

Zwischenbericht

Hannover, den 16.04.2021

Enquetekommission „Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement verbessern“

Zwischenbericht der Enquetekommission

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/6386

Beschlussempfehlung des Ältestenrats - Drs. 18/6847

Unterrichtungen - Drs. 18/6898 und 18/7606

Berichterstatteerin: Abgeordnete Petra Tiemann

Zu dem ihr durch Beschluss des Landtages in der 78. Sitzung am 30.06.2020 übertragenen Auftrag legt die Enquetekommission „Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement verbessern“ den folgenden Zwischenbericht vor.

Petra Tiemann

Vorsitzende

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	2
II. Herausforderungen im kommunalen Ehrenamt	4
III. Das kommunale Mandat: Regelungsbereiche und Lösungsvorschläge	6
IV. Ausblick	13

I. Einleitung

Annähernd jeder Zweite engagiert sich in Deutschland ehrenamtlich. Ehrenamtlich Engagierte stellen sich in den Dienst des Gemeinwohls. Sie kümmern sich um die Alten und Kranken, unterstützen Hilfebedürftige, bestärken Kinder und Jugendliche, löschen Brände, schützen die Natur, organisieren die Kultur und stiften Toleranz. Sie lindern Sorgen, nehmen Ängste, beantworten Fragen, treffen Entscheidungen und hören in Ausnahmezzeiten wie der Corona-Pandemie auch einfach nur zu. Sie tun das in ihrer Freizeit, neben ihren Verpflichtungen in Beruf und Familie. Und sie machen es nicht des Geldes wegen, sondern weil sie wollen, dass ihre Kommunen lebenswert sind und bleiben; dass niemand aus der Gesellschaft ausgeschlossen wird; dass die Welt ein besserer und gerechterer Ort wird und die Erde bewohnbar bleibt.¹

Ehrenamtliches Engagement trägt zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei, es fördert gegenseitiges Vertrauen und das Miteinander der unterschiedlichen Gruppen in der Gesellschaft. Aber ehrenamtliches Engagement kommt nicht allein dem Gemeinwohl zugute, sondern auch den engagierten Menschen selbst. Ehrenamtlich Engagierte lernen andere Freiwillige kennen, sie empfinden Freude an ihrem Engagement, erweitern ihr soziales Netzwerk, tauschen sich mit anderen Freiwilligen aus und bilden sich im Rahmen ihres Engagements weiter. Ehrenamtliches Engagement bedeutet insofern auch Teilhabe an gesellschaftlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, es stiftet Lebensfreude, Lebenssinn sowie Freundeskreise und ermöglicht den Erwerb von Kompetenzen.²

Ohne Ehrenamt wäre Deutschland mithin ein anderes Land - und vieles gibt es hier nur, weil freiwillig Engagierte sich darum kümmern. Das gilt genauso für Niedersachsen. Für ein lebendiges, vielfältiges und solidarisches Bundesland ist das Ehrenamt unverzichtbar. Das ehrenamtliche Engagement gehört zu den konstitutiven Elementen unserer Demokratie.³

Umso wichtiger ist es, das Ehrenamt durch geeignete Rahmenbedingungen bestmöglich zu fördern, soziale, kulturelle und ökonomische Veränderungen genau im Blick zu behalten und die bestehenden politischen Förderinstrumente kontinuierlich an gewandelte Umstände anzupassen. Die unzweifelhafte Bedeutung des Ehrenamtes für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Rechnung stellend, zeigen sich nämlich unterhalb des positiven Gesamttrends eines seit Jahren anhaltenden Anstiegs der ehrenamtlichen Beteiligungsquote zugleich andererseits Entwicklungen, die nachdenklich stimmen und ein Handeln nahelegen. Da sind zum einen verschiedene Gruppen, in denen die Anteile freiwillig engagierter Menschen anhaltend unterdurchschnittlich sind: Menschen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen; Menschen mit geringer Bildung; Menschen mit Migrationshintergrund; Menschen, die 65 Jahre und älter sind. Zugleich zeigen sich bei Frauen und jungen Erwachsenen deutliche Repräsentationslücken in ehrenamtlichen Mandaten und Ämtern, die desto größer ausfallen, je mehr Leitungsverantwortung sich mit diesen verbindet. Bedenkenswert ist auch, dass die wachsende Zahl der Engagierten durchschnittlich sehr viel weniger Zeit für ihr ehrenamtliches Engagement aufwendet als noch in den späten 1990er-Jahren, dass vor allem große Vereine in den Städten Probleme bei der Mobilisierung und Bindung von Ehrenamtlichen haben, dass andererseits ins-

