

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper  
Postfach 101143  
40002 Düsseldorf

Per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

## **Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission III „Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken“ am 18.03.2019**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,

wir bedanken uns für die Einladung zu der o.g. Anhörung zum Thema „Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken“. Im Vorfeld geben wir gerne eine schriftliche Stellungnahme zu dem uns übersandten Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung ab. Wir erlauben uns dabei den Hinweis, dass die Frist für eine schriftliche Stellungnahme äußerst kurz bemessen war, so dass eine Beteiligung der Mitgliedschaft bei der Beantwortung der Fragen nicht möglich war. Die Einladung mit den Fragestellungen ist in den Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände am 05.03.2019 eingegangen, möglichst bis zum 11.03.2019 sollte eine schriftliche Stellungnahme erfolgen.

Vorbehaltlich der Beratungen der Thematik in den Fachgremien der Verbände teilen wir gerne Folgendes mit:

### **Repräsentation und politische Bildung**

- Welche Gruppen sind bei Entscheidungen auf kommunaler Ebene (verfasste und nicht verfasste Partizipationsformen) unterrepräsentiert und wie kann hier Abhilfe geschaffen werden?

Nach einer aktuellen Recherche des WDR aus dem Jahre 2018, bei dem Daten von 87 % aller Ratsmitglieder in NRW erfasst und ausgewertet worden sind,

11.03.2019

Städtetag NRW  
Uda Bastians  
e-mail: [Uda.Bastians@staedtetag.de](mailto:Uda.Bastians@staedtetag.de)  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
Aktenzeichen: 30.51.20 N

Landkreistag NRW  
Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
Telefon 0211.300491.300  
e -mail: [m.kuhn@lkt-nrw.de](mailto:m.kuhn@lkt-nrw.de)  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 10.20.00.4

Städte- und Gemeindebund NRW  
Andreas Wohland  
Beigeordneter  
Telefon 0211 4587-223  
[Andreas.Wohland@kommunen.nrw](mailto:Andreas.Wohland@kommunen.nrw)  
Dr. Cornelia Jäger  
[Cornelia.jaeger@kommunen.nrw](mailto:Cornelia.jaeger@kommunen.nrw)  
Telefon:0211 4587-226  
Kaiserwerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
[www.kommunen.nrw](http://www.kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 13.0.20-002

ist der typische Kommunalpolitiker männlich und über 50 Jahre alt. Der Anteil der Frauen an den Ratsmandaten in NRW liegt bei nur 24 %. Noch weniger vertreten sind junge Mandatsträger. Gerade einmal 11 % der Stadt- und Gemeinderäte in NRW sind laut der WDR-Studie jünger als 40 Jahre. Wegen der Anforderungen an die Wählbarkeit nach dem Kommunalwahlgesetz sind darüber hinaus naturgemäß Einwohnergruppen unterrepräsentiert, die nicht die Staatsangehörigkeit Deutschlands oder die eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen. Wenngleich von der erwähnten WDR-Umfrage nicht erfasst, ist davon auszugehen, dass sich die Situation bei den Mitgliedern der Kreistage ähnlich darstellt.

- Wie ist eine bessere Repräsentativität von Bevölkerungsgruppen, insbesondere Frauen, Jüngere, Menschen mit Migrationshintergrund unter den Mandatsträger/-innen zu erreichen?

und

- wie kann Nachwuchs für das kommunale Ehrenamt gewonnen werden?

