

VfK Geschäftsstelle • Thyssenstraße 179 • D-46535 Dinslaken

Der Präsident des Landtags
Referat 1.1 - Plenum, Ausschüsse -
Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf
Per E-Mail: anhoerungelandtag.nrw.de



Anschrift: VfK Geschäftsstelle
Thyssenstr. 179
D-46535 Dinslaken

Telefon:
Fax:
Mobil:

E-Mail: info@vfk-nrw.de
Internet: www.vfk-nrw.de

Steuer-Nr.: 206/5884/Wv VBZ 14
Register: AG Bonn VR 11441
Vorstand: Wolfgang Kochs (Vorsitz)

Bankverbindung
Sparkasse Köln/Bonn
DE25 3705 0198 1934 7044 44

Bonn, 17.Mai 2019

**Betreff: Enquetekommission — Stärkung der parlamentarischen Demokratie
- Anhörung von Sachverständigen zum Themenkomplex „Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken“**

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrter Herr Vorsitzender der Enquetekommission III,

Wie ich bereits in der Anhörung in Münster mitgeteilt habe, waren wir aus internen Gründen verhindert, rechtzeitig eine schriftliche Stellungnahme in dieser Sache abzugeben. Ich hatte aber angekündigt, dass wir das nachholen, was hiermit geschieht.

Fairerweise möchte ich eingangs bemerken, dass wir natürlich auch berücksichtigen, was bisher an anderen Stellungnahmen eingegangen ist und was Gegenstand der Diskussion in Münster war. Wir gehen nachfolgend insbesondere auf die Themen ein, die Sie zur Sitzung der Kommission am 29. April in Münster vorgegeben haben, aber nehmen auch zu den Fragen Stellung, die sich indirekt aus dem Gutachtenauftrag ergeben.

Wir sind eine kommunalpolitische Bildungseinrichtung, die sich um die Weiterbildung von kommunalen Mandatsträgern in NRW und solchen Personen kümmert, die motiviert sind, es vielleicht zukünftig zu werden, so dass wir aus den vielseitigen Kontakten und Gesprächen einen durchaus repräsentativen Eindruck über die aktuelle Situation und die Tendenzen haben.

Deshalb möchten wir auch herausstellen, welche wesentlichen Entwicklungen sich in den letzten Jahren zeigen aufgrund dieser Erkenntnisse zeigen und das unterscheidet sich teilweise wesentlich von der Wahrnehmungen, die sich aus anderen Stellungnahmen ableiten lassen.

Wir haben deshalb unsere Stellungnahme in Thesen gegliedert, zu denen wir dann unsere Erkenntnisse zusammengefasst haben. Denn schließlich sollen am Ende der Diskussion Empfehlungen an den Landtag stehen, was zu tun ist, um der aktuellen Entwicklung zu begegnen.

1. These

Die Bereitschaft, sich für Ehrenämter zu engagieren, hat generell nachgelassen.

Davon sind nicht nur kommunalpolitische Ehrenämter, sondern alle Ehrenämter, aber besonders

kommunalpolitische Ehrenämter betroffen. Die Gründe hierfür sind vielfältig, gepaart mit individuellen Komponenten auf Seiten der Kandidaten. Das beginnt damit, dass das Ansehen von Politikern in der Bevölkerung generell weiter nachgelassen hat, setzt sich fort über den erforderlichen Zeitaufwand für das jeweilige Amt und endet mit der Feststellung, dass für das Engagement keine adäquate Entschädigung vorgesehen ist. Dabei wird, berechtigt oder unberechtigt mag dahingestellt sein, die Vergütung der Landtags- und Bundestagsabgeordneten zum Vergleich herangezogen, und zwar nicht nur Abgeordnetenbezüge, sondern auch die Altersversorgung, Aufsichtsratsmandate und freiberufliche Tätigkeiten. Diese Einnahmesituation wird dann auch verglichen mit dem beruflichen Werdegang dieser Personen und der Frage, ob denn diese Personen überhaupt ein abgeschlossenes Studium oder eine Berufsausbildung haben, die sie befähigt eine qualifizierte Arbeitsleistung in diesen Funktionen zu erbringen.

Man kann auf diese Weise feststellen, dass das politische Engagement in Konkurrenz zur beruflichen Karriere ins Hintertreffen gerät, insbesondere bei überdurchschnittlich Qualifizierten, bei Selbstständigen, insbesondere bei solchen mit wenigen Beschäftigten und bei Personen, die die gewonnene Freizeit höher schätzen als ein gesellschaftliches Engagement. Diese Bevölkerungsgruppen wird man deshalb nur noch sehr schwer für solche Ämter gewinnen können.

