



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/172

Alle Abg

**Zur Anwendung der Freistellungsverpflichtung aus
§ 44 Abs. 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
auf Anfahrtszeiten**

Bearbeitung: Dr. Daniel Sandhaus

Datum: 31. Mai 2017

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Abgeordneten Michael Hübner erstellt. Das Gutachten wurde durch den Abgeordneten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	GUTACHTENAUFTRAG	4
B.	GUTACHTEN	5
I.	VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN	5
II.	AUSGESTALTUNG DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG DURCH DAS EINFACHE GESETZ (KOMMUNALVERFASSUNG)	5
1.	<i>Rat als Träger der Gemeindeverwaltung</i>	6
2.	<i>Ratsstätigkeit als kommunales Ehrenamt</i>	6
3.	<i>Aufwandsentschädigung</i>	7
4.	<i>Freistellungsanspruch</i>	8
5.	<i>Entschädigung für Verdienstaussfall</i>	10
III.	AUSLEGUNG VON § 44 ABS. 2 GO NRW	11
1.	<i>Wortlaut</i>	11
2.	<i>Sinn und Zweck</i>	12
3.	<i>Systematik</i>	13
4.	<i>Gesetzeshistorie</i>	14
IV.	AUSLEGUNG VON § 45 ABS. 1 GO NRW	16
C.	ERGEBNIS	17
D.	LITERATURVERZEICHNIS	18

A. Gutachtenauftrag

Im Rahmen der Diskussion über die Änderung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung¹ durch den Landtag wurde auch der Anspruch auf Freistellung von der Arbeitsverpflichtung und die damit verbundene Entschädigung von ehrenamtlich tätigen Ratsmitgliedern diskutiert. Die zugehörigen Regelungen finden sich in § 44 und § 45 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Unter Bezugnahme auf diese Diskussionen hat der Abgeordnete Michael Hübner den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst mit Schreiben vom 21.12.2016 um die Anfertigung eines Gutachtens gebeten.

Er bittet um Prüfung, ob die Verpflichtung, Ratsmitglieder für die Zeit der Ausübung ihres Mandats von der Arbeit freizustellen auch schon die Zeit betrifft, die benötigt wird, um von dem Arbeitsort zu dem Ort zu gelangen, an dem die Sitzung des Rates, des Ausschusses etc. stattfindet. Weiter bittet er um Beantwortung der damit verbundenen Frage, ob das betroffene Ratsmitglied bzw. sein oder ihr Arbeitgeber den Ersatz des Verdienstausfalls auch für diese Fahrzeit erhält.

¹ Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. November 2016, GV. NRW 2016, S. 965 bis 976. Das kommunale Ehrenamt war in der 16. Wahlperiode Gegenstand einer Arbeitsgruppe des Ausschusses für Kommunalpolitik „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt“, Unterrichtung der Präsidentin vom 16.12.2013, Drucksache 16/4623. Für die Arbeitsgruppe hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst eine Ausarbeitung zur „Professionalisierung des kommunalen Ehrenamts“ erstellt, bearbeitet von *Martha Leibrandt* und Rechtsreferendarin *Ann-Kathrin Küsters*, 08.01.2015, Information 16/246. Auch in früheren Wahlperioden wurden entsprechende Arbeitsgruppen eingerichtet.

B. Gutachten

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die kommunale Selbstverwaltung wird verfassungsrechtlich sowohl durch Art. 28 Grundgesetz (GG) als auch durch Art. 78 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung (LV NRW) garantiert. Die Verfassungsnormen konstituieren die Gemeinden als Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung durch gewählte Organe.² Die Kommunalverwaltungen sind als Teil der Verwaltung der Länder in den Staatsaufbau integriert.³

Bedeutung für dieses Gutachten hat Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV NRW, der den Kommunen die „Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe“ garantiert:

Artikel 78 LV NRW

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe. [...]

Gewährleistet wird die „bürgerschaftliche Verwaltung durch selbst und im Wahlakt bestimmte Organe“.⁴ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) formulierte dazu:

„Kommunale Selbstverwaltung - wie sie heute verstanden wird bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren [...]. Die örtliche Gemeinschaft soll nach dem Leitbild des Art. 28 GG ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung solidarisch gestalten [...].“

BVerfG, Beschluss vom 12. Juli 1960, Az. 2 BvR 373/60, Rn. 34 – juris (=BVerfGE 11, 266 „Rathausparteien“).

Für die Dauer der jeweiligen Wahlperiode begründet Art. 78 Abs. 1 Satz 1 auch einen „Bestandsschutz“ für die gewählten Organe.⁵

II. Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung durch das einfache Gesetz (Kommunalverfassung)

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben werden durch das einfache Gesetz ausgefüllt. Zentrale Normen sind hier die GO NRW sowie die nordrhein-westfälische Kreisordnung (KrO NRW).⁶

² Zu den historischen Entwicklungslinien der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland siehe *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 78 Rn. 1 ff.; siehe dort auch Rn. 4 ff. zum Verhältnis von Art. 28 GG zu Art. 78 LVNRW. Zur historischen Entwicklung und ihrer Bedeutung für die Auslegung der Norm auch BVerfG, Beschluss vom 12. Juli 1960, Az. 2 BvR 373/60, Rn. 27 ff. – juris (=BVerfGE 11, 266 „Rathausparteien“).

³ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 78 Rn. 4 mit weiteren Nachweisen.

⁴ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 78 Rn. 25. Zu Reichweite und Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung siehe auch VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010, Az. VerfGH 19/08 – juris.

⁵ *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Art. 78 Rn. 65; siehe auch § 42 Abs. 2 GO NRW.

