



N i e d e r s c h r i f t
über den öffentlichen Teil der 2. Sitzung
der Enquetekommission „Rahmenbedingungen für das
ehrenamtliche Engagement verbessern“
am 9. Oktober 2020
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Unterrichtung der Landesregierung zu bisher erfolgten Maßnahmen, Programmen, Förderinstrumenten, Hilfestellungen sowie Ergebnissen bestehender Arbeitskreise seitens des Landes Niedersachsen im Kontext des Einsetzungsbeschlusses insgesamt und insbesondere zu Ziffer 4**
Unterrichtung..... 5
grundsätzlichen Regelungen im NKomVG zu ehrenamtlichen Tätigkeiten..... 5
Freistellungsregelungen für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger 6
Regelungen zur Entschädigung der Abgeordneten 10
Steuer- und Sozialversicherungspflicht von Abgeordnetenentschädigungen 12
landesseitige Förderung kommunalpolitischer Vereinigungen 14
Ausblick/Regelungsmöglichkeiten vor Ort..... 14
2. **Organisatorisches**
Wissenschaftliche Begleitung (in nicht öffentlicher Sitzung)..... 17
Weiteres Verfahren..... 17
3. **Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse dieser Sitzung** 21

Anwesend:**Mitglieder der Kommission:**

Mitglieder des Landtags:

1. Abg. Petra Tiemann (SPD), Vorsitzende
2. Abg. Rüdiger Kauroff (SPD)
3. Abg. Karsten Becker (i. V. d. Abg. Dunja Kreiser) (SPD)
4. Abg. Kerstin Liebelt (SPD)
5. Abg. Bernd Lynack (SPD)
6. Abg. Deniz Kurku (i. V. d. Abg. Hanna Naber) (SPD)
7. Abg. Rainer Fredermann (CDU)
8. Abg. Eike Holsten (CDU)
9. Abg. Veronika Koch (CDU)
10. Abg. Frank Oesterhelweg (CDU)
11. Abg. Christian Fühner (i. V. d. Abg. Marcel Scharrelmann) (CDU)
12. Abg. Jörn Schepelmann (CDU)
13. Abg. Volker Bajus (GRÜNE)
14. Abg. Thomas Brüninghoff (FDP)

Als stellvertretendes Mitglied nahm der Abg. Ulrich Watermann (SPD) an der Sitzung teil.

Externe Sachverständige:

Karl-Heinz Banse,
Dr. Florian Hartleb,
Falk Hensel,
Dagmar Hohls,
André Kwiatkowski,
Insa Lienemann,
Marion Övermöhle-Mühlbach,
Jens Risse,
Prof. Dr. Sebastian Unger,
Prof. Dr. Joachim Winkler.

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrat Biela,
Regierungsrat Martin.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Heuer, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10.16 Uhr bis 12.32 Uhr.

Außerhalb der Tagesordnung:*Billigung von Niederschriften*

Die **Kommission** billigte die Niederschrift über die 1. Sitzung.

Fortsetzung der Vorstellungsrunde

Im Rahmen der Konstituierung der Enquetekommission in der 1. Sitzung am 2. Oktober 2020 hatten sich die anwesenden Kommissionsmitglieder vorgestellt. Herr **Jens Risse** war bei jener Sitzung krankheitsbedingt verhindert. Er stellte sich deshalb im Rahmen der Unterrichtung unter Tagesordnungspunkt 1 kurz wie folgt vor.

Jens Risse: Herzlichen Dank dafür, dass der Landesjugendring - mit mir als Vertreter - die Jugendarbeit, die Jugendverbände und die Interessen der Kinder und Jugendlichen in dieser Kommission vertreten darf.

Ich bin seit elf Jahren im geschäftsführenden Vorstand des Landesjugendrings in Niedersachsen. In meinem Hauptberuf bin ich Geschäftsführer der Landesarbeitsgemeinschaft des Bundes der Deutschen katholischen Jugend (Landesstelle Niedersachsen).

Ich möchte mein Fehlen in der letzten Woche entschuldigen. Ich bin leider aus einem Krisengebiet aus dem Urlaub zurückgekommen und hatte letzte Woche Freitag kein negatives Testergebnis. Deshalb bin ich nicht angereist.

Tagesordnungspunkt 1:

Unterrichtung der Landesregierung zu bisher erfolgten Maßnahmen, Programmen, Förderinstrumenten, Hilfestellungen sowie Ergebnissen bestehender Arbeitskreise seitens des Landes Niedersachsen im Kontext des Einsetzungsbeschlusses insgesamt und insbesondere zu Ziffer 4

Unterrichtung

MR **Steinmetz** (MI) trug Folgendes vor:

Auch wenn ich im Rahmen der heutigen Unterrichtung im Wesentlichen über bestehende Regelungen sowie Maßnahmen und Gesetzesvorschläge zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalem Mandat unterrichten werde, möchte ich zunächst auf die

grundsätzlichen Regelungen im NKomVG zu ehrenamtlichen Tätigkeiten

eingehen.

Für das Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung und des Konzepts des Ehrenamtes, wie es in der niedersächsischen Kommunalverfassung verankert ist, ist sicherlich wesentlich, sich klarzumachen, wie die Begrifflichkeiten „Ehrenamt“ und „ehrenamtliche Tätigkeit“ im Rahmen des Kommunalverfassungsrechtes definiert sind.

Beim Lesen des Gesetzes wird die Differenzierung zwischen „Ehrenamt“ und „ehrenamtlicher Tätigkeit“ selbst bei längerer Beschäftigung mit dem Gesetz nicht ohne Weiteres klar. Denn im allgemeinen Sprachgebrauch werden die beiden Begrifflichkeiten synonym verwendet, während es in der Kommunalverfassung wesentliche Unterschiede zwischen diesen beiden Begriffen gibt.

Grundsätzlich ist klar, dass die ehrenamtliche Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben der politische Kern der kommunalen Selbstverwaltung ist. In § 38 NKomVG wird dies ausdrücklich klargestellt. Dort heißt es in Absatz 1:

„Ehrenamtliche Tätigkeit ist eine wesentliche Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung.“

Tatsächlich ist das ehrenamtliche Element zweifelsohne ganz wesentlich durch die ehrenamtliche Wahrnehmung der Abgeordnetentätigkeit in den kommunalen Vertretungen geprägt. Darauf werde ich den Schwerpunkt meiner Ausführungen legen.

Aber das NKomVG enthält diverse Bestimmungen über das kommunale Ehrenamt und verpflichtet Bürgerinnen und Bürger, ehrenamtliche Tätigkeiten zu übernehmen und auszuüben. Allerdings ist jedenfalls im kommunalverfassungsrechtlichen Sinne zwischen „Ehrenämtern“ und anderen „ehrenamtlichen Tätigkeiten“ zu unterscheiden.

Ein Ehrenamt im kommunalverfassungsrechtlichen Sinne - das ist eine Besonderheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung - wird von der Kommune übertragen und kommt für bestimmte Funktionen sogar für die Ernennung zur Ehrenbeamtin oder zum Ehrenbeamten in Betracht.

Das kommunale Mandat, also die Tätigkeit als Abgeordnete oder Abgeordneter in einer kommunalen Vertretung, ist in diesem Sinne kein Ehrenamt, obwohl es im Gegensatz zum Parlamentsmandat ehrenamtlich ausgeübt wird.

Der Grund für diese Differenzierung ist denkbar einfach. Während Ehrenämter im Sinne des Kommunalverfassungsgesetzes von der Kommune übertragen werden, wird das Abgeordnetenmandat durch Wahl erworben. Während für Bürgerinnen und Bürger eine Verpflichtung zur Übernahme von Ehrenämtern besteht, kann dies für die Mitgliedschaft in Gemeinde- oder Kreisvertretungen naturgemäß nicht gelten, sodass das kommunale Mandat den kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften zum Ehrenamt nicht unterfällt.

Auch wenn die verpflichtende ehrenamtliche Tätigkeit im Rahmen eines Ehrenamtes im Vergleich zu freiwilligen ehrenamtlichen Tätigkeiten und hier insbesondere zur Bedeutung des kommunalen Abgeordnetenmandats eher von untergeordneter Relevanz ist, möchte ich an dieser Stelle kurz skizzieren, in welchen Bereichen das kommunale Ehrenamt eine kaum zu unterschätzende Bedeutung für eine funktionierende Kommune hat.

Die Spannweite ehrenamtlicher Tätigkeiten auf kommunaler Ebene ist erheblich und vielfältig. So sind Ortsbürgermeister, Ortsvorsteher, Bürgermeister in Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden und Gemeindedirektoren genauso Ehrenbe-

amate wie Gemeindebrandmeister, Ortsbrandmeister und Kreisbrandmeister. Sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten auf kommunaler Ebene sind Ausschussmitglieder, Beisitzer von Wahlausschüssen, Mitglieder der Wahlvorstände und, was hier besonders hervorzuheben ist, die Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren.

Aber auch im Bereich der Gemeinde-, Stadt- und Kreiselternräte, der Schulausschüsse und des Katastrophenschutzes gibt es ehrenamtliche Tätigkeiten.

Das Gleiche gilt für die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses und für Beauftragte für Naturschutz und Landschaftspflege.

Man mag sich nur einmal Wahlen ohne ehrenamtlich Tätige vorstellen; oder den Brandschutz vor Ort ohne Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren.

Die Entlastung professioneller Kommunalverwaltung durch ehrenamtlich Tätige ist aber nur die eine Seite des Ehrenamtes. Durch ihr Engagement in diesen Ehrenämtern ist den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben, unmittelbar in die Geschicke des Gemeinwesens hineinzuwirken. Dies ist in der Tat ein Spezifikum der kommunalen Selbstverwaltung, weil es entsprechende Strukturen in der staatlichen Verwaltung nicht gibt. Die ehrenamtlich Tätigen sind also Teil der Verwaltung, stehen ihr also nicht wie Bürger im Übrigen gegenüber. Kommunalverwaltung ist also durch die Besonderheit gekennzeichnet, dass Bürgerinnen und Bürger im Rahmen von Ehrenämtern unmittelbar - und nicht nur mittelbar durch Wahlen - in die Verwaltung des Gemeinwesens hineinwirken.

So viel zum Grundsätzlichen. Auch wenn sich die Unterrichtung auf den Aspekt der kommunalen Abgeordneten konzentriert, ist es aus Sicht der Landesregierung wichtig, dass es eine Reihe kommunaler Ehrenämter gibt, ohne die kommunale Selbstverwaltung nicht funktionieren würde.

Nach dieser einleitenden Bemerkung komme ich nunmehr auf den besonderen Bereich des ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Abgeordnetenmandats. Ich möchte Ihnen in fünf Abschnitten darstellen, welche bestehenden und geplanten Regelungen und Maßnahmen, Förderinstrumente und Hilfestellungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalem Mandat bestehen.

Beginnen werde ich mit der bestehenden Freistellungsregelung für Mandatsträgerinnen und -träger. Ich werde berichten, was im Rahmen der bevorstehenden Novelle des NKomVG zur Ausweitung der Freistellungsregelungen geplant ist. Ich werde dann in einem zweiten Abschnitt auf die Regelungen zur Entschädigung der Abgeordneten eingehen. Drittens werde ich ein Schlaglicht auf die Steuer- und Sozialversicherungspflicht für die Entschädigung der Abgeordneten werfen. Viertens werde ich kurz auf die Förderung der kommunalpolitischen Vereinigungen eingehen. Abschließend werde ich auf Möglichkeiten zu Regelungen eingehen, die vor Ort schon jetzt etwa im Rahmen der Geschäftsordnungen der kommunalen Vertretungen getroffen werden können, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit dem kommunalen Mandat zu verbessern.