Diese beiden Fragen werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet. Eine Möglichkeit, Nachwuchs für das kommunale Ehrenamt zu gewinnen, ist, dass die politische Bildung schon in der Schule stärker auf die Kommunalpolitik fokussiert wird. Vor allem Werbung in Schulen und Hochschulen für politisches Engagement in der Kommunalpolitik halten viele Befragten aus der WDR-Studie für ein wichtiges Instrument. Häufig kam die Aussage in der Studie, Jugendliche hätten keine Idee davon, was auf kommunaler Ebene entschieden wird. Hier haben sich in der kommunalen Praxis zum Teil politische Mentoring-Projekte erfolgreich etabliert, in denen einzelne Kommunalpolitiker/-innen und/oder Fraktionen einzelne Schülerinnen und Schüler in einer Art Praktikum als Mentoren und Mentorinnen begleiten und versuchen, für die Kommunalpolitik zu begeistern. Die Mehrheit der Städte und Gemeinden hat sog. Kinder- und Jugendparlamente initiiert, um gemeinsam mit örtlichen Schulen für die kommunale Selbstverwaltung und Entscheidungsprozesse zu werben. Hinsichtlich der Erhöhung der Repräsentanz von Frauen in den Kommunalvertretungen ist sicherlich die Thematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Ehrenamt zu diskutieren. Häufig finden die Rats- und Kreistagssitzungen am späten Nachmittag und Abend statt. In dieser Zeit sind häufig gerade die Eltern von Kindergarten- und Schulkindern im Familienleben stark eingebunden. Vielfach besteht die Problematik, dass schon die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine große Herausforderung darstellt. Die zusätzliche Zeit für die Ausübung eines kommunalen Mandates kann häufig nicht abgezweigt werden.

Für eine Nachwuchsgewinnung für die Arbeit in Kommunalvertretungen kann auf jeden Fall eine Imagekampagne und eine breite Berichterstattung in den lokalen Medien (Print und Online) über die Arbeit in den Kommunalvertretungen hilfreich sein. Es muss gelingen, die breite Palette der Entscheidungen, die für die örtliche Daseinsvorsorge getroffen werden und die Bürgerinnen und Bürger damit unmittelbar betreffen, darzustellen. Letztlich sind hier zuerst die politischen Parteien und Wählergruppen gefordert, ihre Nachwuchsarbeit zu optimieren. Bereits in der Schule sollte der Grundstein für soziales Engagement durch Beteiligung von Jugendlichen an gemeinnützigen Projekten gelegt werden. Schülerinnen und Schüler lernen so, Teil der Gesellschaft zu sein und dafür auch ihren Beitrag leisten zu können. Schulunterricht könnte flexibler gestaltet werden, damit das Ehrenamt für Jugendliche attraktiver wird bzw. Jugendliche zeitliche Möglichkeiten/Freiräume bekommen, ein Ehrenamt wahrnehmen zu können.

### **Attraktivität und Herausforderungen**

- Welche Vorteile und Herausforderungen ergeben sich aus der Digitalisierung für die Kommunalpolitik und kommunale Verwaltungen?
- Wie gehen wir in Zukunft mit der Belastung kommunaler Mandatsträger um?
- Wie können die Wertschätzung und Motivation für das kommunale Ehrenamt erhöht werden?

Die Digitalisierung verändert die Gesellschaft und macht selbstverständlich auch vor den Kommunen nicht halt. Dessen sind sich die Verantwortungsträger in den kommunalen Verwaltungen und Räten wie Kreistagen bewusst. Bereits im Jahre 2015 gaben rd. 85 Prozent der im Rahmen einer Studie befragten Entscheider und Führungskräfte deutscher Kommunen an, dass die Digitalisierung für sie die größte Herausforderung der kommenden Jahre bildet. Der digitale Wandel wird allerdings zugleich als Chance verstanden, insbesondere eine schnellere Abwicklung von Verwaltungsvorgängen und eine höhere Qualität der Dienstleistungen sowie eine bessere Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen zu gewährleisten.