⁶ In der Folge wird auf die Angabe der entsprechenden Normen aus der KrO NRW verzichtet und allein auf die GO NRW Bezug genommen. Die Parallelvorschriften zu §§ 44, 45 GO NRW sind § 29 und § 30

1. Rat als Träger der Gemeindeverwaltung

Nach § 40 GO NRW wird die Verwaltung der Gemeinde ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt: Die Bürgerschaft wird durch den Rat und die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister vertreten.⁷ Der Rat besteht aus den gewählten Ratsmitgliedern und dem Bürgermeister als Mitglied kraft Gesetzes.⁸ Die Zuständigkeiten des Rates ergeben sich aus § 41 GO NRW; für die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder gilt § 43 GO NRW.⁹

2. Ratstätigkeit als kommunales Ehrenamt

Ratsmitglieder nehmen ihre Aufgaben ehrenamtlich wahr; sie erhalten keine Vergütung für ihre Tätigkeit zum Wohle der Gemeinde.¹⁰ Allerdings bestehen verschiedene gesetzliche Regelungen, die dazu dienen, durch die Mandatstätigkeit entstehende Nachteile zu kompensieren.

So besteht ein Anspruch auf Ersatz von Verdienstaufschlag sowie ein Anspruch auf eine Aufwandsentschädigung, § 45 GO NRW. Daneben besteht ein Recht auf Freistellung von der Verpflichtung zur Arbeit, § 44 Abs. 2 GO NRW. Der Anspruch ist Ausdruck des Demokratieprinzips und des besonderen verfassungsgemäßen Schutzes des Ratsmandats.¹¹ Zu den rechtlichen Grenzen, die auf der Einordnung als Ehrenamt beruhen, soll auszugswise aus einem Gutachten zitiert werden, das der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst für die Arbeitsgruppe „Kommunales Ehrenamt“ der 14. Wahlperiode erstellt hat.¹² Dort heißt es:

Die bisherige Rechtsprechung kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Kommunalvertretung ist, auch wenn sie aus Wahlen im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hervorgeht, Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft und kein Parlament. Die Ausgestaltung der Rechtsstellung und der Aufgaben der kommunalen Vertretung und ihrer Mitglieder ist Sache des staatlichen (Landes) Gesetzgebers. Die Ausübung des Mandats in der Gemeindevertretung ist die Erfüllung einer allgemeinen Bürgerpflicht, nicht Tätigkeit zur Sicherstellung der materiellen Lebensgrundlage. Gegenüber den Abgeordneten des Bundestages und der Landtage, d.h. von Parlamenten, in denen grundsätzlich Aufgaben der Legislative wahrgenommen werden, ist die Rechtsstellung der Gemeindevertreter eine grundlegend andere. Wenn der Gemeindevertreter gleichwohl als unabhängiger Vertreter eines parlamentarischen Mandats angesprochen wird, so handelt es sich nur um die rechtstechnische

KrO NRW, siehe dazu die Kommentierung von *Smith*, in: Kleebaum/Palmen, Kreisordnung Nordrhein-Westfalen.

⁷ Die Wahl der Ratsmitglieder richtet sich gem. § 42 GO NRW nach den Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes.

⁸ Die Wahlen richten sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz), siehe dazu den Praxiskommentar von *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen.

⁹ Siehe in Abgrenzung dazu § 62 GO NRW zu Stellung und Aufgaben der Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeisters, die bzw. der auch Mitglied des Rats ist.

¹⁰ Die Ausnahme von diesem Grundsatz bildet die hauptamtlich tätige Bürgermeisterin bzw. der hauptamtlich tätige Bürgermeister.

¹¹ *Wansleben*, in: Held/Winkel, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 264.

¹² Ausarbeitung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes vom 14.08.2009, Antrag 14/7452: „Kommunales ehrenamtliches Engagement muss attraktiv bleiben“, Aufarbeitung der eingegangenen Stellungnahmen und Zusammenfassung der Kernthemen, bearbeitet von *Klaus Aalbers* und Rechtsreferendar *Christoph Ohrmann*, Information 14/1023, S. 57; siehe auch den Bericht der Arbeitsgruppe an den Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform vom 02.03.2010, Vorlage 14/3252.

Einengung des Begriffs des ehrenamtlich tätigen Bürgers, der ohne Entgelt für seine Gemeinde in organschaftlicher Stellung tätig ist. Für die Rechtsstellung der gewählten Kommunalvertreter fehlt es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts an einer eigenständigen Vorschrift der status- und entschädigungsrechtlichen Position. [...]

Im Folgenden soll zunächst der Regelungszusammenhang dargestellt werden, um anschließend auf die hier fragliche Reichweite des Freistellungsanspruchs einzugehen.

3. Aufwandsentschädigung

Mandatsträger erhalten als Ausgleich für die mit dem Mandat verbundenen finanziellen Aufwendungen eine Aufwandsentschädigung:

§ 45 Entschädigung der Ratsmitglieder

[...]

(5) Unabhängig von einem Anspruch auf Verdienstaufschlag besteht ein Anspruch auf angemessene Aufwandsentschädigung nach folgenden Maßgaben:

- 1. Einem Ratsmitglied oder einem Mitglied einer Bezirksvertretung kann die Aufwandsentschädigung teilweise als Sitzungsgeld für Rats-, Bezirksvertretungs-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen gezahlt werden.*
- 2. Ein Ausschussmitglied, das nicht Ratsmitglied ist (sachkundiger Bürger oder sachkundiger Einwohner), erhält ein Sitzungsgeld für die im Rahmen seiner Mandatsausübung erforderliche Teilnahme an Ausschuss- und Fraktionssitzungen.*
- 3. Ein stellvertretendes Ausschussmitglied, das nicht Ratsmitglied ist, erhält unabhängig vom Eintritt des Vertretungsfalles für die im Rahmen seiner Mandatsausübung erforderliche Teilnahme an Fraktionssitzungen ein Sitzungsgeld.*

(6) Fraktionssitzungen sind auch Sitzungen von Teilen einer Fraktion (Fraktionsvorstand, Fraktionsarbeitskreise). Die Zahl der ersatzpflichtigen Fraktionssitzungen pro Jahr ist in der Hauptsatzung zu beschränken.