Ich beginne mit den

Freistellungsregelungen für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.

Die einschlägige Rechtsgrundlage für das Verhältnis von Mandatstätigkeit und Beruf stellt § 54 Abs. 2 NKomVG da. Ich zitiere diese Bestimmung kurz, weil sie die wesentlichen Aspekte regelt, die dieses nicht immer ganz konfliktfreie Verhältnis vor allem zwischen Beruf und der ehrenamtlichen kommunalen Abgeordnetentätigkeit skizzieren. Dort heißt es:

„Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Mitglieds der Vertretung zu übernehmen und auszuüben. Es ist unzulässig, Abgeordnete wegen ihrer Mitgliedschaft aus einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis zu entlassen oder ihnen zu kündigen. Den Abgeordneten ist die für ihre Tätigkeit notwendige freie Zeit zu gewähren. Ihnen ist darüber hinaus in jeder Wahlperiode bis zu fünf Arbeitstage Urlaub zu gewähren, damit sie an Fortbildungsveranstaltungen teilnehmen können, die im Zusammenhang mit dem Amt der oder des Abgeordneten stehen.“

Ich fasse das zusammen. Insbesondere enthält die Vorschrift also Folgendes:

- das Verbot der Behinderung der Mandatsausübung,
- ein Entlassungs- und Kündigungsverbot,

- das Gebot an den Arbeitgeber, die für die Mandatsstätigkeit notwendige freie Zeit zu gewähren, und
- Anspruch auf Urlaub zur Fortbildung.

Diese Regelung erklärt sich daraus, dass es in Anbetracht der Aufgaben kommunaler Mandatsträger nicht ausbleibt, dass die Wahrnehmung des Mandats häufig mit beruflichen Pflichten kollidiert. Deswegen kommt der Regelung über die Freistellung von der Arbeit in der Praxis eine erhebliche Bedeutung zu.

Insgesamt hat sich die Vorschrift, wie sie im Gesetz schon seit Langem enthalten ist - so das Fazit der Landesregierung -, bewährt. Angesichts der Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle entfaltet sie oftmals allerdings nur noch eine unzureichende Wirkung, da sie an die Kollision der Mandatsstätigkeit mit einem festen Arbeitszeitmodell anknüpft.

Zur Erläuterung: Die jetzige Freistellungsregelung geht von festen Arbeitszeitmodellen aus, also davon, dass die oder der kommunale Abgeordnete in einem festen Arbeitszeitmodell arbeitet, bei dem ganz genau festgelegt ist, dass 8 Stunden - oder welche Stundenzahl auch immer - in einer von vornherein festgelegten Zeit abzuleisten sind. Da solche festen Arbeitszeitmodelle natürlich weiterhin fortbestehen werden, hat diese Regelung nach wie vor ihre Berechtigung. Aber mit der Zunahme von flexiblen Arbeitszeitmodellen, bei denen den Beschäftigten mitunter lediglich eine Kernarbeitszeit vorgeschrieben ist, darüber hinaus aber ein mehr oder weniger weiter Arbeitszeitrahmen besteht, innerhalb dessen die Beschäftigten selbst entscheiden können, inwieweit oder wann sie ihrer Arbeits- oder Dienstleistungspflicht nachkommen, stößt diese Bestimmung an ihre Grenzen.

Deshalb bereitet das Innenministerium derzeit einen Gesetzentwurf vor, um der Weiterentwicklung der Arbeitszeitmodelle künftig Rechnung tragen zu können. Der Referentenentwurf ist im Ministerium erarbeitet worden. Jetzt finden gerade noch einzelne Abstimmungen u. a. mit den kommunalen Spitzenverbänden statt. Derzeit ist die Freigabe für die Verbandsanhörung für Ende dieses Monats bzw. Anfang November geplant. Ziel ist es, dass die Novelle des NKomVG zur neuen Wahlperiode der kommunalen Vertretungen, also zum 1. November 2021, in Kraft tritt.

Eine wesentliche Änderung betrifft die Ausweitung der Freistellungsregelung.

Die Mitglieder der Vertretung sollen durch ihr kommunalpolitisches Engagement keine beruflichen oder finanziellen Nachteile erleiden. Die jetzige Regelung des NKomVG - § 54 Abs. 2 - enthält bisher nur ein allgemeines Behinderungsverbot. Zukünftig soll das bestehende Behinderungsverbot durch ein Benachteiligungsverbot ergänzt werden, das Nachteile im Arbeits- oder Dienstverhältnis der kommunalen Abgeordneten verbietet.

Vergleichbare Benachteiligungsverbote bestehen bereits für die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren im Niedersächsischen Brandschutzgesetz und für ehrenamtliche Richterinnen und Richter im Deutschen Richtergesetz.

Mit entsprechenden Benachteiligungsverboten sollen die Motivation zur Übernahme und Beibehaltung des Amtes sowie sein Ansehen in der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Bedeutung der ehrenamtlichen Tätigkeit gestärkt werden.

Aus Sicht der Landesregierung rechtfertigt es die Funktionsfähigkeit der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung der Kommunen, das allgemeine Behinderungsverbot um ein solches Benachteiligungsverbot zu ergänzen.

Damit wird die Grundlage für eine Freistellungsregelung geschaffen, die auch eine Benachteiligung berücksichtigt, die entsteht, wenn Abgeordnete in Ausübung des kommunalpolitischen Mandats faktisch in ihrer Befugnis beschränkt werden, innerhalb der Gleitzeitphase Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit in gewissen Grenzen selbst zu bestimmen

Hintergrund ist, dass in Arbeitsverhältnissen, für die Gleitzeit gilt, eine zeitlich festgelegte Dienstleistungspflicht nur innerhalb der Kernarbeitszeit besteht, weil die Beschäftigten nur in diesem Zeitraum gehalten sind, ihre arbeitsrechtlichen Verrichtungen zu festgelegten Zeiten zu erfüllen. Demgegenüber steht der Mandatsstätigkeit während der Gleitzeitphase regelmäßig keine Pflicht zur Dienstleistung im Arbeitsverhältnis gegenüber. Für die in die Gleitzeit fallenden Zeiten der mandatsbedingten Aufgabenwahrnehmung kommt eine Freistellung nach der bisherigen Regelung daher bisher nicht in Betracht, da es insoweit an einer Pflichtenkollision zwischen der

Mandatstätigkeit und der Dienstleistungsverpflichtung gegenüber dem Arbeitgeber fehlt.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Gleitzeit- oder anderen flexiblen Arbeitszeitmodellen haben daher keine Möglichkeit, einen Freistellungsanspruch gegenüber dem Arbeitgeber geltend zu machen.

Für die Abgeordneten heißt dies, dass sie ihre beruflichen Arbeitsverpflichtungen, die durch Arbeitszeitkontingente festgelegt sind, im Voraus erbringen oder aber nachholen müssen. Das ist ein wesentlicher Unterschied zu denjenigen, die in festen Arbeitszeitmodellen arbeiten. Denn diese müssen die für die Abgeordnetentätigkeit aufgewandte Zeit nicht nachholen. Diese Zeit wird vielmehr sozusagen auf dem Arbeitszeitkonto gutgeschrieben. Das funktioniert bei der jetzigen Regelung für flexible Arbeitszeitmodelle aber nicht.

Der Vorteil, auf die jeweiligen Arbeitsanfänge, auf persönliche und familiäre Umstände flexibel reagieren zu können und durch Mehrarbeit ein Überstundenkonto aufzubauen, wird bei Mandatsträgern durch die Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit während der Gleitzeit erheblich eingeschränkt. Das führt zur Benachteiligung derjenigen, die ein kommunales Abgeordnetenmandat ausüben, weil sie infolge der Ausübung des Abgeordnetenmandats faktisch in ihrer Befugnis beschränkt werden, innerhalb der Gleitzeitphase Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit in gewissen Grenzen selbst zu bestimmen. Insoweit sind sie gegenüber anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern benachteiligt, weil sie Teile der Gleitzeit für die Erfüllung der Pflichten aus dem Abgeordnetenmandat einsetzen müssen. Diese Zeit steht ihnen nicht zur Verfügung, um das Arbeitszeitsoll zu erfüllen.

Dieser Benachteiligung soll nun mit dem Gesetzentwurf entgegengewirkt werden.

Die neuen Regelungen sollen vorsehen, dass den Abgeordneten zukünftig für die Mandatstätigkeit aufgewandte Zeiten, die außerhalb der Kernarbeitszeit, aber innerhalb des Arbeitszeitrahmens liegen, bei der individuell zu berechnenden Gesamtarbeitszeit zumindest teilweise berücksichtigt werden. Der Anspruch ist höchstens auf die auf den betreffenden Tag entfallende durchschnittliche Arbeitszeit einschließlich der bereits erbrachten oder noch zu erbringenden Arbeits- oder Dienstleistungen begrenzt. Damit soll sicherge-

stellt werden, dass durch Mandatstätigkeit keine „Mehrarbeit“ gutgeschrieben werden kann. Wenn eine Arbeitsverpflichtung von beispielsweise acht Stunden besteht, kann man sich Stunden höchstens bis zu diesen acht Stunden gutschreiben lassen, wenn man eine entsprechende Zeit ehrenamtlich tätig war.

Wir werden das in dem Gesetzentwurf - dies unterscheidet sich von der derzeitigen Regelung in Nordrhein-Westfalen, die es den Abgeordneten sehr frei überlässt, welche Zeiten sie sich gegebenenfalls auf ihrem Arbeitszeitkonto gutschreiben lassen -, auf eine begrenzte Zahl an bestimmten typischen Tätigkeiten im Rahmen des kommunalen Mandats beschränken.

In Betracht kommen Zeiten, in denen die Abgeordneten

- an Vertretungs-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen,
- an Sitzungen, bei denen sie als von der Vertretung bestimmte Vertreterin oder Vertreter der Kommune in Organen und Gremien von juristischen Personen und Vereinigungen des öffentlichen oder privaten Rechts, also etwa an Aufsichtsratssitzungen, sowie
- an Veranstaltungen, bei denen die Vertretung die Teilnahme beschlossen hat oder zu denen die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte die Abgeordneten eingeladen hat,

teilnehmen.

Für diese Tätigkeiten soll die Möglichkeit bestehen, sich die dafür aufgewendete Zeit bis zu der genannten Grenze als Arbeitszeit gutschreiben zu lassen.

Eine vollständige Anrechnung der gesamten für die Mandatstätigkeit aufgewandten Zeiten erscheint nach Ansicht der Landesregierung nicht sachgerecht, da die Wahrnehmung eines Abgeordnetenmandats ehrenamtlich erfolgt. Ehrenamtliche Tätigkeit im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung bedeutet immer auch, Zeit im Interesse des Gemeinwohls zu opfern. Zeiten, die Abgeordnete über die Teilnahme an den in dem Entwurf genannten Sitzungen und Veranstaltungen hinaus nutzen, um ihr Abgeordnetenmandat ausüben, etwa um zu Hause die Sitzungsunterlagen durcharbeiten oder an weiteren Veranstaltungen der Kommune oder Dritter teilzunehmen, bleiben insoweit unberücksichtigt.

