
- d) Die Absätze 3 bis 6 werden die Absätze 4 bis 7.

3. § 64 - Abgabe von Erklärungen - wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „und einem vertretungsberechtigten Bediensteten“ gestrichen.

Artikel 2

Änderung der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW)

1. § 29 - Freistellung - wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 werden in Satz 4 die Wörter "die regelmäßige" durch das Wort "ihre" ersetzt.

2. § 30 - Entschädigung der Kreistagsmitglieder - wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- a. In Satz 1 wird das Wort „regelmäßigen“ gestrichen.
 - b. Satz 2 wird gestrichen.
 - c. In Satz 3 wird vor dem Wort „Arbeitszeit“ das Wort „regelmäßigen“ gestrichen.
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- a. In Satz 2 Nummer 2 wird das Semikolon durch einen Punkt ersetzt.
 - b. Satz 2 Nummer 3 wird gestrichen.
- c) Hinter Absatz 2 wird folgender Absatz 3 neu eingefügt:
- „Personen, die
1. einen Haushalt mit
 - a. mindestens zwei Personen, von denen mindestens eine ein Kind unter 14 Jahren oder eine anerkannt pflegebedürftige Person nach § 14 SGB XI ist, oder
 - b. mindestens drei Personen führen und
 2. nicht oder weniger als 20 Stunden je Woche erwerbstätig sind,

erhalten für die mandatsbedingte Abwesenheit vom Haushalt den Regelstundensatz nach Absatz 2 Satz 1. Absatz 2 Satz 3 gilt entsprechend. Statt des Regelstundensatzes werden auf Antrag die notwendigen Kosten für eine Vertretung im Haushalt ersetzt.“

d) Die Absätze 3 bis 6 werden die Absätze 4 bis 7.

3. § 43 - Abgabe von Erklärungen - wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „und einem vertretungsberechtigten Bediensteten“ gestrichen.

Artikel 3

a) Der bisherige Artikel 3 - Inkrafttreten - wird Artikel 7.

b) Es wird folgender Artikel 3 neu eingefügt:

Artikel 3

Änderung der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 657), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. März 2009 (GV. NRW. S. 254), wird wie folgt geändert:

§ 16 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst: „Freistellung, Entschädigung“

b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Mitglieder der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse haben Anspruch auf Freistellung, Ersatz ihres Verdienstausfalls und auf Aufwandsentschädigung nach den Regeln der §§ 44, 45 Gemeindeordnung und der Entschädigungsverordnung.“

c) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Der Vorsitzende der Landschaftsversammlung erhält neben den Entschädigungen, die den Mitgliedern der Landschaftsversammlung nach Absatz 1 zustehen, eine durch Satzung festzusetzende angemessene Aufwandsentschädigung. Für den Stellvertreter des Vorsitzenden der Landschaftsversammlung und weitere Stellvertreter sowie für Fraktionsvorsitzende, bei Fraktionen mit mindestens fünfzehn Mitgliedern auch für einen stellvertretenden Vorsitzenden oder ein geschäftsführendes Fraktionsmitglied können durch Satzung entsprechende Regelungen getroffen werden.“

d) Die Absätze 3 bis 7 werden aufgehoben.

Artikel 4

Es wird folgender Artikel 4 neu eingefügt:

Artikel 4**Änderung des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr**

Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 96), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 212), wird wie folgt geändert:

§ 12 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die ehrenamtlichen Mitglieder der Verbandsversammlung haben Anspruch auf Freistellung, Ersatz ihres Verdienstausfalls und auf Aufwandsentschädigung nach den Regeln der §§ 44, 45 Gemeindeordnung und der Entschädigungsverordnung.“

Artikel 5

Es wird folgender Artikel 5 neu eingefügt:

Artikel 5**Änderung des Gesetzes über den Landesverband Lippe**

Das Gesetz über den Landesverband Lippe vom 5. November 1948 (GV.NW. 1949 S.269/GS. NW. S.206), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 20. Dezember 2007 (GV. NRW. S.750), wird wie folgt geändert:

Nach § 4 wird folgender § 4a eingefügt:

„Die Vertreter des Kreises Lippe haben Anspruch auf Freistellung, Ersatz ihres Verdienstausfalls und auf Aufwandsentschädigung nach den Regeln der §§ 44, 45 Gemeindeordnung und der Entschädigungsverordnung.“