(7) Das für Inneres zuständige Ministerium bestimmt durch Rechtsverordnung

- 1. die Höhe des Regelstundensatzes und des Höchstbetrages nach Absatz 2,*
- 2. die Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung sowie die Höhe der Sitzungsgelder,*
- 3. die Fahrtkostenerstattung und den Ersatz von Auslagen neben der Aufwandsentschädigung.*

Die Höhe der Aufwandsentschädigung und der Sitzungsgelder ist zu Beginn und mit Ablauf der Hälfte der Wahlperiode anzupassen. Grundlage dafür ist die Preisentwicklung ausgewählter Waren und Leistungen im Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte seit dem Zeitpunkt der vorangegangenen Anpassung der Höhe der Aufwandsentschädigung und der Sitzungsgelder. Die Höhe des Regelstundensatzes und des Höchstbetrages wird zu Beginn und zur Mitte jeder Wahlperiode im Hinblick auf ihre Angemessenheit überprüft.

Das Innenministerium hat auf Grundlage von § 45 Abs. 7 GO NRW (sowie weiterer Normen des Kommunalverfassungsrechts) die Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse vom 5. Mai 2014 erlassen (EntschVO). Dort werden Höhe und Modalitäten geregelt.

Besonders hinzuweisen ist im Zusammenhang mit der hier zu diskutierenden Frage noch auf die Regelung zur Fahrtkostenerstattung. Nach § 45 Abs. 7 Nr. 3 GO NRW i.V.m. § 5 EntschVO ist diese der Höhe nach begrenzt auf den Ersatz der Fahrtkosten, die für die Fahrt zwischen der (Haupt-)Wohnung und dem Sitzungsort entstehen würden:

§ 5 EntschVO Fahrkosten

(1) Mitgliedern kommunaler Vertretungen und Ausschüsse sowie Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern werden die Fahrkosten, die ihnen durch Fahrten zum Sitzungsort und zurück entstehen, erstattet, **höchstens jedoch in Höhe der Kosten der Fahrten von der Wohnung zum Sitzungsort und zurück.** Bei mehreren Wohnungen ist von der Hauptwohnung auszugehen. Entsprechendes gilt für Fahrkosten aus Anlass der Repräsentation der kommunalen Körperschaft, die der oder dem Vorsitzenden oder - auf Veranlassung der oder des Vorsitzenden oder der Vertretung - ihren oder seinen Stellvertreterinnen oder Stellvertretern oder anderen Mitgliedern der Vertretung entstehen, soweit es sich nicht um Dienstreisen (§ 6) handelt.

[...]

[**Anm.:** Hervorhebung durch Verfasser.]

Mandatsträger erhalten für die Anfahrt von der Arbeitsstelle zu Sitzungsterminen also eine Kostenerstattung höchstens in Höhe der Kosten der Fahrt von der Wohnung zum Sitzungsort.

4. Freistellungsanspruch

Zentral für das vorliegende Gutachten ist die Regelung des Freistellungsanspruchs in § 44 Abs. 2 GO NRW:

§ 44 Freistellung

[...]

(2) Die Ratsmitglieder, Mitglieder der Bezirksvertretungen oder Mitglieder der Ausschüsse sind **für die Zeit der Ausübung des Mandats von ihrer Verpflichtung zur Arbeit freizustellen. Zur Ausübung des Mandats gehören Tätigkeiten, die mit dem Mandat in unmittelbarem Zusammenhang stehen** oder auf Veranlassung des Rates, der Bezirksvertretung oder des Ausschusses erfolgen. Auf Veranlassung des Rates erfolgt auch eine Tätigkeit als vom Rat entsandter Vertreter der Gemeinde in Organen und Gremien von juristischen Personen und Vereinigungen des privaten oder öffentlichen Rechts sowie als Stellvertreter des Bürgermeisters. Bei Mandatsträgern, die innerhalb eines vorgegebenen Arbeitszeitrahmens über Lage und Dauer der individuellen Arbeitszeit selbst entscheiden können, ist die Zeit der Ausübung des Mandats innerhalb dieses Arbeitszeitrahmens zur Hälfte auf ihre Arbeitszeit anzurechnen. Der Anspruch auf Ersatz des Verdienstauffalls nach § 45 ist in diesem Fall auf diese Hälfte beschränkt.

[...]

[**Anm.:** Hervorhebung durch Verfasser.]

Der Freistellungsanspruch richtet sich gegen den jeweiligen Arbeitgeber.¹³ Dieser ist im Gegenzug berechtigt, das Gehalt entsprechend zu kürzen. Für den dadurch entstehenden Verdienstauffall steht Mandatsträgern unter bestimmten Voraussetzungen ein Ersatzanspruch gegenüber der Kommune zu (siehe sogleich II. 5.).

¹³ Dem Arbeitgeber steht keine eigene Entscheidung zu. Er kann jedoch Nachweise über das Bestehen der Anspruchsvoraussetzungen verlangen, *Wansleben*, in: Held/Winkel, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 265.

a) Sachlicher Anwendungsbereich

Der Freistellungsanspruch ist zeitlich beschränkt auf die Ausübung des Mandats. Zentral ist § 44 Abs. 2 Satz 2 GO NRW, der den Begriff der Mandatsausübung konkretisiert. Notwendig ist ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Tätigkeit und Mandat. Voraussetzung ist das zeitliche Aufeinandertreffen von Mandats- und Arbeitspflichten.