Die Regelung verfolgt das Ziel, Beschäftigte mit und ohne gleitende Arbeitszeit strukturell grundsätzlich gleich zu behandeln, und vermeidet vor diesem Hintergrund jegliche Anreizwirkung, eingübte Sitzungsrhythmen zu verändern.

Abg. **Bernd Lynack** (SPD) kam auf die für die Anrechnung der außerhalb der Kernarbeitszeit aufgewandten Zeiten für Mandatstätigkeit vorgesehene Begrenzung auf „höchstens die auf den betreffenden Tag entfallende durchschnittliche Arbeitszeit“ zu sprechen, und skizzierte den Fall, dass für 16 Uhr zu einer Ratssitzung eingeladen sei und ein Ratsmitglied dann unter Nutzung eines flexiblen Arbeitszeitmodells seine berufliche Arbeit erst um 14 Uhr aufnehme. Er wollte wissen, ob Instrumentarien vorgesehen seien, mit denen einer solchen Ausnutzung der Neuregelung ein Riegel vorgeschoben werden könne.

MR **Steinmetz** (MI) antwortete, vorgesehen sei ein Freistellungsanspruch, wie er auch bislang schon für feste Arbeitszeitmodelle geregelt sei. Im Übrigen solle lediglich geregelt werden, dass die Addition der Zeit der eventuell an dem gleichen Tag geleisteten Arbeit mit der gutgeschriebenen Zeit, die für relevante kommunalpolitische Tätigkeit aufgewandt worden sei, in der Summe nicht mehr ergeben dürfe als die auf den betreffenden Tag entfallende durchschnittliche Arbeitszeit.

Abg. **Rainer Fredermann** (CDU) bat ebenfalls um eine nähere Erläuterung der vorgesehenen Begrenzung.

Außerdem wollte er wissen, ob für die Wahrnehmung eines Aufsichtsratsmandates, das mit einer Vergütung verbunden sei, die dem betreffenden Mandatsträger zufließe, überhaupt eine Freistellung gewährt werden könne.

MR **Steinmetz** (MI) antwortete, im Gesetzentwurf sei in der Tat die Einschränkung vorgesehen „so weit dafür keine Aufwandsentschädigung gezahlt wird“.

Mit der vorgesehenen Neuregelung würden auch die Zeiten erfasst, die außerhalb der Kernarbeitszeit lägen. Sie beziehe sich auf Zeiten, die innerhalb der Rahmenarbeitszeit für das kommunale Mandat bzw. die genannten Tätigkeiten aufgewandt würden. Diese Zeiten sollten insgesamt, gedeckelt auf die höchstens auf den betreffenden Tag entfallende durchschnittliche Arbeitszeit, ausgeglichen werden.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) meinte, selbstverständlich sei es zu begrüßen, dass kommunale Mandatsträger künftig keine Benachteiligungen mehr durch die Ausübung des Mandats erfahren sollten. Dass Mandatsträger gleichwohl berufliche Benachteiligungen - etwa bei Beförderungen - erfahren, könne sicherlich nicht ganz ausgeschlossen werden.

Er habe dies so verstanden, dass im Fall eines kommunalen Mandatsträgers, der an einem bestimmten Tag eine regelmäßige durchschnittliche Arbeitszeit erbringen müsse, dazu aber nicht in der Lage sei, weil er Zeit für ein kommunales Mandat aufzuwenden habe, die Kommune den Arbeitgeber dafür entschädige, dass er diese Zeit bei der individuell zu berechnenden Gesamtarbeitszeit berücksichtigen müsse.

MR **Steinmetz** (MI) bestätigte, wenn der Arbeitgeber in einem solchen Fall einen entsprechenden Antrag bei der Kommune stelle, habe er Anspruch auf Erstattung. Für den Mandatsträger beschränke sich die Regelung darauf, dass er - abgesehen von der vorgesehenen Deckelung - die für die Mandatstätigkeit aufgewandte Zeit nicht nacharbeiten müsse.

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) erkundigte sich danach, ob auch Vorbereitungssitzungen im Vorfeld von Ausschusssitzungen von der Neuregelung erfasst seien.

MR **Steinmetz** (MI) sagte zu, die Antwort auf diese Frage nachzureichen.

Jens Risse warf die Frage auf, ob die Freistellungsregelungen auch für Auszubildende vorgesehen seien.

Außerdem wies er darauf hin, dass an den Hochschulen und Universitäten im Vergleich zu früher immer mehr Pflichtveranstaltungen stattfänden. Er wollte wissen, ob Regelungen geplant seien, mit denen verhindert werde, dass Studierende benachteiligt würden, die sich kommunalpolitisch engagierten.

MR **Steinmetz** (MI) legte dar, für Auszubildende gelte die vorgesehenen Neuregelung ebenso wie für alle anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Von der derzeit geltenden Regelung seien auch Auszubildende vollumfänglich erfasst.

Die Belange Studierender, die sich kommunalpolitisch engagierten, habe das Innenministerium bislang nicht „auf dem Schirm“ gehabt. Den Hinweis

von Herrn Risse nehme er gern mit. Der Gesetzentwurf sei derzeit noch im Werden, und von daher sei das Innenministerium für jede Anregung dankbar.

Prof. **Dr. Sebastian Unger** wies darauf hin, dass nach der von dem Ministerialvertreter angesprochenen nordrhein-westfälischen Regelung Zeit, die innerhalb des Arbeitszeitrahmens für die Ausübung eines kommunalen Mandats aufgewendet werde, zur Hälfte angerechnet werde.

Die Ausführungen des Ministerialvertreters habe er so verstanden, dass dies in Niedersachsen nicht angedacht sei.

Herr Prof. Dr. Unger wollte in diesem Zusammenhang wissen, ob schon einmal darüber nachgedacht worden sei, Zeiten anzurechnen, die außerhalb des Arbeitszeitrahmens lägen. Zur Begründung einer solchen Überlegung könnte argumentiert werden, dass Zeit, die außerhalb des Arbeitszeitrahmens für die Mandatstätigkeit aufgewendet werde, nicht für private Belange, wie etwa Kinderbetreuung, zur Verfügung stehe, sodass diese Belange dann innerhalb des Arbeitszeitrahmens wahrgenommen werden müssten.

MR **Steinmetz** (MI) legte dar, in Nordrhein-Westfalen könne die Zeit für sämtliche Tätigkeiten, auch für zu Hause geleistete Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem kommunalpolitischen Mandat stünden, ausgeglichen werden.

Das Innenministerium habe die nordrhein-westfälische Regelung genau geprüft und sei zu dem Ergebnis gekommen, dass enumerativ aufgezählt werden solle, für welche Tätigkeiten ein Ausgleich gewährt werden könne, um die hierfür aufgewandten Zeiten voll anzurechnen, wobei andere Zeiten dann allerdings außen vor blieben. Eine Regelung, die andere Zeiten mit einbezöge, wäre aus der Sicht des Innenministeriums streitanfällig, zumal sich auch die Frage stelle, wie diese Zeiten nachgewiesen bzw. dokumentiert werden sollten.

Was die Frage angehe, ob auch Zeiten berücksichtigt werden sollten, die außerhalb des Arbeitszeitrahmens lägen, so müsse berücksichtigt werden, dass es hier um *ehrenamtliche* Tätigkeiten gehe. Hinzu komme, dass in der Arbeitswelt der Arbeitszeitrahmen immer weiter ausgedehnt werde. Bei den obersten Landesbehörden reiche der Arbeitszeitrahmen von 6 Uhr bis 20 Uhr. In der Privatwirtschaft reiche der Arbeitszeitrahmen vielfach weit darüber hinaus, sodass das Innen-

ministerium keine Notwendigkeit sehe, dass Zeiten berücksichtigt würden, die außerhalb des für die jeweilige kommunale Mandatsträgerin bzw. den jeweiligen kommunalen Mandatsträger geltenden Arbeitszeitrahmens lägen.

Herr Steinmetz fuhr zu den

Regelungen zur Entschädigung der Abgeordneten

fort:

Wie auch in den anderen Bundesländern basiert die Tätigkeit kommunaler Abgeordneter traditionell auf dem Prinzip der Ehrenamtlichkeit und Unentgeltlichkeit.

Für die Wahrnehmung des Mandats erhalten kommunale Abgeordnete, anders als parlamentarische Abgeordnete, keine Diäten zur Gewährleistung des Lebensunterhalts. Die Aufwandsentschädigungen, auf die kommunale Mandatsträger einen Anspruch haben, dienen nicht der Alimantation, sondern sollen vermeiden, dass die Abgeordneten aufgrund ihres ehrenamtlichen Engagements finanzielle Nachteile zu erwarten haben.

Die rechtlichen Grundlagen bestehen in § 55 und § 44 des Kommunalverfassungsgesetzes.

Aus Sicht der Landesregierung ist das Entschädigungsrecht ein wichtiger Baustein, um die Attraktivität der Mitarbeit in den kommunalen Vertretungen zu erhalten. Wer sich ehrenamtlich engagiert, hat Anspruch auf Erstattung seiner Auslagen und seines Verdienstauffalls.

Damit ist das Thema allerdings noch nicht erschöpfend dargestellt. Insbesondere darf nicht vergessen werden, dass es sich bei dem kommunalen Mandat um eine ehrenamtliche und damit unentgeltliche Aufgabe handelt. Wichtig ist, dass das ehrenamtliche Engagement aber auch nicht zu finanziellen Nachteilen führen darf.

Die Herausforderung bei der Festlegung der Entschädigung besteht darin, in dem Spannungsfeld zwischen Ehrenamt und Nachteilsausgleich das richtige Maß zu finden. Dazu hat Niedersachsen im Jahr 2011 als erstes Bundesland eine Kommission berufen, die sogenannte Entschädigungskommission, die Empfehlungen für die Satzungsregelungen der Kommunen über die Ent-

schädigung der Abgeordneten geben soll.¹ Die Entschädigung für die Abgeordneten ist nicht gesetzlich geregelt. Früher war das mal der Fall. Dann ist die gesetzliche Regelung jedoch aufgehoben worden, und die Festlegung der Entschädigungen ist den Kommunen selbst überlassen worden. Es hat sich aber gezeigt, dass die Festlegung sehr streitanfällig war. Auf eine Forderung der kommunalen Spitzenverbände hin hat das Land dann die genannte Entschädigungskommission eingesetzt, die bestimmte Richtwerte bzw. Orientierungswerte für die jeweils bevorstehende Wahlperiode entwickeln soll. Innerhalb dieser Richtwerte obliegt es weiterhin den Kommunen, für sich festzulegen, welche Entschädigungssätze gezahlt werden.

Dahinter steht der Gedanke, dass den Kommunen nicht im Detail vorgegeben werden soll, wie die Entschädigungen auszusehen haben, dass es aber gleichwohl bestimmte Eckwerte gibt, an denen sich die Kommunen orientieren sollen.

Das Konzept dieser Kommission sieht ein kleines arbeitsfähiges Gremium vor, in dem die wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte vertreten sind. Da es um die kommunalen Vertretungen geht, ist es selbstverständlich, dass die kommunalen Spitzenverbände je ein Mitglied in die Kommission entsenden. Nach der bisherigen Praxis benennt das Innenministerium je einen Vertreter/eine Vertreterin der Wirtschaft und der Gewerkschaften als Kommissionsmitglieder.