Artikel 6

Es wird folgender Artikel 6 neu eingefügt:

Artikel 6**Änderung des Landesbeamtengesetzes**

Das Landesbeamtengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 2009 (GV. NRW. S. 224), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. November 2009 (GV. NRW. S. 570), wird wie folgt geändert:

In § 49 werden dem Absatz 1 folgende Sätze angefügt:

„Die Wahrnehmung eines öffentlichen Ehrenamtes gilt nicht als Nebentätigkeit. Der Beamte hat die Ausübung eines Ehrenamtes seinem Dienstvorgesetzten vor Aufnahme schriftlich anzuzeigen.“

Begründung

Der vorliegende Gesetzentwurf, der auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für ehrenamtlich in der Kommunalpolitik Tätige abzielt, wird in seiner Zielrichtung ausdrücklich begrüßt. Allerdings besteht weiterer Änderungsbedarf, der in diesem Änderungsantrag berücksichtigt werden soll.

Zu Artikel 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

Zu Nummer 1 (§ 44 GO NRW)
Redaktionelle Änderung.

Zu Nummer 2 (§ 45 GO)

a) und c) Mit Beschluss vom 05.10.2010 (15 A 79/10) hat das OVG NRW klargestellt, dass aufgrund des § 45 Abs. 1 Satz 2 GO die regelmäßige Arbeitszeit auch bei der Hausarbeit ermittelt werden muss und den Haushaltsführenden nur dann eine Entschädigung zu gewähren ist, wenn die Mandatswahrnehmung in die regelmäßige Arbeitszeit der Haushaltsführenden fällt.

Die gesetzliche Regelung ist spätestens mit diesem Beschluss als sozialpolitisch fragwürdig kritisiert worden. Haushaltstätigkeit in einer Familie mit (mehreren) Kindern lässt sich i.d.R. nicht bestimmten Zeitkontingenten zuordnen, sie durchzieht den gesamten Tag. Die derzeitige Fassung des § 45 Abs. 1 GO dürfte deshalb in der Praxis dazu führen, dass die Zahlung von Haushaltsentschädigung kaum in Betracht kommt.

Dies widerspricht der sozialpolitischen Zielstellung der Haushaltsentschädigung für Mandatsträger:

- Es handelt sich bei der Haushaltsführung um eine geldwerte Erfüllung der Unterhaltsverpflichtung.
- Durch die Zahlung der Haushaltsentschädigung wird die Haushaltsleistung als gleichwertig mit einer sonstigen Erwerbstätigkeit anerkannt.
- Die Haushaltsentschädigung ist Ausdruck der (Frauen-)Gleichberechtigung, insbesondere der staatlichen Förderpflicht der Gleichberechtigung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG.

Zum Erhalt der Haushaltsentschädigung ist deshalb eine gesetzliche Korrektur erforderlich. Mit der Neuregelung wird die Bindung der Hausarbeit an die "regelmäßige Arbeitszeit" in § 45 Abs. 1 Satz 2 GO aufgegeben. Es wird nicht weiter der in der Vergangenheit kaum zu realisierende Anspruch erhoben, diese individuell zu ermitteln.

Die neue Regelung ermöglicht weiterhin die Zahlung einer Entschädigung für diejenigen, die nicht oder weniger als 20 Stunden in der Woche erwerbstätig sind. An die Größe des Haushalts, dessen Zusammensetzung bzw. dessen Angehörige werden konkrete Anforderungen gestellt, um eine sozialpolitisch sinnvolle Entschädigungszahlung zu gewährleisten und gleichzeitig missbräuchliche Inanspruchnahmen zu verhindern.

b) und d) Redaktionelle Änderungen.

Zu Nummer 3 (§ 64 GO)

Nach der bisherigen Rechtslage sind Verpflichtungserklärungen der Kommune, die nicht Geschäfte der laufenden Verwaltung betreffen, vom jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten oder seinem allgemeinen Vertreter und einem vertretungsberechtigten Bediensteten zu unterzeichnen (Gesamtvertretung). In der Vergangenheit wurden in den Kommunen entspre-