Noch im unmittelbaren Zusammenhang stehen beispielsweise Sitzungspausen, aber auch kurze Abschlussgespräche im Nachgang von Sitzungen.¹⁴ Für parteiinterne Veranstaltungen, Fachtagungen oder die eigene private Vorbereitung von Sitzungen erfolgt dagegen keine Freistellung, da insoweit ein unmittelbarer Zusammenhang verneint wird.¹⁵ Das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen ist dabei eine Frage des jeweiligen Einzelfalls, bei dem der konkrete Sachverhalt unter Berücksichtigung der widerstreitenden Interessen zu bewerten ist.¹⁶

Bei flexiblen Arbeitszeiten gewährt § 44 Abs. 2 Satz 5 GO NRW für die Gleitzeit, die nicht zur Kernarbeitszeit gehört, einen Freistellungsanspruch von 50 % der für die Mandatswahrnehmung aufgewendeten Zeit durch Zeitgutschrift auf dem Gleitzeitkonto.¹⁷

b) Persönlicher Anwendungsbereich

Der persönliche Anwendungsbereich von § 44 Abs. 2 GO NRW ist in den Details streitig.¹⁸ Eine ausführliche Darstellung ist für dieses Gutachten nicht erforderlich. Dem Grunde nach gilt das Folgende:

Unstreitig ist zunächst die Geltung für Arbeitsverhältnisse zu privaten bzw. nicht-öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern. Für Tarifbeschäftigte im Anwendungsbereich des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) soll § 44 Abs. 2 GO NRW als Arbeitsbefreiungsnorm im Sinne von § 29 Abs. 2 TVöD gelten.¹⁹

Für Landes- und Kommunalbeamte gilt ergänzend zu § 44 Abs. 2 GO NRW die einschlägige Norm aus dem nordrhein-westfälischen Landesbeamtengesetz (LBG):

§ 72 Urlaub aus anderen Anlässen, Mandatsträgerinnen und Mandatsträger

[...]

¹⁴ *Schneider*, RiA 1988, S. 57, 58.

¹⁵ *Wansleben*, in: Held/Winkel, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 265; zu Zeiten der privaten Vorbereitung siehe auch *Schneider*, RiA 1988, S. 57, 58 sowie VGH Mannheim, Beschluss vom 21.10.1983, Az. 4 S 1704/83, NVwZ 1984, S. 670, 671.

¹⁶ *Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 Anm. II.

¹⁷ *Wansleben*, in: Held/Winkel, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 265.

¹⁸ Vgl. die Kommentierungen von *Erenkämper*, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, sowie von *Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, jeweils zu § 44 Abs. 2. Eine Erweiterung des Anspruchs erfolgte durch das Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts vom 18.09.2012. Allen Mandatsträgern sollte ein unmittelbar Anspruch nach § 44 GO NRW eingeräumt werden; unabhängig davon, ob das Arbeitsverhältnis zu einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber besteht.

¹⁹ *Erenkämper*, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 240; siehe auch *Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 Anm. II.

*(3) Zur Ausübung eines Mandats in der Vertretung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes oder einer Bezirksvertretung sowie für die Tätigkeit als Mitglied eines nach Kommunalverfassungsrecht gebildeten Ausschusses ist der Beamtin oder dem Beamten **der erforderliche Urlaub** unter Belassung der Leistungen des Dienstherrn zu gewähren. Das gilt auch für die von einer kommunalen Vertretung gewählten ehrenamtlichen Mitglieder von Ausschüssen, die auf Grund eines Gesetzes gebildet worden sind, sowie für Beamtinnen und Beamte, die als Mitglied der Vertretung einer Gemeinde Mitglied eines Regionalrates sind.*

[**Anm.:** Hervorhebung durch Verfasser.]

Insoweit ist streitig, ob § 72 Abs. 3 LBG abweichend von § 44 Abs. 2 GO NRW weiterhin auf das Merkmal der Erforderlichkeit abstellt (und es daher eine Diskrepanz zwischen den Normen gibt),²⁰ oder ob sich die „Erforderlichkeit“ im Sinne des § 72 Abs. 3 LBG nach den Regelungen in § 44 Abs. 2 GO NRW bestimmt.²¹

Für Beamtinnen und Beamten des Bundes ist streitig, ob § 44 Abs. 2 GO NRW Anwendung findet, oder § 89 Abs. 3 des Bundesbeamtengesetzes (BBG).²²

5. Entschädigung für Verdienstaussfall

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 GO NRW besteht für kommunale Mandatsträger ein Anspruch auf Ersatz des Verdienstaussfalls, der aufgrund der Ausübung des Mandats entsteht.²³

§ 45 Entschädigung der Ratsmitglieder

*(1) Ein Ratsmitglied, ein Mitglied einer Bezirksvertretung oder ein Mitglied eines Ausschusses hat **Anspruch auf Ersatz des Verdienstaussfalles, der ihm durch die Mandatsausübung entsteht, soweit sie während der Arbeitszeit erforderlich ist.** Entgangener Verdienst aus Nebentätigkeiten und Verdienst, der außerhalb der Arbeitszeit hätte erzielt werden können, bleibt außer Betracht.*

[...]

[**Anm.:** Hervorhebung durch Verfasser.]

Der Verdienstaussfall wird nur ersetzt, soweit er mandatsbedingt entsteht, also auf eine Mandats Tätigkeit zurückgeht, die während der eigentlichen Arbeitszeit erforderlich war.