Die Einrichtung der Entschädigungskommission hat sich aus Sicht der Landesregierung sehr bewährt. Von kommunaler Seite wird diese Einschätzung geteilt. Mittlerweile haben die meisten anderen Bundesländer entsprechende Gremien geschaffen, um derartige Orientierungsdaten zu entwickeln.

Die Entschädigung geht über die reine finanzielle Entschädigung hinaus. So haben die Abgeordneten einen Anspruch auf Auslagenersatz, der u. a. auch die Kosten für eine Kinderbetreuung umfasst. Eine entsprechende Klarstellung wurde bereits 1993 in die Kommunalverfassung eingeführt. Im Hinblick auf die Formulierung als Anspruch sind die Kommunen verpflichtet, Kinderbetreu-

ungskosten in der Entschädigungssatzung zu regeln. Diese Regelung unterstützt Abgeordnete, die zur Wahrnehmung des Mandats auf eine Kinderbetreuung angewiesen sind.

Die Aufwandsentschädigung für die Abgeordneten kann darüber hinaus auch einen sogenannten Nachteilsausgleich enthalten. Das ist wichtig für Abgeordnete, die keinen Anspruch auf Verdienstaufschlag geltend machen können. Sie können einen Ausgleich von besonderen Nachteilen im Bereich der Haushaltsführung oder im sonstigen beruflichen Bereich geltend machen, der durch ihre Mandatstätigkeit entsteht. Diese Regelung wird allgemein als Fremdkörper im kommunalen Entschädigungsrecht angesehen, der mit dem Prinzip der Ehrenamtlichkeit der Mandatsausübung eigentlich nur schwer zu vereinbaren ist. Der Gesetzgeber hat deshalb die Gewährung eines Nachteilsausgleichs in das Ermessen der Kommunen gestellt.

Solche Regelungen kommen dann zum Tragen, wenn im Rahmen der Haushaltsführung oder im sonstigen beruflichen Bereich, also z. B. in der Landwirtschaft, aus dringenden Gründen eine Hilfskraft, die nicht der Familie angehört, in Anspruch genommen wird, damit die Abgeordneten in zumutbarer Weise ihren Verpflichtungen aus der Mandatstätigkeit nachkommen können.

Dringende Gründe in diesem Sinne können insbesondere vorliegen, wenn dem Haushalt mindestens ein Kind unter 14 Jahren oder eine anerkannt pflegebedürftige Person angehören. Auch wenn der Nachteilsausgleich nur in begründeten Ausnahmefällen gewährt werden kann, trägt er in besonderen Situationen zur Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Verpflichtungen auf der einen Seite und der Mandatswahrnehmung auf der anderen Seite bei.

Abg. **Thomas Brüninghoff** (FDP) erkundigte sich danach, ob im Falle von ALG-II-Empfängern beim Nachteilsausgleich eine Anrechnung erfolge.

Ferner wies er darauf hin, dass in vielen Kommunen eine Art Technikpauschale gewährt werde. Diese Technikpauschale sei seines Wissens nicht steuerfrei, sondern anzurechnen.

MR **Steinmetz** (MI) sagte zu, die Antwort auf die Frage nach einer Anrechnung im Fall von ALG-II-Empfängern nachzureichen.

¹ Als **Anlage** sind der Niederschrift die Empfehlungen der Entschädigungskommission 2016 nach § 55 Abs. 2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, die der Landtagsverwaltung vom MI mit Mail vom 12. Oktober zugeleitet worden waren, beigefügt.

Zur Frage nach der Technikpauschale verweist Herr Steinmetz auf seine folgenden Ausführungen zu steuerrechtlichen Fragen.

Abg. **Rainer Fredermann** (CDU) wollte wissen, ob Ausgabenersatzansprüche - Erstattung von Fahrtkosten etc. - steuerpflichtig seien.

MR **Steinmetz** (MI) legte dar, Fahrtkosten würden in der Tat erstattet. Was die Frage der steuerlichen Berücksichtigung angehe, werde er noch grundsätzlich darauf eingehen, wo aus der Sicht des Innenministeriums Probleme bestünden. Hier liege die Tücke sehr im Detail.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) meinte, wie der Ministerialvertreter bereits ausgeführt habe, habe sich die Einrichtung einer Entschädigungskommission sehr bewährt. Der Abgeordnete warf die Frage auf, ob es dabei bleiben solle, dass diese Kommission ausschließlich Empfehlungen ausspreche und die kommunalen Vertretungen dann für sich autark über die Entschädigungen entscheiden könnten.

MR **Steinmetz** (MI) bestätigte dies. Er legte dar, die Kommission erarbeite einen Orientierungsrahmen, wobei die Entscheidung im Detail vor Ort getroffen werde.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) wollte des Weiteren wissen, ob die Kommunalaufsicht im Fall einzelner Kommunen bei Entscheidungen über Entschädigungsregelungen eingreifen könne.

Ihm sei nicht bekannt, entgegnete MR **Steinmetz** (MI), dass die Kommunalaufsicht wegen solcher Fragenstellungen bereits eingeschritten wäre.

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) fragte, ob der Nachteilsausgleich über Nachweis oder als Billigkeitsleistung erfolge.

Außerdem erkundigte er sich danach, warum keine landeseinheitlichen Regelungen getroffen, sondern die Entscheidungen den Kommunen freigestellt würden. In langjähriger Tätigkeit habe er die Erfahrung gemacht, erläuterte der Abgeordnete, dass die Verwaltung gern dazu neige, auch bei Entschädigungsregelungen für Kommunalpolitiker zu sparen, und die kommunalen Vertretungen durchaus unter Druck gerieten, entsprechenden Vorlagen der Verwaltung zu folgen.

MR **Steinmetz** (MI) erwiderte, der derzeit geltenden Regelung liege eine grundsätzliche Entscheidung zugrunde. Mit der Übertragung der

Entscheidungsbefugnis auf die kommunale Ebene sei einer Forderung aus dem kommunalen Bereich vor dem Hintergrund entsprochen worden. Da sich die Gegebenheiten und insbesondere die finanziellen Verhältnisse der Kommunen unterschiedlich darstellten, bräuchten landesweite Vorgaben ohne Differenzierungsmöglichkeiten Schwierigkeiten mit sich. Die derzeitige Regelung sei Ergebnis einer politischen Diskussion, an deren Ende der Gesetzgeber zu dem Ergebnis gelangt sei, dass die Entscheidungsbefugnis auf kommunaler Ebene besser aufgehoben sei.

Die Antwort auf die Frage, ob der Nachteilsausgleich auf Nachweis oder pauschal gewährt werde, müsse er nachreichen.

Zur Frage der

Steuer- und Sozialversicherungspflicht von Abgeordnetenentschädigungen

legte MR Steinmetz (MI) dar:

Nach dem niedersächsischen Verständnis von ehrenamtlicher Mandatswahrnehmung mit der Folge, dass die Entschädigung der Abgeordneten eben gerade nicht der Alimentation bzw. dem Lebensunterhalt, sondern dem Ersatz von Auslagen dient, ist die steuerrechtliche Behandlung der ehrenamtlich Tätigen als abhängig Beschäftigte mit dem Selbstverständnis des Ehrenamtes an sich nicht vereinbar.

Lediglich soweit die Aufwandsentschädigung durch Mandatsstätigkeit entstandenen Verdienstaufschlag kompensiert, kann von einem Beitrag zum Einkommen ausgegangen werden. Trotzdem wird dieses Ehrenamt im Steuer- und Sozialversicherungsrecht mit einer auf Einkommenserzielung gerichteten Tätigkeit gleichgesetzt.

Diese Frage wird nicht nur vom niedersächsischen Innenministerium, sondern auch vonseiten der Innenministerkonferenz immer wieder mal thematisiert. Es hat immer wieder Vorstöße gegeben, dies zu ändern. Bisher ist dies aber nie wirklich zufriedenstellend gelungen. Aus unserer Sicht liegt es eigentlich auf der Hand, dass die Erstattung von Auslagen für ein Ehrenamt nicht der Steuerpflicht unterfallen sollte. Auf Ebene der Bundesländer gibt es hierzu aber keine einheitliche Auffassung. Das mag damit zusammenhängen, dass der Auslagenersatz sehr unterschiedlich gestaltet ist. In Bayern etwa sind die Aufwandsentschädigungen, die ehrenamtliche Bürgermeister erhalten, durchaus mit einem Ein-

kommen vergleichbar, das andere Menschen für die Tätigkeit in privaten Arbeitsverhältnissen bekommen. Wenn man dies mit berücksichtigt, kann man durchaus zu dem Schluss kommen, warum Aufwandsentschädigungen steuerrechtlich außen vor bleiben sollen. Die Schwierigkeit besteht also darin, dass die einzelnen Bundesländer, was die Höhe der Aufwandsentschädigungen angeht, sehr unterschiedlich aufgestellt sind.

Für kommunale Abgeordnete in Bundesländern wie Niedersachsen, in denen der Grundsatz ernst genommen wird, dass es sich um eine ehrenamtliche Tätigkeit handelt, und von daher die Aufwandsentschädigungen aus grundsätzlichen Erwägungen zwar angemessen, aber überschaubar sind, ist es misslich, dass die Dinge in anderen Bundesländern anders gehandhabt werden und sie mit ihren Aufwandsentschädigungen wegen des bundeseinheitlichen Steuerrechtes zum Teil der Steuerpflicht unterfallen.

Ich könnte noch Weiteres zum Steuerrecht vortragen. Ich kann Ihnen das allerdings auch als schriftlichen Beitrag nachliefern.

Falk Hensel wies darauf hin, dass - je nach Gremium bzw. Funktion gestaffelte - Steuerfreibeträge gewährt würden. Sobald diese Freibeträge überschritten würden, würden die Aufwandsentschädigungen voll steuerpflichtig. Die kommunalen Mandatsträger gälten als Selbstständige und müssten gegenüber dem Finanzamt eine Einnahmenüberschussrechnung erstellen, ohne dass aber entsprechende Kosten geltend gemacht werden könnten. So seien etwa die Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer, über das in der Regel jeder kommunale Mandatsträger verfüge, nicht absetzbar. Hier bestehe eine Ungleichbehandlung zwischen dem kommunalen Ehrenamt und selbständig Tätigen.

MR **Steinmetz** (MI) antwortete, auf der Innenministerkonferenz habe es auch auf der Basis entsprechender Initiativen des niedersächsischen Innenministeriums mehrere Versuche gegeben, die beschriebene steuerrechtliche Vorgehensweise zu ändern. Bislang sei jedoch keine Einigung möglich gewesen.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) meinte, sicherlich würde es der Enquetekommission helfen, wenn seitens der Landesregierung schriftlich auf die steuerrechtlichen Fragen eingegangen würde.

In der Tat, so der Abgeordnete weiter, seien auf die Abgeordnetenentschädigungen, sobald die Freibeträge überschritten würden, was bei der Wahrnehmung eines Kreistagsmandats relativ schnell der Fall sei, Steuern zu entrichten. Die Abgabe einer Einnahmenüberschussrechnung sei mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbunden. Dies gelte auch für den Auslagenersatz, wenn die Auslagen im Einzelnen nachgewiesen werden müssten. Allerdings biete der Auslagenersatz zahlreiche Ausweichmöglichkeiten. So sei er auf Fälle aufmerksam geworden, in denen erschreckend geringe Aufwandsentschädigungen für Sitzungen, aber erstaunlich hoher Auslagenersatz für Fahrtkosten gewährt worden seien, wobei, wie er vermute, die Fahrtkosten nicht nachgewiesen werden müssten.