Letzteres verlangt von Verwaltung und Politik, dass sie sich an der Schnittstelle zu Bürgerschaft und Unternehmen teilweise neu aufstellen müssen. Das betrifft die Kommunen bzw. kommunalen Verwaltungen noch stärker als beispielsweise die Landesverwaltung, findet doch die ganz überwiegende Zahl der Kontakte zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung auf kommunaler Ebene statt. Dabei ist der Gedanke, Öffentlichkeit und Transparenz zu gewährleisten, für die kommunalen Gebietskörperschaften nicht neu. Unter Nutzung moderner Technik bemühen sie sich seit langem, im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine stetig verbesserte Bürgerbeteiligung sowie mehr Transparenz des Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Dem entspricht es, dass die kommunalen Spitzenverbände im Jahre 2016 mit der Landesregierung eine Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich des Open Government – „Open-Government-Pakt NRW“ – unterzeichnet haben.

Begleitet werden solche Maßnahmen von einer sich verändernden Erwartungshaltung der Bürgerschaft. Die Vermittlungsarbeit zwischen Kommunalpolitik und Bürgerschaft ist nach unserer Wahrnehmung schwieriger geworden. Umso wichtiger kann ein sachgerechter und verantwortungsbewusster Einsatz sozialer Medien sein. Dadurch können kommunale Verwaltungen und Mandatsträger/-innen einen entscheidenden Beitrag zum Verständnis und zur Akzeptanz kommunalpolitischer Entwicklungen und Entscheidungen leisten. Insoweit eröffnen sich neue Informations- und Partizipationsmöglichkeiten, wobei darauf Wert gelegt werden sollte, dass sie dialogisch genutzt werden und dieser Dialog nach Möglichkeit auf Augenhöhe geführt wird.

Eine so verstandene und organisierte Kommunikation zwischen Bürgerschaft und gewählten Repräsentanten vermag den demokratischen Gedanken nachhaltig zu stärken. Und ein solchermaßen geführter Dialog kann zugleich dazu beitragen, die Wertschätzung und Motivation für das kommunale Ehrenamt zu erhöhen.

Das allein genügt jedoch nicht. Wir verkennen nicht, dass es zunehmend schwerer fällt, Bürgerinnen und Bürger für ein kommunalpolitisches Mandat zu gewinnen. Zwar sind nach unserer Wahrnehmung viele Bürgerinnen und Bürger bereit, sich punktuell in Bürgerinitiativen, Interessensgruppen oder Arbeitskreisen vor Ort zu engagieren, immer seltener aber dauerhaft in Parteien oder Wählervereinigungen, die zur Kommunalwahl antreten.

Angesichts des vergleichsweise hohen Durchschnittsalters kommunaler Mandatsträger/-innen wird sich dieses Nachwuchsproblem weiter verschärfen. Laut einer Studie der Ruhr-Universität Bochum (Prof. Dr. Jörg Bogumil) aus dem Jahre 2017 ist außerdem mit einer weiteren Akademisierung des Mandats zu rechnen, so dass kommunale Vertretungen nur noch im eingeschränkten Maße ein repräsentatives Abbild der Bevölkerung vermitteln. Eine weitere zentrale Herausforderung sehen die Autoren der Studie in der erheblichen zeitlichen Belastung kommunaler Mandatsträger/-innen.

Die im Rahmen der Studie unterbreiteten Vorschläge, mit denen jener Entwicklung gegengesteuert werden soll, halten wir für bedenkenswert. Beispielsweise könnte mit Blick auf die Nachwuchsprobleme des kommunalen Mandates eine gemeinsame Imagekampagne des Landes, der Kommunen, der Einrichtungen

der politischen Bildung sowie der Parteien und Wählergruppen in Betracht gezogen werden, um für das kommunale Mandat zu werben. Außerdem sollte vor Ort in den Räten und Kreistagen eine offene Diskussion über die Bedürfnisse der jeweiligen Mandatsträger/-innen geführt werden, um in Abhängigkeit davon z. B. die Sitzungszeiten anzupassen. Angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Lebensumstände der einzelnen Mandatsträger/-innen (Familienstand, Arbeitszeiten etc.) sind derartigen Maßnahmen jedoch Grenzen gesetzt.