chende Rechtsgeschäfte von Bevollmächtigten vorgenommen, die gem. § 64 Absatz 3 GO für einen Kreis von Geschäften ausdrücklich bevollmächtigt waren. In seinem Urteil vom 27.10.2008 hat der BGH klargestellt, dass Vollmachtserteilungen für einen Bevollmächtigten, die beispielsweise zur Abgabe von Verpflichtungserklärungen in „allen Grundstücksangelegenheiten“ berechtigen, über den Rahmen hinausgingen, den § 64 Absatz 3 GO NRW setzt. Danach würde eine so weitreichende Vollmachtserteilung nicht mehr nur einen „Kreis von Geschäften“ ausmachen, sondern einen wesentlichen Bereich der Geschäfte betreffen, für den nach § 64 Abs. 1 GO eine Gesamtvertretung der Gemeinde (durch den Bürgermeister und einen vertretungsberechtigten Bediensteten) vorgeschrieben ist. Eine so weit gefasste Vollmacht würde die Vorschriften über die Gesamtvertretung unterlaufen und einer Alleinvertretung gleichkommen.

Aus der kommunalen Praxis wurde berichtet, dass diese Rechtsprechung zur Folge hat, dass der Hauptverwaltungsbeamte und ein weiterer Vertreter persönlich an jedem Beurkundungsverfahren teilnehmen müssen. Andernfalls würde vollmachtlos gehandelt, da die Notare nur noch ausdrückliche Vollmachten und keine generellen Vollmachten mehr akzeptieren würden. Jedenfalls in Massengeschäften mit Grundstücksbezug sei das durch Gesamtvertretung geprägte Verfahren nach der bisherigen Rechtslage unter Berücksichtigung der vorstehend skizzierten Rechtsprechung außerordentlich umständlich und aufwändig. Deshalb solle auf eine generelle gesetzliche Anordnung der Gesamtvertretung für Kommunen aller Größenklassen verzichtet werden.

Durch die Neuregelung wird eine übermäßige Komplizierung der Außenvertretung der Kommunen beseitigt, die im Nachgang der Rechtsprechung des BGH entstanden ist. Neun der anderen Flächenländer haben bereits die Einzelvertretung durch den Bürgermeister oder dessen Stellvertreter oder von diesen bevollmächtigte Bedienstete normiert. Aufgrund der auch in Nordrhein-Westfalen durch die Direktwahl des Bürgermeisters gegebenen demokratischen Legitimation ist ein Festhalten an der Gesamtvertretung nicht mehr begründbar.

Zu Artikel 2 (Änderung der Kreisordnung)

Zu Nummer 1 (§ 29 KrO NRW)

Die Änderung erfolgt parallel zur Änderung in Artikel 1 Nummer 1 zu § 44 GO NRW. Auf die dortigen Ausführungen in der Begründung wird Bezug genommen.

Zu Nummer 2

Die Änderung erfolgt parallel zur Änderung in Artikel 1 Nummer 2 zu § 45 GO NRW. Auf die dortigen Ausführungen in der Begründung wird Bezug genommen.

Zu Nummer 3 (§ 43 KrO NRW)

Die Änderung erfolgt parallel zur Änderung in Artikel 1 Nummer 3 zu § 64 GO NRW. Auf die dortigen Ausführungen in der Begründung wird Bezug genommen.

Zu Artikel 3 (Änderung der Landschaftsverbandsordnung)

a) Redaktionelle Änderung.

b) Die LVerbO traf bislang zwar Regelungen zum Ersatz des Verdienstausfalls, nicht jedoch zur Freistellung.

Es bestand kein Handlungsbedarf, sofern Mitglieder der Vertretungen der Mitgliedskörperschaften oder der kreisangehörigen Gemeinden in diese Gremien entsandt werden. Für diesen Personenkreis sind §§ 44, 45 GO bzw. §§ 29, 30 KrO einschlägig.

Allerdings sind auch Beamte und Beschäftigte der Mitgliedskörperschaften und der kreisangehörigen Gemeinden sowie auf Reservelisten für die allgemeinen Wahlen zu den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften benannte Bewerberinnen und Bewerber wählbar (§ 7b LVerbO).

Da es sich bei diesen Personen nicht notwendig um kommunale Mandatsträger handelt, finden hier die genannten Vorschriften aus GO und KrO keine unmittelbare Anwendung. Daher soll in § 16 LVerbO durch die dynamische Verweisung auf §§ 44, 45 GO ein Anspruch auf Freistellung und Verdienstausfallentschädigung in der LVerbO festgeschrieben werden.

Zu Artikel 4 (Änderung des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr)

Das RVRG traf bislang zwar Regelungen zum Ersatz des Verdienstausfalls, nicht jedoch zur Freistellung.