Insgesamt spreche er sich für eine deutliche Vereinfachung aus, die etwa darin bestehen könnte, den Mandatsträgern einen bestimmten Betrag zu zahlen, mit dem dann der gesamte Aufwand und die gesamten Auslagen abgegolten seien.

Zum Ende des Jahres müssten die Kommunen der Finanzverwaltung ohnehin mitteilen, welche Zahlungen an die jeweiligen Mandatsträger für die Wahrnehmung des kommunalen Mandats geleistet worden seien. Ihm stelle sich die Frage, ob vor diesem Hintergrund nicht eine Vereinfachung im Interesse der Mandatsträger in der Form vorgenommen werden könnte, dass von der Pflicht zur Angabe dieser Zahlungen durch die Mandatsträger gegenüber der Finanzverwaltung abgesehen werde.

Prof. **Dr. Sebastian Unger** gab zu bedenken, dass dies der Richtung entspreche, die ohnehin im Steuerrecht verfolgt werde. So müssten der Steuererklärung schon heute keine Belege mehr beigelegt werden, sondern diese müssten nur noch im Bedarfsfall nachgereicht werden. Die Perspektive bestehe vor allem auch unter Digitalisierungsgesichtspunkten darin, dass von den Steuerpflichtigen lediglich noch eine vorausgefüllte Steuererklärung bestätigt werden müsse.

Aus der Perspektive des Steuerrechts sei es durchaus systemkonform, fuhr Herr Prof. Dr. Unger fort, Abgeordnetenentschädigungen zunächst einmal als Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit zu behandeln. Bei Änderungen, die diesbezüglich vorgenommen würden, müsse immer berücksichtigt werden, welche Konsequenzen sich übergreifend für das System des Steuerrechts ergäben.

Ein wenig relativieren müsse er den Eindruck, dass durch die Wahrnehmung des Mandats entstandene Kosten nicht geltend gemacht werden könnten. Die Regelungen zur steuerlichen Anerkennung eines Arbeitszimmers seien zwar in der Tat ein notorischer Punkt, der viele Steuerpflichtige betreffe. Davon abgesehen könnten jedoch Aufwendungen für Arbeitsmittel und auch andere anfallende Ausgaben geltend gemacht werden.

Abgeordnetenentschädigungen könnten von der Steuerpflicht ausgenommen werden, wenn sie als steuerfreie Einnahmen deklariert würden. Hierbei handele es sich allerdings um eine politische Entscheidung, die getroffen werden müsste und für die sich die Kommission durchaus aussprechen könnte. Eine solche Regelung könne jedoch nicht der Niedersächsische Landtag treffen. Vielmehr müsste ein entsprechender Vorschlag - möglicherweise über den Bundesrat - an die Bundesebene gespielt werden.

Aus der Perspektive des Steuerrechts stehe ein solcher Vorschlag vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit unter einem gewissen Rechtfertigungsdruck. Eine Rechtfertigung könnte in der Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung sowie der Stärkung des Ehrenamtes bestehen.

Abg. **Kerstin Liebelt** (SPD) meinte, sicherlich würde es vielen ehrenamtlichen Politikern weiterhelfen, wenn in den Steuerformularen ausdrücklich Zeilen vorgesehen würden, in die die Zahlungen, die sie im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Mandats erhielten, eingetragen werden könnten. Zudem habe sie die Erfahrung gemacht, dass auch bei den Finanzämtern durchaus Probleme bestünden, die Angaben zu Zahlungen im Zusammenhang mit einem kommunalen Mandat zutreffend zu bearbeiten.

Bei den Freibeträgen werde zwischen Kreisen mit bis zu 250 000 Einwohnern und Kreisen mit mehr als 250 000 Einwohnern differenziert, was allerdings bedeute, dass ehrenamtliche Mitglieder des Kreistages eines Kreises mit etwas mehr als 250 000 Einwohnern die gleichen Freibeträge in Anspruch nehmen könnten wie Mitglieder der Regionsversammlung Hannover, obwohl Letztere deutlich mehr Aufgaben wahrzunehmen und deutlich mehr Aufwand zu betreiben hätten. Die Abgeordnete warf die Frage auf, ob hier nicht Änderungen möglich seien, um die Freibetragsregelungen an den Umfang der im Ehrenamt zu

erledigenden Aufgaben und den dafür erforderlichen Zeitaufwand anzupassen.

Abg. **Bernd Lynack** (SPD) merkte an, im Kern gehe es darum, ob die Aufwandsentschädigung als Einkommen betrachtet werde oder nicht. Diese Frage führe sogar zu solchen Stilblüten, dass in Unterhaltsprozessen die Aufwandsentschädigung bei der Berechnung des Unterhalts eine Rolle spiele. Dies müsse aus seiner Sicht ausgeschlossen werden; denn ein kommunales Mandat werde nur für begrenzte Zeit wahrgenommen.

MR **Steinmetz** (MI) hob hervor, auch aus der Sicht des Innenministeriums handele es sich bei dem Steuer- und Sozialversicherungsrecht um ein Handlungsfeld, das angegangen werden müsse. Angesichts der geschilderten Schwierigkeiten müsse dieses Thema aber wohl breiter diskutiert werden.

Herr Steinmetz fuhr fort: Zum Gesamtspektrum der Verbesserung der Rahmenbedingungen für das kommunale Abgeordnetenmandat gehört auch die

landesseitige Förderung kommunalpolitischer Vereinigungen.

Seit einiger Zeit ist die Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung die koordinierende Bewilligungsbehörde für die Zuwendungen an die kommunalpolitischen Vereinigungen in Niedersachsen. Derzeit werden vier kommunalpolitische Vereinigungen, die den seit mindestens zwei Legislaturperioden im Niedersächsischen Landtag vertretenen Parteien nahestehen, gefördert: die SGK Niedersachsen, das KPV Bildungswerk Niedersachsen, die KPVGrÜN und die VLK Niedersachsen. Diese kommunalpolitischen Vereinigungen bieten Veranstaltungen und Projekte unterschiedlichster Art an, deren Ziel es ist, das kommunalpolitische Bewusstsein und Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Niedersachsen zu wecken und zu stärken. Darüber hinaus sollen die Projekte Bürgerinnen und Bürger bei Tätigkeiten in der kommunalen Selbstverwaltung beraten und weiterbilden.

Schließen möchte ich mit einem kurzen

Ausblick,

was eventuell vor Ort schon jetzt an Möglichkeiten besteht, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie kommunalpolitischer Tätigkeit in den Vertretungen zu verbessern.

Nach Einschätzung der Landesregierung ergeben sich viele Ansatzpunkte insoweit bereits im Bereich des klassischen Geschäftsordnungsrechts. Denkbar wären z. B. Regelungen, die Pairing-Ab-sprachen für bestimmte Zeiten vorsehen. Man kann überlegen, bei Mutterschutzfristen, aber auch sonstigen familienbedingten Ausfallzeiten über Pairing-Absprachen dafür zu sorgen, dass sich die politischen Mehrheiten infolge der Abwesenheit einzelner familienbedingt veränderter Abgeordneter nicht verändern.

Des Weiteren könnten familienfreundliche Sitzungszeiten angedacht, Kinderbetreuung während der Vertretungssitzung durch die Kommune organisiert, die Mitnahme von Kleinkindern auch in nicht öffentliche Sitzungen zugelassen werden usw.

Schon diese Beispiele zeigen, dass die Kommunen im Rahmen ihrer Geschäftsordnungsregelungen selbst über Möglichkeiten verfügen, dieses wichtige Thema in den Blick zu nehmen und die Voraussetzungen vor Ort zu treffen, die sie durchaus selbst schaffen könnten.

Zu dieser Frage findet ein regelmäßiger Austausch im Arbeitskreis III der Innenministerkonferenz statt, der sich mit dem Kommunalverfassungsrecht beschäftigt. Dort ist im vergangenen Jahr vereinbart worden, sich mit der Vereinbarkeit von Familie und kommunalpolitischem Mandat regelmäßig als festem Tagesordnungspunkt zu befassen, um zu erfahren, welche Regelungen in anderen Bundesländern vorgesehen sind, um hierdurch wiederum Anregungen für Regelungen in dem eigenen Land zu bekommen. Das Innenministerium wird auf diesem Weg immer wieder darüber informiert, welche Möglichkeiten, die wir vielleicht bisher noch nicht berücksichtigt haben, in anderen Ländern in den Kommunalverfassungen oder sonstigen Regelungen vorgesehen sind. Ich kann Ihnen versichern, dass das für das Innenministerium ein wichtiges Thema ist, wobei wir immer wieder die Initiative ergreifen werden, um hier im Land Verbesserungen umzusetzen.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) meinte, was Regelungen in den Geschäftsordnungen anbelange, so wäre es begrüßenswert, wenn das Land im Rahmen des Kommunalverfassungsrechts oder aber in Form von Handreichungen den Kommunen Hinweise geben würde, welche Möglichkeiten bereits bestünden.

Denkbar sei z. B., dass die Städte und Gemeinden für Rats- und Gremiensitzungen Abendtermine vorsähen, während die entsprechenden Termine auf Kreisebene vormittags oder nachmittags stattfänden. Andererseits wäre es aber auch möglich, den Kommunen vorzuschlagen, die Sitzungstermine zu koordinieren, damit ein Tag oder zwei Tage in der Woche für Sitzungen auf Kreisebene frei blieben.

Der Abgeordnete warf sodann die Frage auf, ob beabsichtigt sei, im Kommunalverfassungsrecht eine Art verstärkten Minderheitenschutz zu regeln. Zur Erläuterung skizzierte er den Fall einer Mutter, die aus Gründen der Kindererziehung die von einem Rat vorgesehenen Termine nicht oder nur schlecht wahrnehmen könne, während die anderen Ratsmitglieder keine entsprechenden Terminprobleme hätten und von daher mit Mehrheit die vorgesehenen Termine beschließen.

MR **Steinmetz** (MI) antwortete, dass eine solche Regelung bisher nicht vorgesehen sei. Das Verständnis kommunaler Selbstverwaltung gehe davon aus, dass die Vertretungen die Interessenlage der Allgemeinheit und nicht nur die eigenen Belange in den Blick nähmen.

Falk Hensel wies darauf hin, dass das NKomVG auch die Pflichten der Mandatsträger regelt. Er legte dar, könne ein Mandat über einen langen Zeitraum nicht ausgeübt werden, so könne es nach dem Kommunalverfassungsgesetz in der derzeit geltenden Fassung nicht entzogen werden. Dadurch werde verhindert, dass sich ein Nachrücker in der Vertretung ehrenamtlich engagieren könne. Er persönlich habe einen Fall erlebt, in dem jemand das Mandat nicht ausübe und auch für niemanden erreichbar sei, das Mandat aber nicht niederlege. Durch dieses Verhalten könne niemand nachrücken, und dadurch änderten sich praktisch die Mehrheitsverhältnisse in der Vertretung.

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) erkundigte sich danach, wann der Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes wohl voraussichtlich in den Landtag eingebracht werde.

MR **Steinmetz** (MI) antwortete, dass die Einbringung für das frühe Frühjahr 2021 geplant sei.

Tagesordnungspunkt 2:

Organisatorisches

Wissenschaftliche Begleitung

Der **Ausschuss** behandelte diesen Teil des Tagesordnungspunktes in einem **nicht öffentlichen Sitzungsteil**. Darüber wird eine gesonderte Niederschrift erstellt.

Weiteres Verfahren

Im Anschluss an die Unterrichtung unter TOP 1 bat Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) um Vorschläge zum weiteren Verfahren.

Abg. **Bernd Lynack** (SPD) merkte an, er gehe davon aus, dass das Justizministerium und das Sozialministerium in ihren Geschäftsbereichen mit Sachverhalten befasst seien, die Bezug zum kommunalen Ehrenamt hätten. Aus seiner Sicht sollten diese beiden Ministerien gebeten werden, sich zeitnah auf diesbezügliche Unterrichtungen in der Kommission vorzubereiten.

Außerdem hielte er es für zweckmäßig, eine Anhörung zu den Aspekten des kommunalen Ehrenamtes durchzuführen.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) meinte, sicherlich sei es sinnvoll, auch das Finanzministerium - Minister Hilbers habe gerade eine Pressemitteilung herausgegeben, die sich mit dem Thema „Ehrenamt und steuerliche Anreize“ befasse - um eine Unterrichtung zum kommunalen Ehrenamt zu bitten.

Mit diesen Unterrichtungen, so der Abgeordnete, wäre dann seines Erachtens der Weg zu einer Anhörung vorbereitet.

Der Ministerialvertreter habe ausgeführt, dass Anfang des kommenden Monats wohl die Verbandsanhörung zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes beginne. Insofern sollte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Anhörung Gelegenheit erhalten, den Gesetzentwurf aus ihrer Sicht zu bewerten.

Dr. Florian Hartleb kam darauf zu sprechen, dass es den Ausführungen des Ministerialvertreters zufolge im Arbeitskreis III der Innenministerkonferenz auch darum gehe, zu erfahren, welche

Regelungen in anderen Bundesländern getroffen worden seien.

Seines Erachtens, so Herr Dr. Hartleb, sei es, was die Kommunalverfassung und landespolitische Vorgaben betreffe, wichtig, nach Best-Practice-Beispielen zu schauen.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) regte an, gegebenenfalls die wissenschaftliche Begleitung, die für die Kommission angedacht sei, darum zu bitten, eine Synopse der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zum kommunalen Ehrenamt in den verschiedenen Bundesländern zu erstellen.

Die Vorsitzende erinnerte sodann daran, dass die Enquetekommission in ihrer 1. Sitzung darum gebeten habe, durch die Landesregierung umfassend zum Ehrenamt unterrichtet zu werden. Jedes Ressort, so die Vorsitzende, sei in seinem Geschäftsbereich mit Themen befasst, die Bezug zum Ehrenamt hätten.

Allerdings sei die Kommission in ihrer 1. Sitzung auch übereingekommen, ihre Arbeit mit dem Aspekt des kommunalen Ehrenamtes zu beginnen.

Abg. **Jörn Schepelmann** (CDU) entgegnete, da die Kommission übereingekommen sei, sich zunächst dem Aspekt des kommunalen Ehrenamtes zu widmen, mache es seines Erachtens wenig Sinn, sich von jedem einzelnen Ministerium nach und nach allgemein zum Ehrenamt unterrichten zu lassen.

Insofern sollte zunächst einmal um Unterrichtungen zu den Geschäftsbereichen des Sozialministeriums, des Finanzministeriums sowie des Justizministeriums gebeten werden.

Abg. **Thomas Brüninghoff** (FDP) regte an, die Landesregierung auf jeden Fall auch um eine Unterrichtung, die den Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums betrifft, zu bitten. Zu Beginn des Jahres, erläuterte der Abgeordnete, habe der Wirtschaftsminister, was das kommunale Ehrenamt angehe, sozusagen einige Dinge in der Pipeline gesehen. Ihn interessiere, so der Abgeordnete, worum es sich hierbei handele.

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) verwies darauf, dass das aus seiner Sicht interessanteste Programm, mit dem Menschen für die Kommunalpolitik interessiert werden sollten, im Geschäftsbereich des Sozialministeriums durchgeführt werde. Hierbei handele es sich um das Mentoringpro-

gramm für Frauen. Ihn würde es durchaus interessieren, einen Erfahrungsbericht aus dem Sozialministerium zu diesem Programm zu erhalten, zumal es mittlerweile Kommunen gebe, die das Programm sozusagen für Migrantinnen und Migranten adaptiert hätten.

Außerdem gebe es Programme, die sich an junge Menschen, an Schülerinnen und Schüler, richteten. Auch diese Zielgruppe falle in den Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums.

Das Innenministerium habe mitgeteilt, so Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD), dass das Sozialministerium und die Staatskanzlei die Enquetekommission am 27. November und das Wirtschaftsministerium die Kommission am 16. Dezember unterrichten könnten.

Da sich die Unterrichtungen zunächst ausschließlich auf den Teilaspekt des kommunalen Ehrenamtes beziehen sollten, sollte geprüft werden, ob die einzelnen Ressorts in der Lage seien, die Unterrichtungen zu einem früheren Zeitpunkt durchzuführen. - Widerspruch hiergegen erhob sich nicht.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) fasste zusammen, dass die Kommission die Landesregierung um eine kurzfristige, die Geschäftsbereiche

- der Staatskanzlei,
- des Finanzministeriums,
- des Sozialministeriums,
- des Wirtschaftsministeriums und
- des Justizministeriums

betreffende mündliche Unterrichtung zum kommunalen Ehrenamt bittet.

Wünschenswert wäre es, wenn der Kommission vor der mündlichen Unterrichtung die entsprechenden Informationen vorab schriftlich zur Verfügung gestellt würden.

Widerspruch erhob sich nicht.

André Kwiatkowski gab zu bedenken, dass sich diese Unterrichtungen ausschließlich auf den Aspekt des kommunalen Ehrenamtes bezögen. Aus den einzelnen Ministerien würden dann sicherlich auch noch Unterrichtungen zu anderen Aspekten des Ehrenamtes - das Innenministerium sei u. a. auch für den Sportbereich zuständig - erforderlich.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) entgegnete, sie habe bewusst darum gebeten, der Enquetekom-

mission vor einer mündlichen Unterrichtung die entsprechenden Informationen vorab schriftlich zur Verfügung zu stellen. Sobald die Unterrichtungen in den einzelnen Ministerien zu dem Gesamtkomplex Ehrenamt fertiggestellt seien, sollten diese der Kommission schriftlich zugeleitet werden. Wenn sich die Kommission im Folgenden bestimmten Aspekten des Ehrenamtes zuwende, könne dann auf diese schriftlichen Informationen zurückgegriffen werden.

*

Insa Lienemann erkundigte sich nach der grundsätzlichen Arbeitsweise der Kommission und warf die Frage auf, wie Positionen entwickelt würden, welche Formen der Mitarbeit erwünscht und möglich seien, wie - bei allem Respekt davor, dass die Kommission das kommunale Ehrenamt mit Priorität belege - sich der Arbeitskreis der Freien Kulturverbände zeitnah an den Überlegungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement beteiligen und wie er an der Ergebnissicherung mitwirken könne.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) entgegnete, die Aspekte des kommunalen Ehrenamtes hätten in der Kommission keineswegs eine Priorisierung erfahren.

Jedes Mitglied der Kommission sei jederzeit aufgerufen, sich - in jedweder Form - einzubringen.

Dass die Kommission ihre Arbeit mit den Aspekten des kommunalen Ehrenamtes beginne, bedeute nicht, dass dem kommunalen Ehrenamt eine besondere Bedeutung beigemessen werde, sondern sei dem Umstand geschuldet, dass Ende kommenden Jahres die Kommunalwahlen anstünden. Zum anderen sei derzeit eine Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes in Vorbereitung, und daher sei die Kommission klug beraten, mit dem Aspekt des kommunalen Ehrenamtes zu beginnen, damit ihre Ideen bzw. Empfehlungen in das Gesetzgebungsverfahren einfließen könnten. Alle Mitglieder der Kommission seien herzlich aufgerufen, sich hierbei einzubringen.

Abg. **Volker Bajus** (GRÜNE) meinte, sicherlich müsse die Kommission angesichts ihres sehr engen Zeitplans eine Gesamtplanung entwickeln. Schließlich wolle sich die Kommission ja nicht bis Juni nächsten Jahres ausschließlich mit dem kommunalen Ehrenamt beschäftigen. Aus seiner Sicht seien die Obleute der Fraktionen gefordert,

für die nächsten Monate eine Struktur vorzubereiten.

Jens Risse stimmte dem zu. Er legte dar, auch das Jugendförderungsgesetz solle novelliert und, wie dies im Koalitionsvertrag formuliert sei, an eine zeitgemäße Jugendarbeit angepasst werden. Das Jugendförderungsgesetz betreffe die Ehrenamtlichen, die vor Ort in den Initiativen, Vereinen und Verbänden tätig seien, stark. Auch vor diesem Hintergrund sei es richtig, um eine Unterrichtung durch das Sozialministerium zu bitten.

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) merkte an, sicherlich sei es auch Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung, an der Entwicklung eines Arbeitsprogramms oder einer Arbeitsstruktur mitzuwirken.

Dass sämtliche Facetten des Ehrenamtes in die Arbeit der Kommission einfließen sollten, sei selbstverständlich.

*

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) kam sodann auf die Anregung zu sprechen, eine Anhörung zu den Aspekten des kommunalen Ehrenamtes durchzuführen. Sie bat darum, der Landtagsverwaltung innerhalb der nächsten zwei Wochen mitzuteilen, wer - zusätzlich zu den kommunalen Spitzenverbänden - eingeladen werden soll.

Tagesordnungspunkt 3:

Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse dieser Sitzung

Vors. Abg. **Petra Tiemann** (SPD) fasste zusammen,

dass die Kommission die Landesregierung um eine umfassende schriftliche, die Geschäftsbereiche aller Ministerien betreffende Anhörung zum Ehrenamt bittet und sich vorbehält die Landesregierung zu einem späteren Zeitpunkt um eine hierauf basierende mündliche Unterrichtung zu bitten,

dass die Kommission die Landesregierung um eine kurzfristige, die Geschäftsbereiche

- der Staatskanzlei,
- des Finanzministeriums,
- des Sozialministeriums,
- des Wirtschaftsministeriums und
- des Justizministeriums

betreffende, mündliche Unterrichtung zum kommunalen Ehrenamt bittet und darum bittet, ihr vor der mündlichen Unterrichtung die entsprechenden Informationen vorab schriftlich zur Verfügung zu stellen,

sich die Kommission darauf verständigt hat, im Sinne von Best-Practice-Beispielen eine Synopse der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zum kommunalen Ehrenamt in den verschiedenen Bundesländern erstellen zu lassen,

dass die Kommission übereingekommen ist, zu den Aspekten des kommunalen Ehrenamts (Ziffer 4 des Einsetzungsbeschlusses) eine Anhörung durchzuführen, sobald die Verbandsanhörung zur Novellierung des NKomVG durch das Ministerium für Inneres und Sport erfolgt ist.

Die Vorsitzende bat die Kommissionsmitglieder darum, der Landtagsverwaltung innerhalb der kommenden zwei Wochen Vorschläge für den Kreis der Anzuhörenden zuzuleiten.

Außerdem kann sie noch einmal darauf zu sprechen, dass ein Entwurf des unter Tagesordnungspunkt 3 der 1. Sitzung am 2. Oktober angesprochenen Hearingbogens möglichst unter Mitwirkung der wissenschaftlichen Begleitung erarbeitet werden soll.

**Empfehlungen
der Entschädigungskommission
2016**

**nach § 55 Abs. 2 des Niedersächsischen
Kommunalverfassungsgesetzes**

April 2016



Niedersachsen

Inhalt

I.	Rechtsrahmen und Ziele der Entschädigungskommission -----	3
II.	Mitglieder der Kommission, Beratungsverfahren -----	4
III.	Grundlagen und allgemeine Empfehlungen -----	6
IV.	Empfehlungen zur Art der Entschädigung -----	8
V.	Empfehlungen zur Höhe der Entschädigung -----	11

I. Rechtsrahmen und Ziele der Entschädigungskommission

Nach § 55 Abs. 2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG), veröffentlicht im Nds. GVBl. 2010 S. 576, beruft das Ministerium für Inneres und Sport jeweils vor dem Ende der Kommunalwahlperiode sachverständige Personen in eine Kommission, die Empfehlungen zur Ausgestaltung der Art und Höhe der Entschädigung der Abgeordneten in den kommunalen Vertretungen gibt.

Anders als die Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO), die Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) und das Gesetz über die Region Hannover enthält das NKomVG nur noch wenige materielle Regelungen über die Entschädigung der Abgeordneten der Vertretungen. Die Kommunen haben damit eine noch größere Eigenverantwortung bei dem Erlass der Entschädigungssatzungen. Mit der Einrichtung der Kommission nach § 55 Abs. 2 NKomVG kommt das Land dem Wunsch vieler Kommunen nach, für die diesbezüglich zu treffenden Entscheidungen eine Orientierung zu erhalten.

Die Kommission hat bei ihrer Tätigkeit folgenden gesetzlichen Rahmen zur Ausgestaltung der Entschädigungen zu berücksichtigen (§ 55 Abs. 1 i. V. m. § 44 Abs. 1 NKomVG):

- Die Abgeordneten der kommunalen Vertretungen haben Anspruch auf Zahlung einer Entschädigung. Die Entschädigung besteht aus dem Ersatz der Auslagen, einschließlich der Aufwendungen für eine Kinderbetreuung, und des nachgewiesenen Verdienstauffalls. Selbständig Tätigen kann der Nachweis des Verdienstauffalls erleichtert werden. Bei Abgeordneten, die keinen Verdienstauffall geltend machen können, kann die Entschädigung auch einen angemessenen Pauschalstundensatz als Ausgleich von besonderen Nachteilen im Bereich der Haushaltsführung oder im sonstigen beruflichen Bereich beinhalten.
- Die Einzelheiten der Entschädigung sind durch Satzung zu regeln. Dort sind die Ansprüche auf Höchstbeträge zu begrenzen. Die Entschädigung kann ganz oder teilweise pauschal gewährt und dabei ganz oder teilweise als Sitzungsgeld gezahlt werden. Für besondere Funktionen kann sie erhöht werden.
- Die Entschädigung muss insgesamt angemessen sein.

Die Empfehlungen der Kommission werden nach § 55 Abs. 2 Satz 2 NKomVG vom Ministerium für Inneres und Sport veröffentlicht.

II. Mitglieder der Kommission, Beratungsverfahren

Die zum Ende der laufenden Kommunalwahlperiode 2011 bis 2016 gebildete Kommission bestand aus sechs Mitgliedern und setzte sich wie folgt zusammen:

- je ein Mitglied auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens,
- ein Mitglied auf Vorschlag des Bundes der Steuerzahler.
- je ein Mitglied auf Vorschlag der Wirtschaft und der Gewerkschaften.

Als Mitglieder der Kommission wurden berufen:

Petra Lausch
Vorsitzende der Kommission
Bürgermeisterin der Gemeinde Edewecht

Susanne Lippmann
Oberbürgermeisterin a. D.

Axel Endlein
Ehrenlandrat
Ehrenpräsident des
Niedersächsischen Landkreistages

Marko Spengler
Assistent der Hauptgeschäftsführung
Handwerkskammer Hildesheim-
Süd-niedersachsen

Hartmut Tölle
Vorsitzender
DGB-Bezirk
Niedersachsen/Bremen/Sachsen-Anhalt

Bernhard Zentgraf
Vorsitzender
Bund der Steuerzahler Niedersachsen und
Bremen e. V.

Die Kommission hat nach folgenden, zwischen ihr und dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport abgestimmten Grundsätzen gearbeitet:

- Die Mitglieder der Kommission sind in ihrer Arbeit unabhängig und nicht an Weisungen gebunden.
- Die Kommission bestimmt ihre Vorsitzende oder ihren Vorsitzenden. Bei Abstimmungen mit Stimmgleichheit zählt die Stimme der oder des Vorsitzenden doppelt.

- Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport nimmt die Aufgaben der Geschäftsstelle der Kommission wahr. Die Kommission kann der Geschäftsstelle Arbeitsaufträge erteilen.
- Eine Vertreterin oder ein Vertreter des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport nimmt an den Sitzungen der Kommission mit beratender Stimme teil.

Die Kommissionsmitglieder haben in ihrer konstituierenden Sitzung Frau Bürgermeisterin Petra Lausch einstimmig zu ihrer Vorsitzenden gewählt.

Die Kommission ist drei Mal zu Beratungen zusammen getreten, am 18. 2., am 29. 3. und am 19. 4. 2016.

Für die Beratungen der Kommission wurden von der Geschäftsstelle folgende Unterlagen und Aufstellungen vorgelegt:

- Rechtsrahmen und Struktur der den kommunalen Abgeordneten zu gewährenden Entschädigung nach dem NKomVG.
- Empfehlungen der Kommission 2011.
- Art und Höhe der satzungsmäßigen Entschädigungsansprüche kommunaler Abgeordneter (einschließlich der Wahrnehmung besonderer Funktionen) in bestimmten niedersächsischen Gemeinden und Landkreisen unterschiedlicher Größenklassen sowie der Region Hannover unter Berücksichtigung der satzungsmäßigen Änderungen seit 2011.
- Empfehlungen der Entschädigungskommission Mecklenburg-Vorpommern.
- Informationen zur steuerrechtlichen Behandlung und zur Sozialversicherungspflicht der Entschädigungen kommunaler Mandatsträger.

Die Kommission hat sich einstimmig auf die unter III. bis V. dargestellten Grundlagen und Empfehlungen für die Ausgestaltung der Entschädigungsansprüche der Abgeordneten in den niedersächsischen kommunalen Vertretungen verständigt.

III. Grundlagen und allgemeine Empfehlungen

Die Kommission ist bei ihren Beratungen von folgenden Grundlagen ausgegangen:

Kommunale Selbstverwaltung als Strukturprinzip des Verwaltungsaufbaus in den Ländern und prägendes politisch-demokratisches Element in Deutschland ist auf das freiwillige Engagement und die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen angewiesen. Dies trifft vor allem auf eine ehrenamtliche Tätigkeit als Abgeordnete oder Abgeordneter einer kommunalen Vertretung zu (Rat, Kreistag, Regionsversammlung). Die Ausübung einer solchen Tätigkeit dient nicht nur dem Gemeinwohl, sie ist auch deshalb besonders aner kennenswert, weil die hierfür aufgewandte Zeit nicht finanziell entgolten wird und - anders als bei parlamentarischen Abgeordneten - auch keine Diäten zur Gewährleistung des Lebensunterhalts gezahlt werden. Ehrenamtliche Tätigkeit im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung bedeutet deshalb immer auch, Zeit im Interesse des Gemeinwohls „zu opfern“. Andererseits sollen und dürfen diejenigen, die sich als Abgeordnete einer Vertretung kommunalpolitisch engagieren, nicht finanzielle Nachteile entstehen. Treten solche Nachteile ein, leidet das freiwillige bürgerschaftliche Engagement und wird die kommunale Selbstverwaltung als solche gefährdet. Aufgabe und Ziel der gesetzlichen Regelungen über die Entschädigung der kommunalen Abgeordneten und der auf dieser Grundlage zu erlassenden kommunalen Satzungen ist es, den Eintritt finanzieller Nachteile für in dieser Weise ehrenamtlich Tätige zu verhindern.

Die Kommission ist einhellig der Auffassung, dass die Aufwandsentschädigungen für kommunale Mandatsträger - mit Ausnahme des Ersatzes des Verdienstausfalls - deshalb grundsätzlich steuer- und sozialversicherungsfrei sein sollten. Aus Gründen der Einheit des Rechts ist es nicht sachgerecht, Beträge, die kommunalverfassungsrechtlich als Aufwandsentschädigungen angesehen werden, finanzrechtlich als Einkommen zu bewerten. Die Kommission appelliert deshalb an das Land, Beträge, die von der Kommission empfohlen werden, in dieser Höhe auch von der Steuer- und Sozialversicherungspflicht freizustellen.

Zur Erreichung der zuvor beschriebenen Gesetzesziele gibt die Kommission folgende allgemeine Empfehlungen zur Ausgestaltung der kommunalen Satzungen über die Entschädigung der Abgeordneten der Vertretungen:

1. Die Satzungsregelungen

- müssen einerseits sicherstellen, dass kein Vertretungsmitglied finanzielle Nachteile durch seine Abgeordnetentätigkeit erleidet oder befürchten muss,

- dürfen andererseits aber nicht dazu führen, dass der Anschein einer auch nur partiell entgeltlichen Tätigkeit entsteht.
- 2. Eine Kumulation gleichartiger Entschädigungsansprüche in einer Person sollte durch entsprechende Satzungsregelungen ausgeschlossen werden. Insbesondere sollte eine höhere Entschädigung auch bei mehreren besonderen Abgeordnetenfunktionen regelmäßig nur wegen einer dieser Funktionen gewährt werden.
- 3. Satzungsregelungen, die in der kommunalen Praxis falsche Anreize setzen, sollten vermieden werden. Dies gilt etwa für die Gewährung eines Sitzungsgeldes für die Teilnahme an jedweder Art repräsentativer Veranstaltungen der Kommune oder eines weiteren Sitzungsgeldes ab einer bestimmten Sitzungsdauer sowie für die Einbeziehung des Fahrkostenersatzes in eine umfassende Aufwandsentschädigung.
- 4. Höchstbeträge für die Erstattung solcher Aufwendungen, die nach Grund und Höhe im Einzelfall nachzuweisen bzw. glaubhaft zu machen sind (z. B. Kinderbetreuungskosten oder Verdienstaufschlag), sollten so festgelegt werden, dass der oder die ehrenamtlich tätige Abgeordnete keine finanzielle Einbuße erleidet.

IV. Empfehlungen zur Art der Entschädigung

1. Auslagenersatz

1.1 Pauschalierung statt „Spitzabrechnung“

Die Kommission spricht sich aus Gründen der Ehrenamtsfreundlichkeit und Verwaltungsökonomie grundsätzlich für die auch heute schon übliche Pauschalierung dieser Ersatzansprüche in einer Aufwendungspauschale aus. Aufwendungen für eine Kinderbetreuung und Fahrkosten sollten allerdings gesondert erstattet werden.