Insofern sind nicht nur die Räte und Kreistage sowie die darin vertretenen Parteien und Wählervereinigungen gefordert, auch Medien, Verbände und zivilgesellschaftliche Einrichtungen müssen der Demokratie und denjenigen, die sich kommunalpolitisch engagieren, die gebotene Wertschätzung und Anerkennung erweisen. Und nicht zuletzt hängt die Bereitschaft zum kommunalpolitischen Ehrenamt davon ab, dass Kommunen und kommunale Mandatsträger/-innen über Gestaltungsspielräume verfügen. Anders gewendet: wenn aufgrund schwieriger finanzieller Rahmenbedingungen solche (Mit-) Gestaltungsspielräume nicht bestehen – und das möglicherweise schon seit Jahren –, stellt sich vielen die Frage nach dem Sinn einer kommunalpolitischen Betätigung, was wiederum die Bereitschaft zu einem kommunalpolitischen Ehrenamt nicht fördert.

### **Rahmenbedingungen**

- Wie ist das Verhältnis von Ehrenamt und Professionalisierung auf Rats- und Kreistageebene und wie ist damit umzugehen (steigender Zeitaufwand, Aufgabenvielfalt, Relation, sinnvolle Größe der Gremien)?
- Wie können die Rahmenbedingungen der Kommunalverfassung verbessert bzw. weiterentwickelt werden?
- Wie lässt sich die inter- und intrakommunale Zusammenarbeit durch eine Aufteilung der Aufgabenstrukturen verbessern?

Die kommunale Ebene bildet das Fundament des demokratischen Staatsaufbaus in Deutschland. Städte, Kreise und Gemeinden mit ihren Räten, Kreistagen sowie ihren Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten haben eine eigene Legitimation, die verfassungsmäßig garantiert ist. Art. 78 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen gesteht den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe zu. Sie können ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung regeln. Dabei obliegen den Räten und Kreistagen zentrale Entscheidungen nach der Gemeindeordnung bzw. Kreisordnung.

Die zuvor erwähnte Studie der Ruhr-Universität Bochum (Prof. Dr. Jörg Bogumil) kommt zu dem Befund, dass der Zeitaufwand für die ehrenamtliche Tätigkeit nicht unbeträchtlich ist. In größeren Städten gehe er bei Personen mit mehreren Funktionen in Richtung einer Halbtagsstelle. Ratsmitglieder seien durchschnittlich in 3,1 Ausschüssen Mitglied und in weiteren 3,6 Ausschüssen Stellvertreter und Stellvertreterinnen (Kreistagsmitglieder in 2,4 bzw. 2,8). Dabei wird darauf hingewiesen, dass es eine eindeutige Verbindung zwischen der Häufigkeit der Mitgliedschaften und der Einwohnerstärke einer Kommune gibt. Mandatsträger/-innen haben ausweislich der Studie in Nordrhein-Westfalen im Mittel neben dem Sitz in der Kommunalvertretung zwei weitere Funktionen (beispielsweise Fraktionsvorsitz, Mitglied Fraktionsvorstand, Ausschussvorsitz). Neben Funktionen in direktem Zusammenhang mit dem Mandat seien mehr als die Hälfte der Mandatsträger/-innen in sonstiger ehrenamtlicher Funktion wie Sportvereinen, Kirchen oder Verbänden tätig.

Diese Funktionsvielfalt gehe mit einem erhöhten Zeitaufwand einher. Die Studie belegt, dass der mittlere Zeitaufwand in den Städten 32,5 Stunden im Monat betrage (Kreise: 29,7 Stunden). Die Fraktionsvorsit-

zenden seien im Vergleich diejenigen, die die meiste Zeit in ihre Tätigkeit investierten (43,9 Stunden je Monat, Kreise: 40,8). Auch gebe es einwohnerstarke Kommunen, in denen der Zeitaufwand bei Fraktionsvorsitzenden noch deutlich höher ausfalle.