In der Folge engt sich damit die Repräsentanz in den kommunalen Gremien auf den bereits gutachterlich beschriebenen Personenkreis ein und man muss kein Prophet sein, um zu erkennen, dass sich dieser Trend ungebrochen fortsetzen und noch verstärken wird. Ausklammern möchten wir in diesem Zusammenhang den Personenkreis, der durch das politische Engagement keinen finanziellen Nachteil hat, nämlich vornehmlich Beschäftigte des öffentlichen Dienstes und der Sozialwirtschaft.

Alle anderen Bevölkerungsgruppen werden sich die Frage stellen, was denn das Äquivalent ist für dieses umfangreiche und intensive Engagement in der Kommunalpolitik. Und spätestens an dieser Stelle kommt die aktuelle Entschädigungsregelung ins Spiel und deren Versteuerung. Die Höhe dieser Zahlungen wird dann automatisch verglichen mit dem, was an Zahlungen an Landtags- oder Bundestagsabgeordnete so bekannt ist.

Die Folge ist, dass allgemein die aktuelle Regelung als Geringschätzung empfunden wird, vor allem in Verbindung mit dem Umstand, dass diese ohnehin geringen Beträge dann auch noch zu versteuern sind. Die aktuellen steuerlichen Freibeträge spielen dabei keine Rolle, sondern es geht allein um den Umstand, dass diese Beträge generell der Versteuerung unterliegen und nicht von der Steuer vollständig befreit sind. Das wird als zusätzliche Schikane empfunden.

Das ist aber noch nicht alles. Spätestens wenn man erklärt, dass manche Sitzungen bereits um 15 Uhr beginnen oder auch mal vormittags stattfinden, Haushaltssitzungen tagelang dauern und natürlich auch Vertretungen anderer Mandatsträger stattfinden müssen, wenn mal andere Fraktionsmitglieder ausfallen, wird sich jeder ernsthaft überlegen, ob er sich diesen Zeitaufwand zusätzlich zu seinen sonstigen Verpflichtungen leisten kann, und zwar unabhängig davon wie seine Einstellung zur Entschädigungsregelung ist.

Es ist also aus unserer Sicht dringender Handlungsbedarf vorhanden.

2. These

Man wird durch eine höhere Entschädigung einen unbestimmten Bevölkerungsteil besser motivieren können, jedoch nicht überdurchschnittlich qualifizierte Personen.

Wenn es an anderen konkreten Motiven für die Übernahme von Mandaten fehlt, so hilft in bestimmten Umfang Geld als Ausgleich für den geleisteten Zeitaufwand.

Bei einigen Personengruppen wird Geld als Äquivalent zum entgangenen Einkommen angesehen werden, bei anderen als Äquivalent zur entgangenen Freizeit und zu den Einschränkungen der Lebensqualität, den die Beteiligten nun einmal haben. Es geht nicht nur um das Sitzungsprogramm des Rates, sondern auch der Ausschüsse, der sonstigen freiwillig eingerichteten Gremien und der Mitgliedschaften in Zweckverbandsversammlungen. Die Aufzählung ist nicht vollständig, sondern nur beispielhaft. Hinzu kommen vorbereitende Sitzungen jedweder Art parteiintern oder Partei übergreifend sowie Veranstaltungen diverser Art, die man wahrnehmen sollte, um den Bürger zu zeigen, dass man ihre Aktivitäten honoriert.

Bereits in einer Mittelstadt ergeben daraus zeitliche Verpflichtungen in einer Größenordnung von ca. 30-40 Arbeitsstunden pro Woche. Bei Fraktionsvorsitzenden können das auch mal 60 Stunden pro Woche werden, wenn z.B. die Haushaltsberatungen anstehen.

Ein großer Teil dieses Aufwandes wird gar nicht vergütet. Vergütet wird nur der Zeitaufwand für die Sitzungen der offiziellen städtischen Gremien, soweit dies Ratssitzungen und Ausschusssitzungen sind und auch diese werden nur zeitlich befristet bis 19 Uhr vergütet, auch wenn die Ratssitzung erst um 23 Uhr endet. Die Aufgabe von Freizeit und Lebensqualität ist also sichtbar nichts wert.

Sonstige Mitgliedschaften in kommunalen Gremien werden nicht vergütet, die Teilnahme an Fraktionssitzungen auch nur zeitlich befristet bis 19 Uhr. Selbstredend wird dieser Dienst an der Gemeinschaft auch noch dadurch abgestraft, dass die geleistete Arbeit nicht bei der Berechnung der Rente berücksichtigt wird. Im Gegenteil, wenn die mandatierte Person Einnahmeausfälle hat, werden diese zwar bis zum Betrag von 80 € pro Stunde durch die Kommune ersetzt, jedoch sinken in der Folge durch die Kürzung seines Arbeitslohns seine sozialen Vorsorgeleistungen. Macht diese Person das lange genug in dieser Weise, sinken seine Einzahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung signifikant. Er schmälert seine zukünftige Altersrente. Dies ist im Ausland teilweise anders. Dort wird der Dienst an der Allgemeinheit für die Altersrente besonders honoriert.

Von dem Personenkreis, die Verdienstaufschlag in Anspruch nehmen können, werden Rentner und Pensionäre grundsätzlich ausgenommen, selbst dann wenn die Berufstätigkeit dazu dient, die geringe Rente aufzubessern, was zunehmend erforderlich ist, so die ständige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in NRW. Dies wird hergeleitet aus dem besonderen Charakter dieser Entschädigungsregelung (§ 45 GO). Das ist eine unerträgliche Benachteiligung dieser Gruppe und juristisch äußerst fragwürdig.

An Hand dieser Darlegungen wird deutlich, dass das gesamte derzeitige Entschädigungskonzept der Gemeindeordnung nicht mehr zeitgemäß ist und einer grundlegenden Neugestaltung bedarf, und zwar in gesetzlicher Form mit Mindestregelungen für alle Personen und einer Verdienstaufschlagregelung, die diesen Namen verdient und keine Benachteiligungen bestimmter Gruppen beinhaltet.

Finanziell kompensieren kann man Mehraufwendungen wenigstens zum Teil durch eine Herabsetzung der Zahl der Mandatsträger im Rat. Meist schöpfen die Kommunen den sich aus dem Kommunalwahlgesetz ergebenden Spielraum zur Bestimmung der Zahl der Ratsmitglieder vollständig aus. Eine generelle Einsparung von 20-25% der Mandate beeinträchtigt nicht die Handlungsfähigkeit der Gremien.

Auch die Zahl der Ausschüsse kann begrenzt werden. Auch hier sind Fehlentwicklungen zu vermerken. Teilweise werden Hauptausschüsse solange ihrer Entscheidungsfunktionen durch Bildung von Fachausschüssen beraubt bis es im Hauptausschuss praktisch kaum noch etwas zu entscheiden gibt. Den Grund für diese Entwicklung sehen wir in erster Linie darin, dass der Hauptausschuss durch den Bürgermeister und nicht durch einen Politiker präsiert wird. Jeder Fachausschuss zusätzlich schafft mehr Mandate und einen weiteren Vorsitz und einen Stellvertreter, die besonders hoch entschädigt werden.

Mit einer Kürzung der Ratsmandate und der der Anzahl der Ausschüsse kann man zumindest teilweise auch an den Mangel an Interessenten für die Kommunalmandate kompensieren.

3. These

Wenn man die Zusammensetzung der kommunalen gesetzlich vorschreibt, verengt man die Repräsentanz anstatt sie zu erweitern, weil der Handlungsspielraum eingeengt.

Wenn man in einer Situation, in der es ohnehin schwer ist, eine ausreichende Zahl von Kandidaten für die zur Wahl stehenden Funktionen aufzubieten, ist es kontraproduktiv den bestehenden Handlungsspielraum einzuengen. Das ist eigentlich ein Gebot der Logik.

Man sollte sich auch vergegenwärtigen, wer die überwiegende Zahl der Mandatsträger stellt. Das sind die Parteien, die ihre Listenkandidaten nominieren. Ein Eingriff in diesen Status ist überdies nicht verfassungsrechtlich bedenklich, sondern wahrscheinlich grundgesetzwidrig.

4. These

Die Aufsichtsgremien in den Beteiligungsgesellschaften sollten ausschließlich durch Personen besetzt werden, die hierfür fachlich qualifiziert sind.

Man sollte meinen, dass dies selbstverständlich ist. Aber bisher schreibt die Gemeindeordnung vor, dass die Aufsichtsgremien besetzt werden unter Beteiligung des Bürgermeisters als geborenem Mitglied des Gremiums und im Übrigen eine Besetzung in der Weise, dass im Aufsichtsrat auch die Zusammensetzung des Rates abgebildet werden soll, wobei die Möglichkeit von Listenverbindungen ein Einfalltor ist für die manipulative Handhabung dieser Regelung in Verbindung mit der Stückzahl der Aufsichtsratsmitglieder.

Aufsichtsräte in Gesellschaften des Privatrechts erfordern spezifische Branchenkenntnisse und überdies betriebswirtschaftliche Kenntnisse sowie Führungserfahrung in der Privatwirtschaft. Die wenigsten Mitglieder, die derzeit von den Kommunen gestellt werden, erfüllen diese Voraussetzungen. Das wird sich auch nicht verbessern.

Bezogen auf Sparkassen wird alsbald die EZB ohnedies vorschreiben, dass Mitglied im Aufsichtsrat einer Sparkasse nur sein kann, wer hinreichende Berufserfahrung auf diesem Finanzsektor hat, und zwar in Führungsposition. Da die EZB als Organ der EU handelt, ist damit das Sparkassengesetz NRW unbeachtlich, denn supranationales Recht geht vor. Dieses Ansinnen der EZB ist auch gerechtfertigt, denn wie auch sonst sollte jemand befähigt sein, eine Sparkasse und deren Geschäftsleitung hinreichend zu kontrollieren, in dem Kreditausschuss des Institutes verantwortlich mitzuwirken sowie Führungspersonal auszuwählen. Auf die notwendige permanente Analyse von Stärken und Schwächen eines Institutes und die erforderliche Begleitung der Weiterentwicklung der Geschäftstätigkeit möchte ich erst gar nicht eingehen. Es wird aktuell nur wenige Mandatsträger in NRW geben, die diese Voraussetzungen erfüllen.

Deshalb sollte der Landesgesetzgeber handeln, bevor sein Handlungsspielraum durch die EZB beendet wird.

Ähnliches gilt auch für andere Beteiligungsgesellschaften, z.B. Stadtwerke, Krankenhaus- oder Wohnungsbaugesellschaften. In 2013 hat es einen mir aus der Praxis bekannten Fall gegeben, als sich ein Handelsgericht final rechtskräftig geweigert hat, die vom Rat bestellten Aufsichtsratsmitglieder, auch den Bürgermeister, in das Handelsregister als Aufsichtsratsmitglieder einzutragen, weil es an Hand der Vorkommnisse in den Vorjahren festgestellt hat, dass die gewählten Personen sich in Gänze als unfähig erwiesen haben, diese Funktion sachgerecht auszuüben.

Bei der Bevölkerung muss vor dem Hintergrund solcher Ereignisse der Eindruck entstehen, dass es nicht um wirksame Kontrolle und die Weiterentwicklung der Geschäftsentwicklung geht, wenn Aufsichtsräte besetzt werden, sondern um die Verschaffung von Zusatzeinkommen für verdiente Mandatsträger.

U.E. ist hier die Änderung der Gemeindeordnung erforderlich. Es müssen nicht unbedingt Ratsmitglieder in die Aufsichtsgremien entsandt werden, wenn keine ausreichenden Qualifikationen vorhanden sind. Es reicht, wenn die betreffende Fraktion einen Fachmann für diese Aufgabe aussucht und mandatiert. Damit ist der Repräsentanz dieser Fraktion im Aufsichtsrat Genüge getan.

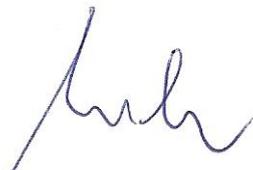
5. These

Die zeitliche Beschränkung des Mandates auf max. drei Wahlperioden (12 Jahre) kann die Motivation der Interessenten für ein Mandat steigern

Der Nachwuchs wird in den Parteien als Träger der politischen Meinungsbildung herangezogen und sollte irgendwann auch Verantwortung übernehmen können. Dieser Übergang von einer Generation zur nächsten erfolgt oft zu spät, weil die Altgedienten nicht daran denken, Platz zu machen. Freiwillig geschieht dies nur selten, wie man am Werdegang bundesdeutscher Spitzenpolitiker oft feststellen kann.

Deshalb ist es wichtig und förderlich, dass eine gesetzliche Regelung geschaffen wird, die den Wechsel erzwingt. Dann kann sich jeder darauf einstellen und sich auch rechtzeitig anderweitig orientieren. Es gibt genügend anderweitige Funktionen, die durch erfahrene Leute nach dieser Periode ausgeübt werden können.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Essler

(Stellvertr. Vorsitzender)