

1. Die Rechtsgrundlagen der Entschädigungsregelung

Die „Volksvertreter“ der Ortsebene sind im Gegensatz zu den „Volksvertretern“ der Bundes- und Landesebene, die bestens **alimentiert** (vgl. BVerfGE 40, 296 [394]) werden, **unentgeltlich** tätig. Der für ehrenamtlich tätige Mandatsträger geltende „Grundsatz der Unentgeltlichkeit“ schließt jedoch nicht aus, daß ihnen eine Aufwandsentschädigung gewährt wird, Reise- und Fahrtkosten erstattet werden und daß sie einen Anspruch auf Ersatz des Verdienstaufschlags haben. Die Landesgesetzgeber bestimmen aber nur: „Wer ein Ehrenamt oder eine ehrenamtliche Tätigkeit ausübt, hat Anspruch auf Ersatz seiner notwendigen baren Auslagen und des Verdienstaufschlags“ (§ 19 BaWü, Art. 20 a Bay, §§ 30 Bran, 27 Hess, 27 MeVo, 39 Abs. 6 Nds, 33 i. V. m. 45 NRW, 18 Abs. 4 RhPf, 51 Saarl, 21 Sachs, 33 SachsAn, 24 Abs. 2 SchlH, 13 Thür).

Die landesrechtlichen Bestimmungen sehen daneben die Möglichkeit vor, daß für bestimmte Funktionen eine Aufwandsentschädigung gewährt wird. Ersatz für Sachschäden kann nach den für Beamte geltenden Bestimmungen gewährt werden.

Schrifttum: Christner „Entschädigungsregelungen für Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften“ (1991) und Heuvels „Diäten für Ratsmitglieder?“ (1986) jeweils mit weiteren Nachweisen.

2. Die Arten der Entschädigung

Welche Entschädigung dem ehrenamtlichen Gemeinde- / Stadtratsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung), sachkundigen Bürger und Kreistagsmitglied namentlich zu gewähren ist, wird nachfolgend aufgezeigt und erläutert:

2.1 Die Aufwandsentschädigung

Der verwendete **Begriff des „Aufwandes“** umfaßt sämtliche tatsächlichen finanziellen Mehraufwendungen in der Lebensführung des Mandatsträgers, die durch die ehrenamtliche Tätigkeit **zusätzlich** veranlaßt werden und zu denen die kommunalen Volksvertreter zwar für eigene Zwecke, aber im Interesse der Wahrnehmung des Mandats genötigt sind. Diese Aufwendungen müssen zudem sachlich angemessen und begründet (vgl. sinngemäß BVerfGE 40, 296 [318]) sein, sowie durch die Bekleidung des Ehrenamtes spezifisch verursacht worden sein (vgl. BVerfGE 49,1 [2]). Eine Aufwendung ist sachlich angemessen und begründet, wenn sie nicht übertrieben und ihre Notwendigkeit durch sachliche Gründe dargetan ist. Die **Höhe der Aufwandsentschädigung** als monatliche Pauschale bestimmt sich – gestaffelt nach den Einwohnerzahlen der Gebietskörperschaften – entsprechend den Vorschriften der jeweiligen EntschädigungsVO (vgl. zum Beispiel

- KommunalaufwandsentschädigungsVO,
- EntschVO der in den Gemeinden, Landkreisen usw. ehrenamtlich tätigen Bürger MeVo,
- EntschVO der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse NRW,
- §§ 3 bis 5 EntschädigungsVO-Gemeinden RhPf,
- EntschVO der in den Gemeinden, Ämtern, Kreisen ehrenamtlich tätigen Bürger SchlH.

Art und Höhe der Aufwandsentschädigung selbst sind in der Hauptsatzung festzulegen. In der Hauptsatzung kann auch bestimmt werden, daß den Fraktionsvorsitzenden eine ihren Aufgaben entsprechende zusätzliche Aufwandsentschädigung gewährt wird.

Meist sind in den einschlägigen Entschädigungsverordnungen drei Formen festgelegt, in denen die Aufwandsentschädigung gewährt werden kann:

- monatlicher Durchschnittssatz (ausschließlich Aufwandsentschädigung) oder
- (ausschließlich) Sitzungsgeld oder
- monatlicher Grundbetrag (Teilaufwandsentschädigung) und Sitzungsgeld.

2.2 Der Ersatz des Verdienstaufschlags

Die Mitglieder kommunaler Vertretungen und von Ausschüssen haben Anspruch auf Ersatz des Verdienstaufschlags. Verdienstaufschlag ist nach übereinstimmender Auffassung diejenige Einbuße, die unselbständig Tätigen, Selbständigen, Gewerbetreibenden oder freiberuflich Tätigen tatsächlich dadurch entsteht, daß sie ihrem Beruf aufgrund der Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit **nicht** nachgehen können. Nur Verdienstaufschlag im Hauptberuf ist ersatzfähig, nicht dagegen bei Nebentätig-

keiten, so daß ein zu entschädigender Verdienstaussfall nicht vorliegt, wenn mandatsbedingt eine Chance nicht wahrgenommen wird, durch eine unregelmäßig ausgeübte Gelegenheitstätigkeit Verdienst zu erzielen (OVG Münster, VwRR N S. 18).

Der Ersatz des Verdienstaussfalls kann nicht nur für die Teilnahme an Gemeinderats-, Kreistags- und Ausschußsitzungen, sondern für alle Tätigkeiten, die sich aus der Wahrnehmung des Mandats ergeben, geltend gemacht werden. Das gilt insbesondere auch für die Teilnahme an den Fraktionssitzungen. Die Verdienstaussfallentschädigung muß ihrer Höhe nach so bemessen sein, daß der Charakter des Ehrenamtes gewahrt bleibt. Bei der Gewährung von Verdienstaussfall ist zu unterscheiden zwischen unselbständig und selbständig tätigen Mandatsträgern.

Unselbständig tätige Mandatsträger: Unselbständige, die zur Ausübung des Ehrenamtes freigestellt werden, erhalten für die Zeit der Freistellung Ausgleichszahlungen in Höhe des Durchschnittslohnes. Die Ausgleichszahlung erfolgt durch die Arbeitgeber und wird diesen auf Antrag durch die zuständige Verwaltungsbehörde erstattet. Der Verdienstaussfall umfaßt neben dem entgangenen Nettoarbeitslohn auch den entgangenen Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen. Gemeindelasten des Arbeitgebers, die kalkulatorisch in die Kosten einer Arbeitsstunde eingehen, sind dagegen nicht entschädigungsfähig.

Selbständig tätige Mandatsträger: „Selbständige erhalten eine Verdienstaussfallpauschale je Stunde, die im Einzelfall auf der Grundlage des glaubhaft gemachten Einkommens festgesetzt wird. Es kann außerdem ein täglicher oder monatlicher Höchstbetrag festgelegt werden. Die Verdienstaussfallpauschale wird wie Einkünfte aus der jeweiligen Erwerbstätigkeit besteuert und unterliegt der Beitragspflicht zur Sozialversicherung“. Zur Verdienstaussfallentschädigung für Selbständige vgl. BVerwG, NVwZ 1990, 162.

In einigen Gemeindeordnungen ist auch ein Nachteilsausgleich für Personen, die keinen Verdienstaussfall geltend machen können, vorgesehen (vgl. § 18 Abs. 4 Satz 2 GemO RhPf). Wer bei der Ausübung eines Ehrenamtes oder einer ehrenamtlichen Tätigkeit einen Nachteil im beruflichen oder häuslichen Bereich erleidet, kann, sofern er keinen Verdienstaussfall geltend machen kann, eine Entschädigung erhalten (vgl. § 4 EntschädigungsVO RhPf).

2.3 Erstattung der Fahrtkosten

Zur Erstattung der Fahrtkosten ist auf die jeweiligen länderrechtlichen Bestimmungen zu verweisen:

- Öffentliche Verkehrsmittel, die der Personenbeförderung dienen und im regelmäßigen Linienverkehr eingesetzt sind, können von Mitgliedern kommunaler Vertretungen im jeweils zuständigen Wahlgebiet unentgeltlich benutzt werden. Die Mitglieder kommunaler Vertretungen haben die Berechtigung zur unentgeltlichen Benutzung der Verkehrsmittel durch Vorzeigen ihres Ausweises nachzuweisen.
- Ist die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel nicht möglich, werden Mitgliedern kommunaler Vertretungen sowie Mitgliedern von Ausschüssen die Fahrtkosten, die ihnen durch Fahrten zum Sitzungsort und zurück entstehen, nach den geltenden Rechtsvorschriften erstattet, höchstens jedoch in Höhe der Kosten der Fahrten von der Hauptwohnung zum Sitzungsort und zurück. Entsprechendes gilt für Fahrtkosten aus Anlaß der Repräsentation der kommunalen Vertretung, die dem Vorsitzenden oder auf Veranlassung des Vorsitzenden oder der Vertretung seinen Stellvertretern oder anderen Mitgliedern der kommunalen Vertretung entstehen, soweit es sich nicht um Dienstreisen handelt. Für Fahrten außerhalb der Gemeinde, die keine Dienstreisen sind, also zum Beispiel Anreisen zur Teilnahme an Rats- und Ausschußsitzungen aus dem Urlaub, können Kosten nicht erstattet werden.
- Die Vergütung von Übernachtungsgeldern, die im unmittelbaren Zusammenhang mit Sitzungen stehen, sowie die Erstattung von Fahrtkosten für zu Sitzungen geladenen Bürgern und Sachkundigen regelt die Hauptsatzung.

2.4 Reisekostenvergütung

Für genehmigte Dienstreisen erhalten die Mitglieder der kommunalen Vertretungen und Ausschüsse Reisekostenvergütung nach dem geltenden Reisekostenrecht. Über die Genehmigung entscheidet der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) oder der Kreistag. Bei der Benutzung von Kraftfahrzeugen erfolgt die Vergütung nach den gesetzlichen Bestimmungen.

2.5 Versicherungsschutz

Für die Ausübung der Ehrenämter besteht Versicherungsschutz nach den geltenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Neben dieser Versicherungsleistung kann für Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse eine angemessene private Unfallversicherung abgeschlossen werden.

2.6 Ersatz der baren Auslagen

Hierzu gehören z.B. Kosten für Fachliteratur.

3. Die steuerliche Behandlung der Entschädigung

Die den ehrenamtlichen Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen gewährten Entschädigungen unterliegen grundsätzlich als Einnahme aus „sonstiger selbständiger Arbeit“ im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) der Einkommensteuer. Dies gilt insbesondere bei Entschädigungen, die für den Verdienstaussfall oder Zeitaufwand gewährt werden.

Steuerfreie Entschädigungsleistungen sind

- **Reisekostenvergütung** nach § 13 Nr. 3 EStG, die nach den Regelungen der Reisekostenvorschriften gewährt werden.
- **Aufwandsentschädigungen** nach § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG, soweit sie Aufwendungen abgelten, die einkommensteuerrechtlich als Betriebsausgaben berücksichtigungsfähig wären. Nach Bundesverfassungsgericht, (der Landkreis 1984, 548) ist die Vorschrift des § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar. Es liegt im Rahmen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, bei der Prüfung, ob dem Empfänger einer steuerfreien Aufwandsentschädigung tatsächlich ein entsprechender Aufwand entstanden ist, für Mitglieder der Vertretungskörperschaften einen strengeren Maßstab anzulegen als für Bundestags- und Landtagsabgeordnete. Zur steuerlichen Behandlung der Aufwandsentschädigungen ist auf die Runderlasse der Finanzministerien der Länder zu verweisen. Danach sind Teilbeträge pauschaler Entschädigungen und Sitzungsgelder steuerfrei. Beispielhaft soll auf den für RhPf gelten-

den Erlaß des Finanzministeriums vom 13.12.1978 (MinBl. 1979 S. 5), geändert durch Erlaß vom 18.01.1990 (MinBl. S. 58) hingewiesen werden. Danach sind pauschale Entschädigungen und Sitzungsgelder steuerfrei, soweit sie insgesamt während der Dauer der Mitgliedschaft folgende Beträge nicht übersteigen:

| In einer Gemeinde mit | monatlich | jährlich |
|-------------------------------|-----------|-------------|
| höchstens 20.000 Einwohnern | 175,- DM | 2.100,- DM |
| 20.001 bis 50.000 Einwohnern | 280,- DM | 3.360,- DM |
| 50.001 bis 150.000 Einwohnern | 345,- DM | 4.140,- DM |
| mehr als 150.000 Einwohnern | 435,- DM | 5.220,- DM. |

Nicht ausgeschöpfte Mandatsbeträge können in anderen Monaten desselben Kalenderjahres berücksichtigt werden. Allerdings kann der steuerfreie Jahresbetrag uneingeschränkt dann angesetzt werden, wenn die Tätigkeit während eines ganzen Kalenderjahres ausgeübt worden ist. Insoweit wie Steuerpflicht besteht, wird auch beitragspflichtiges Entgelt in der Sozialversicherung angenommen.

Schrifttum: Rothe/Oster, Die Entschädigungsregelungen im Kommunalrecht, 2. Auflage, Friedrich-Ebert-Stiftung, Godesberger Allee 149, 53170 Bonn.