Dies wird insbesondere auch auf die wachsende Aufgabenvielfalt der Kommunen zurückgeführt und die damit zunehmend komplexeren Sachverhalte, mit denen sich die ehrenamtlichen Mandatsträger/-innen zu befassen haben. Angesichts dieser hohen inhaltlichen Komplexität und des hohen Zeitaufwands wird mitunter die Frage aufgeworfen, ob insbesondere in Großstädten das Ratsmandat überhaupt noch als Ehrenamt ausgeübt werden kann. Entsprechende Forderungen haben sich die kommunalen Spitzenverbände nicht zu eigen gemacht.

Der Studie der Ruhr-Universität Bochum zufolge führen diese Belastungen der kommunalen Mandatsträger/-innen auch zu Problemen, wenn es um die Vereinbarkeit von Mandat, Beruf und Familie geht. Bei der Nutzung von Freistellungsregeln ist festzustellen, dass diese insgesamt gesehen von weniger als der Hälfte der erwerbstätigen Mandatsträger aus unterschiedlichen Gründen genutzt werden. Bereits die vom Landtag in der 14. Wahlperiode eingesetzte Ehrenamtskommission hat sich mit diesbezüglichen Fragestellungen und weiteren Themen, die über die mit dem Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften hinausgehen, auseinandergesetzt. In ihrem Abschlussbericht „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ hat die Arbeitsgruppe einige Empfehlungen für eine Stärkung des kommunalen Ehrenamtes vorgelegt. Dabei hat sie festgestellt, dass die weitere Entwicklung und eine daran anknüpfende notwendige Stärkung des kommunalen Ehrenamtes eine Daueraufgabe des Ausschusses für Kommunalpolitik sowie der gesamten Landespolitik bleiben werde.

Vor diesem Hintergrund sollten die Ergebnisse der Ehrenamtskommission als Grundlage für die weitere Befassung mit dem Thema dienen. Soweit die dortigen Empfehlungen umgesetzt wurden, gilt es zu prüfen, ob weitere Bemühungen auch in Zusammenhang mit den Ergebnissen der Studie der Ruhr-Universität Bochum zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes erforderlich sind. Insbesondere wird zu prüfen sein, inwieweit der Einzug vieler kleiner Gruppierungen in die Räte und Kreistage zu einer Fragmentierung und Zersplitterung führen, mit der Folge, dass Mehrheits- und Koalitionsbildungen erschwert und die Verwaltungseffizienz erheblich beeinträchtigt werden. Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen deshalb das vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer in Auftrag gegebene Gutachten zur Frage der Erforderlichkeit einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen. Dieses Gutachten soll vor dem Hintergrund der im November 2017 vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen getroffenen Entscheidung untersuchen, ob Störungen der Funktionsfähigkeit der Gemeinderäte und Kreistage vorliegen oder zu erwarten sind. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich in der Vergangenheit für eine moderate Sperrklausel von 2,5 % in der Landesverfassung bei Kommunalwahlen ausgesprochen.

Soweit es die interkommunale Zusammenarbeit angeht, sind sich die kommunalen Spitzenverbände deren wachsender Bedeutung in allen Bereichen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung bewusst. Nachdem die Landesregierung den weiteren Ausbau der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit in ihrem Koalitionsvertrag große Bedeutung eingeräumt hat, haben wir die Weiterentwicklungsbedarfe des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) abgefragt, um gesetzliche Hürden abzubauen, die die kommunale und regionale Zusammenarbeit von Kommunen hemmen.

Darüber hinaus regen wir an, dass etwaige Maßnahmen des Landes zur Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit mit den von den kommunalen Spitzenverbänden dazu bereits vorgehaltenen Informations- und Beratungsangeboten zusammengeführt werden. Damit könnte den Kommunen aus einer Hand in gemeinsamer Verantwortung von Land und kommunalen Spitzenverbänden Unterstützung und Beratung zu Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit angeboten werden.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anmerkungen der Enquetekommission bei der weiteren Befassung mit dem Thema „Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken“ hilfreich wären.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Uda Bastians  
Beigeordnete  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen