

Düsseldorf, 7. November 2019

STELLUNGNAHME

zur schriftlichen Anhörung der Enquetekommission III – „Kommunalpolitisches Ehrenamt und politische Partizipation stärken“

GRUNDSÄTZLICHES

Das Subsidiaritätsprinzip wurde 1931 in der Enzyklika „Quadragesimo Anno“ klassisch ausformuliert: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.“

Ungeachtet seines theologischen Entstehungskontextes in der katholischen Soziallehre steht das Subsidiaritätsprinzip in engem Zusammenhang und ist anschlussfähig zu säkularen Vorstellungen, wie sie in Diskursen um „Republikanismus“, „Kleinstaat“, „Selbstverwaltung“, „Föderalismus“, „Liberalismus“, „Dezentrismus“, „Demokratie“, „Kommunitarismus“ oder zur „Verfassungsökonomik“ in der antiken, neuzeitlichen und zeitgenössischen Verfassungstheorie diskutiert wurden und werden.¹

Aus unternehmerischer Sicht ist die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips allein schon deshalb von Bedeutung, weil sich aus ihm auch Begründungen für die Freiheit und Verantwortung des Unternehmers und von Unternehmen ableiten lassen und sich daraus wichtige Ableitungen zum Verhältnis von Eigenverantwortung und Solidarität in der Sozialen Marktwirtschaft ergeben.

Hinzu kommt, dass die Selbstverwaltung eigener Angelegenheiten durch die Betriebe, Kammern und Verbände, insbesondere in Fragen der Berufsbildung und der sozialen Selbstverwaltung, ein unmittelbarer Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips ist und als funktionale Selbstverwaltung ein Äquivalent zur kommunalen Selbstverwaltung darstellt.

¹ Sieh dazu zuletzt mehrere Beiträge in: Volker Kronenberg/Jakob Horneber (Hg.), Die repräsentative Demokratie in Anfechtung und Bewährung. Das „Wir“ organisieren, Wiesbaden 2019.

Für die Ausgestaltung des kommunalen Ehrenamts und der politischen Partizipation in der Kommunalpolitik sind verfassungspolitische Rahmenbedingungen maßgeblich, die im Gesamtkontext der Enquetekommission III eine Rolle spielen sollten, um relevante Handlungsempfehlungen entwickeln zu können:

- Die Wahrnehmung von Selbstverantwortung für eigene Angelegenheiten oder die Wahrnehmung gemeinsamer Verantwortung durch demokratische Partizipation benötigt jeweils einen autonomen Entscheidungsspielraum, in dem der Einzelne oder die jeweilige Gruppe in eigener Verantwortung Entscheidungen treffen kann. Das spricht grundlegend für eine Freiheitsvermutung zugunsten des Einzelnen und eine Skepsis gegenüber der Rolle des Staates.
- Wo sinnvollerweise der Staat Aufgaben wahrnimmt, ist aus dem Subsidiaritätsprinzip eine möglichst dezentrale Verteilung der Kompetenzen abzuleiten, damit der Einzelne oder eine Gruppe in möglichst überschaubaren Kontexten und mit möglichst hoher Wirksamkeit Entscheidungen treffen können.
- Für die Herstellung dezentraler, autonomer Entscheidungsräume ist wesentlich auch eine Entflechtung von Kompetenzen. Wo es eine hohe Verflechtung zwischen verschiedenen politischen Ebenen gibt (etwa zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik), liegt die Verhandlungsmacht im Wesentlichen bei der Exekutive bzw. Verwaltung, während die demokratischen Entscheidungsinstanzen allenfalls auf eine Vetospielerposition zurückverwiesen werden.
- Subsidiarität ermöglicht und bedingt Ungleichheit der Ergebnisse, weil ihr Sinn gerade darin besteht, unterschiedliche Präferenzen zwischen den dezentralen Einheiten zum Ausdruck zu bringen. Daraus ergibt sich, dass, je zentraler eine Kompetenz angesiedelt ist, umso mehr darauf zu achten ist, dass es sich um allgemeine Regelsetzungen handelt und die Staatstätigkeit umso weniger durch interventionistische und dirigistische Eingriffe gekennzeichnet wird. Dezentrale Partizipation ist deshalb angewiesen auf ein ordnungspolitisches Grundverständnis, das der Vielfalt und dem Wettbewerb der dezentralen Einheiten untereinander verpflichtet ist und überdies Fehlanreize, wie sie sich z.B. aus Haftungsverbänden oder zu stark nivellierenden oder gar überkompensierenden Finanzausgleichssystemen ergeben, vermeidet.

ZU DEN FRAGEN IM EINZELNEN

1.)

Unternehmerinnen und Unternehmen stehen in einer besonderen Verantwortung für das eigene Unternehmen. Vor allem im Mittelstand mit seiner starken örtlichen Verankerung kommt hinzu ein hohes Engagement für das soziale Umfeld: Mittelständische Unternehmerinnen und Unternehmer machen einen wesentlichen Teil der aktiven Bürgergesellschaft aus und sind vielfach ehrenamtlich engagiert, im wirtschaftlichen Ehrenamt, in kirchlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen Kontexten und nicht zuletzt auch kommunalpolitisch.

Dies gilt im Wesentlichen auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus unseren Organisationen: Wer sich in der Kommunalpolitik engagiert, übt in der Regel auch noch eine Reihe von anderen Ehrenamtsfunktionen aus und muss diese unter einen Hut bringen.

Eine Umfrage der Handwerkskammer Düsseldorf unter ihren ca. 4000 Ehrenamtsträgern aus dem Jahre 2012, die sich an den Freiwilligensurvey anlehnte, ergab, dass Menschen, die sich im berufsbezogenen Ehrenamt engagieren, ca. 3,4 Stunden pro Woche dafür investieren, für sonstiges Ehrenamt (also auch Kommunalpolitik) nochmals 3,3 Stunden. Etwa 10 Prozent gaben an, sich in „Politik (z.B. Parteien, Kommunale Selbstverwaltung, politische Initiativen)“ zu engagieren. Folgende Motive wurden in der Umfrage stärker als im damals aktuellen Freiwilligensurvey von 2009 genannt: „dass sie eigene Kenntnisse und Erfahrungen erweitern können“, dass sie eigene Kenntnisse und Erfahrungen einbringen können“. Vergleichsweise weniger wichtig war dagegen, „dass die Tätigkeit Spaß macht“ bzw. „dass Sie dadurch mit Menschen zusammenkommen, die Ihnen sympathisch sind“. Ehrenamt wird also durchaus als Anwendung und Erweiterung des eigenen Bildungshorizonts verstanden.² Diese Motivation dürfte auch im Hinblick auf das kommunale Ehrenamt der handwerklichen Ehrenamtsträger zutreffen.

2.-6.)

Es bestehen verschiedene Herausforderungen und Hindernisse, deren Behebung die Bedingungen des Engagements verbessern könnten:

Unseren Organisationen und Wirtschaftsbereichen zugehörige Menschen stehen wegen des typischen Mehrfachengagements unter hohem Zeitdruck, so dass sie auf effiziente und flexible Partizipationsformen angewiesen sind:

- Gremiensitzungen müssen so terminiert werden, dass auch Unternehmer und Erwerbstätige dafür abkömmlich sind.
- Gremiensitzungen und Entscheidungsprozesse müssen so straff organisiert sein, dass der Zeitaufwand möglichst gering ausfällt.
- Ein großes Problem für viele Erwerbstätige, das kommunalpolitisches Engagement erschwert, ist die Ortsgebundenheit. Wer beruflich viel unterwegs ist, kommt für kommunalpolitische Mandate kaum in Frage. Abhilfe könnte hierfür schaffen, dass digitale Beteiligungs- und Abstimmungsformate (E-Voting) ausgebaut würden, die persönliche Präsenzplichten in Gremien verringern würden. Dafür fehlen allerdings bisher rechtliche Regelungen.
- Digitale Ratsinformationssysteme stellen eine wesentliche Erleichterung dar – sowohl für die Ehrenamtsträger als auch für Bürger, die sich über den Stand kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse informieren wollen.