1.2 Abgeordnete mit besonderen Funktionen

Die Kommission hält eine höhere Pauschale nur für solche Abgeordnete für gerechtfertigt, die eine der nachfolgend genannten besonderen Funktionen ausüben:

- ehrenamtliche Stellvertreterin oder ehrenamtlicher Stellvertreter der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten,
- Fraktionsvorsitzende oder Fraktionsvorsitzender,
- Mitglied im Hauptausschuss sowie
- Vorsitzende oder Vorsitzender der Vertretung.

Hinsichtlich der Ausschussvorsitze empfiehlt die Kommission, eine höhere Entschädigung nicht oder nur dann vorzusehen, wenn der Ausschuss Entscheidungskompetenzen hat.

1.3 Sitzungsgeld

Die Kommission empfiehlt, die Aufwendungspauschale teilweise als Sitzungsgeld zu zahlen. Soweit die Pauschale als Sitzungsgeld gezahlt wird, sollte sie für Abgeordnete mit besonderer Funktion nicht erhöht sein.

Sitzungsgeld sollte — entsprechend dem bisherigen Recht — für Vertretungs-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen gezahlt werden. Die Kommission empfiehlt, für entschädigungsfähige Vertretungs- und Ausschusssitzungen eine Höchstzahl pro Jahr festzulegen und auch die entschädigungsfähigen Fraktionssitzungen in dieser Weise zahlenmäßig zu begrenzen.

Für andere Sitzungen, insbesondere solche nur vorübergehend eingerichteter Gremien, kann ein Sitzungsgeld gezahlt werden, wenn dies von der Vertretung oder dem

Hauptausschuss aufgrund einer entsprechenden (allgemeinen) Satzungsregelung im Einzelfall so beschlossen worden ist.

Für repräsentative Termine (z. B. Einweihungsfeierlichkeiten) oder Besprechungen (z. B. mit der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten) sollte nach Auffassung der Kommission kein Sitzungsgeld gezahlt werden.

Die Kommission empfiehlt, bei der Entschädigung für sog. andere Personen in Ausschüssen entsprechend zu verfahren.

1.4 Höhe der Aufwandsentschädigung

Die Höhe der Aufwandsentschädigung sollte sich grundsätzlich an der Einwohnerzahl der Kommune orientieren.

1.5 Höchstbeträge

Die Kommission hält es nicht für erforderlich, in den Entschädigungssatzungen für jede Art der Entschädigung (Auslagenersatz, Verdienstausfall, Nachteilsausgleich) einen absoluten Höchstbetrag je Tag oder Monat festzulegen. Die gesetzliche Forderung, die Ansprüche auf Höchstbeträge zu begrenzen, ist auch erfüllt, wenn z. B. ein fester Erstattungssatz pro gefahrenem Kilometer oder ein Stundensatz, ggf. i. V. m. einer Höchststundenzahl je Tag, festgelegt wird.

Auch Höchstbeträge sollten sich ggf. mit an der Einwohnerzahl der Kommune orientieren.

1.6 Fahrkosten

Die Kommission empfiehlt, die Fahrkosten mit einem festen Betrag je gefahrenem Kilometer oder — ebenfalls teilweise pauschal — mit einem festen Kilometerbetrag nach Maßgabe der Wegstreckenentfernung zwischen der Wohnung der oder des Abgeordneten und dem Rathaus/Kreishaus zu entschädigen. Als Höchstbetrag ist die Wegstreckenentschädigung pro gefahrenem Kilometer nach dem Bundesreisekostenrecht festzusetzen. Den großen Städten empfiehlt die Kommission, die Kosten für eine Monatskarte des öffentlichen Nahverkehrs zu erstatten.

1.7 Kinderbetreuung

Kinderbetreuungskosten können nach Auffassung der Kommission nur erstattet werden, wenn ein Aufwand tatsächlich nachgewiesen ist. Wird in diesen Fällen (pauschal) ein Stundensatz gewährt, liegt bereits hierin die Bestimmung eines Höchstbetrages (vgl. Nummer 1.5).

2. Verdienstaussfall

Die Erstattung eines Verdienstaussfalls setzt voraus, dass dieser im Einzelfall nach Grund und Höhe nachgewiesen ist.

Bei selbständig tätigen Abgeordneten kann die Glaubhaftmachung eines Verdienstaussfalls als ausreichend angesehen werden.

In den Satzungen sollten Erstattungshöchstbeträge pro Stunde und Tag festgesetzt werden.

3. Nachteilsausgleich

Die Kommission weist darauf hin, dass mit der Gewährung eines Nachteilsausgleichs das Prinzip der Unentgeltlichkeit der Abgeordnetentätigkeit durchbrochen wird. Der Gesetzgeber des NKomVG hat es deshalb in das Ermessen der kommunalen Vertretungen gelegt, ob sie einen Nachteilsausgleich überhaupt gewähren wollen.

Die Kommission hält einen Nachteilsausgleich — auch im Hinblick darauf, dass ein vergleichbarer Anspruch bei sonstiger ehrenamtlicher Tätigkeit, z. B. in Vereinen, nicht besteht — nur in besonderen Ausnahmefällen für gerechtfertigt. Der besondere Nachteil ist in den Satzungen zu konkretisieren und eng zu regeln.

Aus Sicht der Kommission kommt ein Nachteilsausgleich infrage, wenn im Haushaltsführungsbereich oder im sonstigen beruflichen Bereich, einschließlich der Landwirtschaft, aus dringenden Gründen eine Hilfskraft, die nicht der Familie angehört, in Anspruch genommen wird, damit die Abgeordneten in zumutbarer Weise ihre Verpflichtungen aus der Mandatstätigkeit wahrnehmen können. Dringende Gründe in diesem Sinne können insbesondere vorliegen, wenn dem Haushalt mindestens ein Kind unter 14 Jahren oder eine anerkannt pflegebedürftige Person angehört.

Nachteilsausgleich ist als Pauschalstundensatz zu gewähren, die Anzahl der zu entschädigenden Stunden sollte nach Auffassung der Kommission auf acht je Tag begrenzt werden.

V. Empfehlungen zur Höhe der Entschädigung

Vorbemerkungen

Die folgenden Empfehlungen behandeln nicht sämtliche für kommunale Abgeordnete zu regelnden Fälle (z. B. nicht die Entschädigung der Abgeordneten als Mitglieder einer Zweckverbandsversammlung), bieten aber auch insoweit eine Vergleichs- und Entscheidungsgrundlage.

Die angegebenen Werte sind „Höchstbeträge“. Die Empfehlungen sind nicht darauf gerichtet, diese Höchstbeträge auszuschöpfen.

Innerhalb der Größenklassen sind die empfohlenen Höchstbeträge jeweils ins Verhältnis zur konkreten Einwohnerzahl der Kommune zu setzen.

1. Aufwandsentschädigung für Ratsherren und Ratsfrauen der Gemeinde-, Stadt- oder Samtgemeinderäte sowie für Mitglieder von Orts- oder Stadtbezirksräten

Die Aufwandsentschädigung (ohne Kosten einer Kinderbetreuung und Fahrkosten) sollte im Monat folgende Höchstbeträge nicht überschreiten:

Gemeinden oder Samtgemeinden

bis 30 000 Einwohnerinnen und Einwohner	260 EUR
30 001 bis 150 000 Einwohnerinnen und Einwohner	340 EUR
150 001 bis 450 000 Einwohnerinnen und Einwohner	450 EUR
über 450 000 Einwohnerinnen und Einwohner	510 EUR.

Die Höchstbeträge gelten sowohl in Fällen der vollständigen Zahlung als Monatspauschale als auch in Fällen der ganz- oder teilweisen Zahlung der Aufwandsentschädigung als Sitzungsgeld. Bei der Zahlung als Sitzungsgeld ist hinsichtlich der Höchstbeträge von vier Sitzungen im Monat auszugehen.

In Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sollte die Aufwandsentschädigung 50 % der für Gemeinden oder Samtgemeinden mit der gleichen Einwohnerzahl geltenden Höchstbeträge nicht überschreiten.

Für die Mitglieder von Ortsräten und Stadtbezirksräten sind höchstens 25 % der Aufwandsentschädigung für Abgeordnete in Gemeinden oder Samtgemeinden gleicher Größenordnung als angemessen anzusehen.

2. Aufwandsentschädigung für Abgeordnete der Kreistage und der Regionsversammlung

Die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten der Kreistage (ohne Kosten einer Kinderbetreuung und Fahrkosten) sollte im Monat folgende Höchstbeträge nicht überschreiten:

Landkreise

bis 200 000 Einwohnerinnen und Einwohner 320 EUR

über 200 000 Einwohnerinnen und Einwohner 430 EUR.

Die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten der Regionsversammlung sollte im Monat 580 EUR nicht überschreiten.

Die Höchstbeträge gelten wiederum sowohl in Fällen der vollständigen Zahlung als Monatspauschale als auch in Fällen der ganz- oder teilweisen Zahlung der Aufwandsentschädigung als Sitzungsgeld. Bei der Zahlung als Sitzungsgeld ist hinsichtlich der Höchstbeträge von drei Sitzungen im Monat auszugehen.

3. Höhere Aufwandsentschädigung für Abgeordnete sowie für Mitglieder von Orts- oder Stadtbezirksräten mit besonderen Funktionen

Eine höhere Aufwandsentschädigung für Abgeordnete mit besonderen Funktionen in Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreisen und der Region Hannover sollte

- für Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten und für Fraktionsvorsitzende das 2 ½-Fache,
- für Mitglieder des Hauptausschusses das 2-Fache sowie
- für die Vorsitzende oder den Vorsitzenden der Vertretung und ggf. für Ausschussvorsitzende das 1 ½-Fache

der Aufwandsentschädigung eines Abgeordneten der Vertretung der Kommune nicht überschreiten.

Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Ortschaften oder Stadtbezirken können bis zum 3-Fachen, ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter bis zum 2-Fachen der Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Ortsrats bzw. Stadtbezirksrats erhalten (die Kommission weist darauf hin, dass die freiwillige Wahrnehmung von Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung durch die Ortsbürgermeisterin oder den Ortsbürgermeister keine Mandatstätigkeit darstellt; die Entschädigung richtet sich insoweit nach § 44 NKomVG).

Eine höhere Aufwandsentschädigung für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sollte nicht mehr als das 5-Fache der Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Gemeinderats betragen. Führt die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister auch die Geschäfte der Verwaltung (siehe § 106 Abs. 1 NKomVG), kann sich dieser Betrag noch einmal um bis zur Hälfte dieser höheren Aufwandsentschädigung erhöhen. Dieser gleiche (hälftige Erhöhungs-)Betrag sollte auch dann nicht überschritten werden, wenn ein anderes Ratsmitglied als Gemeindedirektorin oder Gemeindedirektor eine Entschädigung nach § 44 NKomVG erhält.

In den Fällen, in denen ehrenamtlich tätige Bürgermeisterinnen und Bürgermeister auch Verwaltungsaufgaben übernehmen, können Aufwandsentschädigungen nach der derzeitigen Rechtslage und höchstrichterlicher Rechtsprechung der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Dieser Gesichtspunkt kann beim Erlass der Entschädigungssatzung berücksichtigt werden.