Im Regelfall gibt es einen Gleichlauf zwischen den Tatbeständen von § 44 Abs. 2 GO NRW und § 45 Abs. 1 GO NRW: Besteht ein unmittelbarer Zusammenhang im Sinne von § 44 Abs. 2 Satz 2 GO NRW, so dass ein Freistellungsanspruch zu bejahen ist, kann grundsätzlich ein Ersatz des Verdienstaussfalls in den Grenzen von § 45 Abs. 1 GO NRW verlangt werden; regelmäßig liegt dann ein Fall von während der Arbeitszeit erforderlicher Mandatsausübung

²⁰ Siehe *Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 Anm. II.

²¹ Siehe *Erlenkämper*, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 239 f., vgl. dort auch die Ausführungen zur Rechtsauffassung der Landesregierung. Zum Wegfall des Begriffs der „Erforderlichkeit“ in § 44 Abs. 2 GO NRW siehe unten III. 4.

²² Siehe die Nachweise in Fußnote 12.

²³ Siehe dazu *Erlenkämper*, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 45 S. 246 ff.; *Bösche*, Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, S. 117.

vor.²⁴ Im Sinne der Gesetzessystematik gilt die gesetzliche Umschreibung des Begriffs der „Mandatsausübung“ in § 44 Abs. 2 Satz 2 GO NRW auch für § 45 Abs. 1 GO NRW. Für den Gleichlauf der Vorschriften spricht auch die Regelung in § 44 Abs. 2 Satz 5 GO NRW, die unmittelbar auf die Regelung des Verdienstauffalls in § 45 GO NRW Bezug nimmt.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Freistellungsanspruch gegen den Arbeitgeber, der Anspruch auf Ersatz des Verdienstauffalls wiederum gegen die Kommune gerichtet ist. Weiterhin ist für den Ersatz von Verdienstauffall grundsätzlich erforderlich, dass ein tatsächlicher und nachweisbarer finanzieller Nachteil erlitten wurde. Keinen Anspruch haben daher beispielsweise Beamtinnen bzw. Beamte, die unter Fortzahlung der Bezüge für die fraglichen Zeiten freigestellt wurden. Kein Anspruch besteht weiterhin, wenn die finanziellen Nachteile aufgrund spezieller Entschädigungsregeln ausgeglichen werden.²⁵

III. Auslegung von § 44 Abs. 2 GO NRW

Nach den obigen Ausführungen ist nun auf die zentrale Frage dieses Gutachtens einzugehen: Gehören Anfahrtszeiten (beispielsweise zu Ratssitzungen) zur Mandatsstätigkeit im Sinne von § 44 Abs. 2 Satz 1 GO NRW? Nach der Regelung in § 44 Abs. 2 Satz 2 GO NRW ist dabei zu prüfen, inwieweit Anfahrten zu den Tätigkeiten gehören, die mit dem Mandat im unmittelbaren Zusammenhang stehen.

Grundsätzlich gehören Anfahrten und damit Anfahrtszeiten zu den Tätigkeiten, die in einem solchen unmittelbaren Zusammenhang stehen; und dies unabhängig davon, ob die Anfahrt von einer Arbeitsstelle im Gebiet der Kommune oder von außerhalb erfolgt.²⁶ Allerdings ist eine Prüfung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls erforderlich, die dann auch zu einer anderen Bewertung führen kann.

Zur Auslegung der Norm im Einzelnen:

1. Wortlaut

Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Norm. Der Begriff „Unmittelbarer Zusammenhang“ stellt zum einen klar, dass nicht nur die konkrete Mandatsstätigkeit selbst gemeint ist, sondern auch zugehörige Tätigkeiten. Durch das Wort „Unmittelbar“ wird der Kreis der zugehörigen Tätigkeiten begrenzt auf jene, die einen sehr engen, also unmittelbaren Zusammenhang aufweisen.

Anfahrten gehören nicht zur direkten Mandatsausübung, stehen mit dieser aber in einem engen Zusammenhang: ohne Anfahrt zur Ratssitzung keine Teilnahme an der Ratssitzung. Der Wortlaut ist dabei deutungs offen: nach dem Wortsinn könnte sowohl für als auch gegen einen solch unmittelbaren Zusammenhang zwischen Anfahrt und Tätigkeit argumentiert werden.

²⁴ *Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 Anm. II., § 45 Anm. II.1.

²⁵ *Erlenkämper*, in: *Articus/Schneider*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 246.

²⁶ So auch *Erlenkämper*, in: *Articus/Schneider*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 242 f., allerdings ohne Differenzierung betreffend die örtliche Lage der Arbeitsstelle.

2. Sinn und Zweck

Lässt der Wortlaut verschiedene Deutungen zu, ist zunächst nach dem Sinn und Zweck der Norm zu fragen: Der Freistellungsanspruch soll es berufstätigen Personen ermöglichen ein kommunales Mandat wahrzunehmen. Das Mandat bleibt dabei allerdings Ehrenamt. Eine Freistellung erfolgt nur im Rahmen des Notwendigen. Dies zeigt sich auch bei der finanziellen Seite: es werden bloß Vermögensnachteile in einem begrenzten Ausmaß kompensiert. Das Mandat ist keine Erwerbstätigkeit und nicht mit finanziellen Vorteilen verbunden.

Entsprechend kann auch die zum Regelungskomplex ergangene Rechtsprechung verstanden werden. So hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) zum damaligen § 108b Abs. 3 des niedersächsischen Beamtengesetzes (entsprach § 89 Abs. 3 BBG) zum „erforderlichen Urlaub“ entschieden:

„Erforderlich i.S. dieser Vorschrift ist Urlaub nur insoweit, als eine zeitlich festgelegte Dienstleistungspflicht des Beamten mit einer zeitlich festgelegten Ratstätigkeit, etwa der Teilnahme an einer Sitzung, zeitlich zusammentrifft, so daß hierdurch der Beamte ohne den Urlaub an der betreffenden Ratstätigkeit unmittelbar gehindert wäre.“

BVerwG, Urteil vom 11.12.1985, Az. 2 C 8/84, NVwZ 1986, S. 743.

Vorausgesetzt wird also grundsätzlich eine zeitliche Kollision der Tätigkeit im Ehrenamt mit der Tätigkeit im Beruf.²⁷ Gemeint sind Situationen, in denen eine Wahrnehmung des Mandats ohne Freistellung von der Arbeit nicht erfolgen kann.

Unter diesen Voraussetzungen muss der Freistellungsanspruch grundsätzlich auch Anfahrten bzw. Anfahrtszeiten erfassen. Dies zeigt das folgende Beispiel: Eine Düsseldorfer Ratsfrau arbeitet in Köln. Möchte sie an der um 14 Uhr beginnenden Ratssitzung teilnehmen, nützt es ihr wenig, wenn sie von ihrem Arbeitgeber ab 14 Uhr freigestellt wird. Ein pünktliches Erscheinen wird ihr dann trotzdem nicht möglich sein. Dabei kann es zunächst keinen Unterschied machen, ob sie aus Köln oder von einer im Stadtgebiet von Düsseldorf gelegenen Arbeitsstelle anfahren muss. Die Anfahrt ist zwingend, so dass eine Freistellung erfolgen muss.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die grundsätzliche Anerkennung der Anfahrt als im unmittelbaren Zusammenhang stehende Tätigkeit nicht dazu führen soll, dass kommunale Mandatsträger sogenannte „Sowieso-Kosten“ auf die Kommune abwälzen können. Grundsätzlich ist die Hin- und Rückfahrt vom Wohnort zum Arbeitsplatz keine Arbeitszeit, sondern „Freizeit“. Die Berücksichtigung der Anfahrt zur Mandatstätigkeit führt im Ergebnis dazu, dass die ohnehin anfallende Heimfahrt nun in die Arbeitszeit fällt und als solche gezählt wird. Insoweit ist eine Prüfung des jeweiligen Einzelfalls erforderlich. Dieser Aspekt ist nicht nur hinsichtlich des Freistellungsanspruchs nach § 44 Abs. 2 GO NRW zu berücksichtigen, sondern auch mit Blick auf den Erstattungsanspruch nach § 45 Abs. 1 GO NRW.

²⁷ Erlenkämper, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 242 f.; OVG NRW, NWVbl. 1993, S. 92; ähnlich auch die Argumentation des VGH Mannheim, Beschluss vom 21.10.1983, Az. 4 S 1704/83, NVwZ 1984, S. 670, 671.

3. Systematik

Die Gesetzessystematik spricht zwar in Teilen gegen die dargestellte Auslegung, kann das dargelegte Normverständnis im Ergebnis aber nicht in Frage stellen:

Verfassungsrechtlich garantiert ist die kommunale Selbstverwaltung; die Verwaltung durch eigene Organe (siehe oben B. I.). Aus dieser Selbstverwaltungsgarantie folgt auch der Grundsatz, dass Ratsmitglied nur sein kann, wer in der Kommune wohnt, dort also seine (Haupt-)Wohnung und mithin seinen Lebensmittelpunkt hat (vgl. § 12 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetzes sowie §§ 20 ff. Bundesmeldegesetz). Daraus folgt aber weder, dass auch der Arbeitsort innerhalb der Gebietskörperschaft liegen muss, noch dass Anfahrtszeiten von außerhalb des Stadtgebiets nicht zur Mandatstätigkeit zählen könnten. Abhängig von den Umständen des Einzelfalls kann natürlich in Frage stehen, ob eine Person mit einer weit entfernten Arbeitsstelle tatsächlich überhaupt im Stadtgebiet wohnt. Dies wäre dann aber eine grundsätzliche Frage und keine des Freistellungsanspruchs.

Aus Gründen der Gesetzessystematik könnte man weiterhin die Auffassung vertreten, dass die Begrenzung der Fahrkostenerstattung auf höchstens die Kosten der Fahrt von der Wohnung zum Sitzungsort (§ 45 Abs. 7 Nr. 3 GO NRW i.V.m. § 5 EntschVO, siehe oben B. II. 3.) dafür spräche, auch für den Freistellungsanspruch eine entsprechend eingrenzende Auslegung vorzunehmen. Dagegen sprechen jedoch zwei Erwägungen: Zum einen liegt mit § 5 EntschVO zu den Fahrtkosten eine konkrete Regelung vor, nicht jedoch für den Freistellungsanspruch. Dies spricht eher dafür, dass insoweit keine vergleichbare Einschränkung gelten soll. Zum anderen geht es bei der Fahrkostenerstattung um den Ausgleich finanzieller Nachteile. Bei den Kosten der Rückfahrt von einem außerhalb gelegenen Arbeitsort handelt es sich fraglos um Sowieso-Kosten, die ohnehin angefallen wären und die das Ratsmitglied selber tragen muss. Bei dem Freistellungsanspruch geht es dagegen um die Ermöglichung der Mandatsausübung.

Die Systematik spricht weiterhin für eine enge Auslegung des Freistellungstatbestands: Es handelt sich um eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass die Mandatswahrnehmung in der Freizeit zu erfolgen hat (Ehrenamt). Nach den allgemeinen Auslegungsgrundsätzen sind Ausnahmetatbestände in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis stets eng auszulegen. Entsprechend ist auch die Rechtsprechung des BVerwG zur Freistellung von Beamten zu verstehen:

„Denn die Vorschrift [§ 108b Abs. 3 Landesbeamtengesetz Niedersachsen] ist als Ausnahme von dem hergebrachten, in Art. 33 V GG verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der vollen Dienstleistungspflicht des Beamten, dem die Alimentationspflicht des Dienstherrn als Korrelat gegenübersteht ([...]), eng auszulegen.“

BVerwG, Urteil vom 11.12.1985, Az. 2 C 8/84, NVwZ 1986, S. 743.