Interesse und Bereitschaft zu Partizipation sind sehr unterschiedlich ausgeprägt. Für die Attraktivität der Partizipation ist wichtig, dass effektive Gestaltungsspielräume bestehen und dass der Zeitaufwand für Entscheidungen in einem vernünftigen Verhältnis zu dem Wert steht, der der Entscheidung beigemessen ist. Frustierend können dagegen Partizipationsangebote wirken, die aufwendig, aber wirkungsarm sind. Sobald Menschen empfinden, dass politische Partizipation tatsächlich auf politische Prozesse und Entscheidungen durchwirken kann, wird ein entsprechendes Engagement als bereichernd empfunden. Häufig werden politische Entscheidungsprozesse hingegen als nicht greifbar und diffus empfunden. Deshalb ist insbesondere bei der Gestaltung von Dialog- und Beteiligungsformaten, z.B. im Rahmen der Stadtentwicklung, bei Planungsverfahren oder

² Vgl. mit ähnlichen und weiteren Ergebnissen: Jörg Thomä, Ehrenamtliches Engagement der Arbeitgeber im nordrhein-westfälischen Handwerk. Empirisches Erscheinungsbild und wirtschaftliche Bedeutung, Düsseldorf 2017, und ders., Wirtschaftliche Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im nordrhein-westfälischen Handwerk, Düsseldorf 2016, in: <https://www.whkt.de/service/publikationen/grundsatzliches/>.

bei strittigen Großprojekten, darauf zu achten, dass Beteiligungsprozesse effizient angelegt sind, dass Beratungs- und Entscheidungsverfahren zielführend und verständlich sind und dass Partizipationsangebote auch so frühzeitig ansetzen, dass auch noch echte Alternativen zur Verfügung stehen. Es kommt in diesem Sinne nicht auf eine Maximierung, sondern auf eine Optimierung der Bürgerbeteiligung an.

Wünschenswert wäre, auch im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, eine grundlegende Komplexitätsreduzierung der Kommunalpolitik, die zu einer höheren Transparenz und Verständlichkeit kommunalpolitischer Entscheidungen führen kann. Der Partizipation sind nicht nur Grenzen durch den erforderlichen Zeitaufwand und die Ortsbezogenheit gesetzt, sondern auch durch die Überkomplexität von Entscheidungszusammenhängen. Hinzukommt, dass sich Ehrenamtsträger, die nicht selbst über einen beruflichen Bezug zur Verwaltung verfügen, zunehmend schwer damit tun, ihre Kontrollfunktion gegenüber den Verwaltungen auszuüben, da es an Wissen mangelt bzw. die erforderlichen Informationen unter Zeitdruck nicht verarbeitet werden können. Vor allem in den großen Städten des Landes sind Führungsfunktionen im kommunalen Ehrenamt so zeitintensiv, dass sie eine reguläre Berufstätigkeit sehr erschweren. Das schränkt entweder die Rekrutierungsbasis für das Ehrenamt ein oder gefährdet die politische Unabhängigkeit der Betroffenen. Es gibt verschiedene Rahmenbedingungen, die komplexitätssteigernd wirken:

- Mangelnde finanzpolitische Autonomie von Kommunen,
- Abhängigkeit von Finanzausgleichsystemen,
- Hoher Anteil von Entscheidungen, die lediglich höherrangiges Recht nachvollziehen bzw. Übergewicht der Erfüllung übertragener Aufgaben (und der damit einhergehenden Kosten) gegenüber echter kommunaler Selbstverwaltung (und der dafür nur sehr eingeschränkt verfügbaren Finanzmittel),
- Lücken im Konnexitätsprinzip bei übertragenen Aufgaben,
- Abhängigkeit von Kofinanzierungen durch EU, Bund, Land,
- Komplexität von Projektstrukturen, in die Kommunalpolitik angesichts knapper Kassen ausweichen muss,
- Hohe Komplexität und z.T. auch Widersprüchlichkeit des anzuwendenden Rechts (z.B. Bau- und Umweltrecht, Vergaberecht),
- Hohe Hürden für die Wahrnehmung der Kontrollfunktionen des Rates durch überhand nehmende wirtschaftliche Betätigungen der Kommunen in komplexen und verflochtenen Konzernstrukturen, die auch zur Intransparenz der kommunalen Finanzsituation beitragen.