Es besteht kein Handlungsbedarf, sofern Mitglieder der Vertretungen der Mitgliedskörperschaften oder der kreisangehörigen Gemeinden in diese Gremien entsandt werden. Für diesen Personenkreis sind §§ 44, 45 GO bzw. §§ 29, 30 KrO einschlägig.

Allerdings sind auch auf Reservelisten für die allgemeinen Wahlen zu den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften benannte Bewerberinnen und Bewerber wählbar (§ 10 RVRG).

Da es sich bei diesen Personen nicht notwendig um kommunale Mandatsträger handelt, finden hier die genannten Vorschriften aus GO und KrO keine unmittelbare Anwendung. Daher soll in § 12 RVRG durch die dynamische Verweisung §§ 44, 45 GO ein Anspruch auf Freistellung und Verdienstausfallentschädigung im RVRG festgeschrieben werden.

Zu Artikel 5 (Änderung des Gesetzes über den Landesverband Lippe)

Das Gesetz über den Landesverband Lippe enthält weder Regelungen zur Freistellung noch zur Verdienstausfallentschädigung.

Es besteht kein Handlungsbedarf, sofern Mandatsträger des Kreises Lippe in die Verbandsversammlung entsandt werden. Für diesen Personenkreis sind die §§ 29, 30 KrO einschlägig.

Allerdings sind beim Landesverband Lippe auch Personen wählbar, die das passive Wahlrecht zum Kreistag Lippe haben (§ 4 des Gesetzes über den Landesverband Lippe).

Da es sich bei diesen Personen nicht um kommunale Mandatsträger handelt, finden hier die genannten Vorschriften aus GO und KrO keine unmittelbare Anwendung. Daher soll in einem neuen § 4a des Gesetzes über den Landesverband Lippe durch die dynamische Verweisung auf §§ 44, 45 GO ein Anspruch auf Freistellung und Verdienstausfallentschädigung im Gesetz über den Landesverband Lippe festgeschrieben werden.

Zu Artikel 6 (Änderung des Landesbeamtengesetzes)

Es wird seit einiger Zeit beklagt, dass kommunale Mandatsträger, die Beamte sind, weiterhin den nebensächlich-rechtlichen Vorgaben des Beamtenrechts unterliegen, wenn sie im Rahmen ihrer Mandatstätigkeit in Gremien (Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten etc.)

von Unternehmen mit kommunaler Beteiligung entsandt worden sind. Bei Finanzbeamten führt dies z.B. dazu, dass die erforderliche Genehmigung der Nebentätigkeit nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 LBG regelmäßig versagt wird, weil hierfür bereits eine abstrakte Pflichtenkollision im Zuständigkeitsbereich eines Finanzamts ausreicht.

Es besteht somit eine Überlagerung und Vorrangstellung des Beamtenrechts gegenüber dem Kommunalverfassungsrecht, das Grundlage der Mandatstätigkeit kommunaler Mandatsträgers ist. Diese Überlagerung ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben; sie ist singular und stellt eine Behinderung/Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung dar. Sie trifft keine andere Berufs- oder Beschäftigtengruppe und bewirkt somit eine Ungleichbehandlung und Benachteiligung von Beamten im Rahmen ihrer kommunalen Mandatstätigkeit.

Fast alle Bundesländer haben diese Ungleichbehandlung beseitigt. Sie haben den Ausschluss des Nebentätigkeitsrechts für den Fall festgeschrieben, dass Beamte ein öffentliches Ehrenamt ausüben. Das LBG NRW weist weder diese noch eine ähnliche Regelung auf. Dies ist nicht sachgerecht und bedarf einer Änderung, die durch eine Ergänzung des § 49 LBG erfolgt.

Um mögliche Tatbestände des „Ausschlusses von Personen“ in Verwaltungsverfahren (§ 20 VwVfG) bzw. der „Befangenheit“ (§ 21 VwVfG) feststellen zu können, wird jedoch eine Anzeigepflicht analog zu § 10 NtV vorgesehen.

Norbert Römer
Marc Herter
Hans-Willi Körfges
Michael Hübner
Martin Börschel

und Fraktion

Reiner Priggen
Sigrid Beer
Mario Krüger

und Fraktion

Christian Lindner
Christof Rasche
Kai Abruszat

und Fraktion