Dies ist bei der Auslegung zu berücksichtigen, vermag aber den Befund nicht zu ändern, dass eine Freistellung für Anfahrten grundsätzlich erfolgen muss, wobei die jeweiligen Umstände des Einzelfalls zu einer anderen Bewertung führen können.

Auch ein Blick auf die Regelungen in anderen Bundesländern zeigt, dass die Freistellung für Anfahrten nicht systemfremd ist. Einige Beispiele:

Gemeindeordnung Bayern

§ 20a Entschädigung

[...]

(2) Ehrenamtlich tätige Personen erhalten ferner für die nach Maßgabe näherer Bestimmung in der Satzung zur Wahrnehmung des Ehrenamts notwendige Teilnahme an Sitzungen, Besprechungen oder anderen Veranstaltungen folgende Ersatzleistungen:

1. [...]

2. Selbständig Tätige können für die ihnen entstehende Zeitversäumnis eine Verdienstausfallentschädigung erhalten. Die Entschädigung wird auf der Grundlage eines satzungsmäßig festgelegten Pauschsatzes gewährt. **Wegezeiten können in angemessenem Umfang berücksichtigt werden.**

[...]

Entschädigungsleistungsgesetz Hamburg

§ 3 Entschädigung für Dienst- und Arbeitsausfall

Erleidet ein Arbeitnehmer infolge seiner ehrenamtlichen Tätigkeit durch die Teilnahme an einer Sitzung einen Lohn- oder Gehaltsausfall, so ist ihm auf Antrag ein entsprechender Betrag aus der Staatskasse zu zahlen. **Zahlungen können nur für den während der Sitzungsdauer und bis zu zwei Stunden davor und danach entstandenen Lohn- oder Gehaltsausfall oder die durch die Arbeitsversäumnis in dieser Zeit verursachten Aufwendungen gefordert werden.**

[**Anm.:** Hervorhebungen durch Verfasser.]

4. Gesetzeshistorie

Auch die Gesetzeshistorie spricht für das dargelegte Verständnis der Norm:

Mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17.05.1994 wurden § 44 Abs. 2 und § 45 Abs. 1 als § 30a Abs. 2 und § 30b Abs. 1 in die GO NRW eingefügt (GV.NRW 1994 S. 270 ff.); durch die Neufassung vom 14.07.1994 hat sich dann die Zählung der §§ geändert (GV.NRW 1994 S. 666 ff.). Seit der Neufassung im Jahr 1994 ist die Gemeindeordnung vielfach geändert worden; drei Änderungen betrafen § 44 Abs. 2.

Für die Fragestellung dieses Gutachtens ist davon das Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts vom 18.09.2012 relevant, mit dem u.a. § 44 Abs. 2 geändert wurde und seine heutige Fassung erhielt:²⁸

²⁸ Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 18.09.2012, GV.NRW 2012 S. 436 ff. Das Gesetz knüpfte an die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Kommunales Ehrenamt“ der 14. Wahlperiode an, Vorlage 14/3252. Zur Diskussion um die Reichweite von § 44 Abs. 2 GO NRW insbesondere im Zusammenhang mit flexiblen Arbeitszeiten bzw. Gleitzeit siehe auch den Kommissionsbericht über Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung aus Januar 2002, erstellt im Auftrag des Innenministeriums, Vorlage 13/1242.

Alte Fassung (bis 2012)	Neue Fassung (ab 2012)
<p>§ 44 Freistellung</p> <p>[...]</p> <p>(2) Die Ratsmitglieder, Mitglieder der Bezirksvertretungen oder Mitglieder der Ausschüsse sind von der Arbeit freizustellen, soweit es die Ausübung ihres Mandats erfordert. Als erforderlich ist eine Freistellung in der Regel anzusehen, wenn die Tätigkeit mit dem Mandat in unmittelbarem Zusammenhang steht oder auf Veranlassung des Rates, der Bezirksvertretung oder des Ausschusses erfolgt und nicht während der arbeitsfreien Zeit ausgeübt werden kann.</p>	<p>§ 44 Freistellung</p> <p>[...]</p> <p>(2) Die Ratsmitglieder, Mitglieder der Bezirksvertretungen oder Mitglieder der Ausschüsse sind von der Arbeit freizustellen, soweit es die Ausübung ihres Mandats erfordert <u>für die Zeit der Ausübung des Mandats von ihrer Verpflichtung zur Arbeit freizustellen.</u> Als erforderlich ist eine Freistellung in der Regel anzusehen, wenn die Tätigkeit mit dem Mandat in unmittelbarem Zusammenhang steht <u>Zur Ausübung des Mandats gehören Tätigkeiten, die mit dem Mandat in unmittelbarem Zusammenhang stehen</u> oder auf Veranlassung des Rates, der Bezirksvertretung oder des Ausschusses erfolgen und nicht während der arbeitsfreien Zeit ausgeübt werden kann. <u>Auf Veranlassung des Rates erfolgt auch eine Tätigkeit als vom Rat entsandter Vertreter der Gemeinde in Organen und Gremien von juristischen Personen und Vereinigungen des privaten oder öffentlichen Rechts sowie als Stellvertreter des Bürgermeisters. Bei Mandatsträgern, die innerhalb eines vorgegebenen Arbeitszeitrahmens über Lage und Dauer der individuellen Arbeitszeit selbst entscheiden können, ist die Zeit der Ausübung des Mandats innerhalb dieses Arbeitszeitrahmens zur Hälfte auf ihre Arbeitszeit anzurechnen. Der Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls nach § 45 ist in diesem Fall auf diese Hälfte beschränkt.</u></p> <p>[...]</p> <p>[Anm.: Ergänzungen sind durch Unterstreichung markiert (<u>Beispiel</u>); Streichungen durch einen Mittelstrich (Beispiel).]</p>