Hieraus ergibt sich eine Fülle von Handlungsoptionen, mit deren Hilfe sich die Attraktivität und Effektivität und Effizienz politischer Partizipation in der Kommunalpolitik grundlegend verbessern lassen, weil die autonomen und eigenverantwortlichen Entscheidungsräume der Kommunalpolitik erweitert würden:

- Wasserdichte Handhabung des Konnexitätsprinzips zwischen Land und Kommunen,
- Vermeidung von unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes in die kommunalen Zuständigkeiten,
- Verankerung eines klaren Konnexitätsprinzips bei Rechtsetzung des Bundes, die die Ausgaben der Kommunen tangiert,
- Sicherstellung einer auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen,

- Vermeidung von ordnungspolitischen Fehlanreizen im kommunalen Finanzausgleichssystem und bei Altschuldenregelungen, u.a. durch Vermeidung von restriktiven Vorgaben des Landes wie z.B. steigende fiktive Hebesätze,
- Priorität für eine eigenverantwortliche Schuldentilgung und Haushaltssanierung unter Vermeidung einer interkommunalen Kollektivierung von Schuldenlasten,
- Vermeidung von Bürokratie bei Förderstrukturen,
- Beschleunigung der Regionalplanänderungsverfahren,
- Neujustierung der Gewichte zwischen echter kommunaler Selbstverwaltung und Erfüllung übertragener Aufgaben.

7.)

Die Wertschätzung für Ehrenamt ist ein sensibler Punkt für die anhaltende Engagementmotivation. Neben der Familie und dem Arbeitsumfeld ist hier wesentlich, dass hauptamtliche Mitarbeiter mit entsprechendem Respekt auftreten und den Primat des Ehrenamts nicht in Frage stellen, sondern ihn durch eine hohe Qualität und Präzision der Zusammenarbeit für das Ehrenamt unterstützen. Die Wertschätzung im Alltag ist für das Engagement auf Dauer wichtiger als die Vergabe von Auszeichnungen oder das Abhalten von Feierstunden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung des Ehrenamts (Arbeitsrecht, Versicherungsfragen, steuerliche Absetzbarkeit von Ausgaben, Aufwandsentschädigungen) sind im Großen und Ganzen angemessen ausgestaltet, aber im Detail regelmäßig zu überprüfen.

8.)

Wegen der genannten Komplexität der Regelungen, innerhalb derer sich Kommunalpolitik bewegt, ist Weiterbildung, auch mit digitalen Formaten, wichtig, ebenso aber auch die leicht verständliche Aufbereitung von Hintergrundinformationen für die ehrenamtlichen Gremienmitglieder.

9.)

Partizipationsangebote in der Kommunalpolitik bergen wie alle anderen Partizipationsangebote die Gefahr, dass es zu Verzerrungen der artikulierten Interessen kommt, weil Zeitreiche und politische Aktive sich stärker einbringen können und wollen als Bürger, die entweder keine Zeit dafür haben oder aus persönlicher Disposition heraus von Partizipationsangeboten nur wenig oder selten Gebrauch machen. Deshalb ist es umso wichtiger, dass auch in der Kommunalpolitik zu allen relevanten Themen funktionierende Kommunikationsstrukturen zwischen den kommunalpolitischen Akteuren und einem repräsentativen Querschnitt der Interessengruppen bestehen. Auch in solche Strukturen können sich Unternehmer und Arbeitgeber ehrenamtlich einbringen.

Aus Sicht der regionalen/lokalen Wirtschaft ist es deshalb von Bedeutung, dass sie mittels ihrer örtlichen Organisationen eng eingebunden ist z.B. bei folgenden Themen:

- Entwicklung des kommunalen Bildungsangebots, insbesondere die Schulentwicklungsplanung und Aktivitäten zur Berufsorientierung und Berufsvorbereitung,
- Einbindung in die kommunale Arbeitsmarktpolitik über die Beiräte der Jobcenter,
- Frühzeitige und offene Kommunikation in allen Fragen der wirtschaftlichen Betätigung, bei der Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft nicht auszuschließen sind,
- Entwicklungen bei Steuern, Gebühren, Abgaben und Vergabepaxis,

- Konzeptionelle Fragen der Stadtentwicklung, Flächenpolitik und Verkehrspolitik, die Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort haben,
- Einbindung unternehmerischer Kompetenz in Gremien und Beiräte kommunaler Unternehmen.