Das Gesetz knüpfte an die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Kommunales Ehrenamt“ der 14. Wahlperiode an.²⁹ In der Gesetzesbegründung heißt es zur Neufassung von § 44 Abs. 2 Satz 2:

²⁹ Bericht der Arbeitsgruppe an den Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform vom 02.03.2010, Vorlage 14/3252. Für diese Arbeitsgruppe erstellte der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst eine Aufarbeitung der eingegangenen Stellungnahmen sowie einen Ländervergleich zu den Schwerpunktthemen mit einem zusammenfassenden Votum (siehe oben Fußnote 12).

„Zur Schaffung von größerer Rechtssicherheit bezeichnet Satz 2 unter Verzicht auf das auslegungsbedürftige Tatbestandsmerkmal „erforderlich“ die Tätigkeiten, die objektiv zur Ausübung des Mandats gehören.“

Gesetzentwurf vom 13.06.2012, Drucksache 16/48, S. 30.

Nach der Kommentierung von *Erlenkämper* soll der Freistellungsanspruch durch die Gesetzesänderung erheblich ausgeweitet worden sein; insbesondere auch durch den Verzicht auf das bisherige Merkmal der „Erforderlichkeit“.³⁰ Ausdrücklich zum Zeitaufwand für die Anreise vertritt *Erlenkämper* die Auffassung, dass der Tatbestand aufgrund der Konkretisierung durch das Kriterium des „unmittelbaren Zusammenhangs“ auch solche Zeiten erfasse.³¹ Auch *Wansleben* geht davon aus, dass sich „die Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamts“ durch die Neufassung von Abs. 2 verbessert haben; der Anspruch also ausgeweitet wurde.³²

IV. Auslegung von § 45 Abs. 1 GO NRW

Wie bereits ausgeführt gibt es im Regelfall einen Gleichlauf zwischen den Tatbeständen von § 44 Abs. 2 GO NRW und § 45 Abs. 1 GO NRW (siehe oben B. II. 5.). Besteht für eine Anfahrt ein Freistellungsanspruch gegenüber dem Arbeitgeber dürfte regelmäßig für diese Zeit auch ein Ersatzanspruch gegenüber der Kommune in den Grenzen des § 45 GO NRW bestehen. Abhängig von den Umständen des Einzelfalls sind allerdings auch Fälle denkbar, in denen zwar ein Freistellungsanspruch, aber kein Ersatzanspruch besteht; insbesondere mit Blick auf das Erfordernis eines konkreten finanziellen Nachteils.

³⁰ *Erlenkämper*, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 239; siehe auch *Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 Anm. II.

³¹ *Erlenkämper*, a.a.O., S. 242 f.

³² *Wansleben*, in: Held/Winkel, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 44 S. 265, aber ohne konkrete Bezugnahme auf die Änderung von Satz 2.

C. Ergebnis

Grundsätzlich gehören Anfahrten (beispielsweise zu Ratssitzungen) zu den Tätigkeiten, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Mandat stehen und für die daher ein Freistellungsanspruch nach § 44 Abs. 2 GO NRW besteht. Anders wäre es Ratsmitgliedern gar nicht möglich pünktlich an den Sitzungen teilzunehmen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Anfahrt von einer Arbeitsstelle im Gebiet der Kommune oder von außerhalb erfolgt. Im Regelfall gibt es einen Gleichlauf zwischen den Tatbeständen von § 44 Abs. 2 GO NRW und § 45 Abs. 1 GO NRW, so dass bei Bestehen eines Freistellungsanspruchs (gegenüber dem Arbeitgeber) regelmäßig auch ein Ersatzanspruch (gegenüber der Kommune) in den Grenzen des § 45 GO NRW besteht.

Allerdings ist in jedem Einzelfall eine Prüfung der konkreten Umstände erforderlich, die auch zu einer anderen Bewertung führen kann. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der Tatbestand des Freistellungsanspruchs grundsätzlich eng auszulegen ist, es sich bei dem kommunalen Mandat um ein grundsätzlich in der Freizeit auszufüllendes Ehrenamt handelt und die Freistellung bzw. der Ersatz von Verdienstaussfall nicht dem Ausgleich ohnehin anfallender Kosten dienen.

D. Literaturverzeichnis

Articus, Stephan / Schneider, Bernd Jürgen, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage, Köln und Düsseldorf 2016

Bätge, Frank, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die Praxis, Band 1, 43. Ergänzungslieferung Februar 2017, Köln

Bösche, Ernst-Dieter, Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage 2013, Erfstadt-Kiedorf

Held, Friedrich Wilhelm / Winkel, Johannes, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Auflage, Wiesbaden 2014

Heusch, Andreas / Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Siegburg 2010

Kleerbaum, Klaus-Viktor / Palmen, Manfred, Kreisordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, Recklinghausen 2009

Löwer, Wolfgang / Tettinger, Peter J., Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u. a. 2002

Rehn, Erich / Cronauge, Ulrich / von Lennep, Hans-Gerd / Knirsch, Hanspeter, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 44. Ergänzungslieferung, Siegburg 2016

Schneider, Werner, Umfang und Grenzen der „erforderlichen freien Zeit“ zur kommunalen Mandatsausübung, RiA 1986, S. 57 ff.