¹ Julia Simonson u.a., Einleitung: Freiwilliges Engagement in Deutschland, in: Dies. u.a. (Hg.), Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, Wiesbaden 2017, S. 31-49, hier S. 31.

² Vgl. Clemens Tesch-Römer u.a., Ergebnisse des Deutschen Freiwilligensurveys 2014. Implikationen für die Engagementpolitik, in: Julia Simonson u.a. (Hg.), Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, Wiesbaden 2017, S. 647-662, hier S. 648.

³ Niedersächsischer Landtag, 18. Wahlperiode, Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement verbessern – Enquetekommission „Ehrenamt“ einrichten, Drucksache 18/6898, 30.06.2020.

besondere Vereine in sehr kleinen Kommunen teils bestandsgefährdende Mitgliederrückgänge verzeichnen, und dass die Diversität der Engagierten die gesellschaftliche Vielfalt nur sehr unzureichend abbildet.⁴

Vor diesem Hintergrund wurde die Enquetekommission „Ehrenamt“ am 30. Juni 2020 durch den Landtag eingesetzt. Die Kommission hat das Ziel, das Ehrenamt mit seinen vielen positiven Eigenschaften für die Zukunft dauerhaft zu stärken, die Spielräume des Landes zu nutzen und Maßnahmen zur Stärkung des Ehrenamtes zu entwickeln.

Der Begriff des Ehrenamts bzw. ehrenamtlichen Engagements, wie ihn die Kommission verwendet, ist dabei eng angelehnt an die Definition des bürgerschaftlichen Engagements durch die Enquetekommission des Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Diese legte im Jahr 2002 fünf Kriterien vor: Bürgerschaftliches Engagement ist demzufolge „freiwillig, nicht auf materiellen Gewinn gerichtet, gemeinwohlorientiert, öffentlich bzw. findet im öffentlichen Raum statt und wird in der Regel gemeinschaftlich/kooperativ ausgeübt“.⁵

Ehrenamtliches Engagement versteht die Enquetekommission des Landtages einerseits als „Oberbegriff für unterschiedliche Formen des Engagements, wie Ehrenamt, Freiwilligenarbeit, Selbsthilfe oder Tätigkeiten in selbstorganisierten Initiativen und Projekten“. Freiwilliges Engagement reicht folglich „von selbstorganisierten Tätigkeiten bis zu Freiwilligendiensten, die sich durch eine gesetzlich geregelte Organisationsform und feste Einsatzzeiten auszeichnen“⁶. Andererseits umfasst das Engagement-Verständnis der Kommission in Übereinstimmung mit der Begriffsbildung des Freiwilligen-survey nicht jede flüchtige Aktivität oder bloße Mitgliedschaft in einem Verband, einem Verein oder einer Initiative, sondern setzt die Übernahme von Ämtern oder Funktionen im Rahmen von zivilgesellschaftlichen Organisationen voraus. Die Differenzierung, die das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) zwischen Ehrenamt und ehrenamtlichem Engagement vornimmt, der zufolge sich das Ehrenamt entlang des Kriteriums der Freiwilligkeit von der ehrenamtlichen Tätigkeit abhebt und Verpflichtungscharakter im Unterschied zur Freiwilligkeit ehrenamtlichen Engagements besitzt, übernimmt die Kommission dagegen nicht, insofern sie Ehrenamt und ehrenamtliches Engagement synonym verwendet und das freiwillige, gemeinwohlorientierte und nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtete Engagement betrachtet.

Aufgrund der anstehenden Kommunalwahl 2021 hat die Kommission einstimmig beschlossen, zuerst das kommunalpolitische Mandat zu thematisieren und konkrete Vorschläge zur Optimierung der anstehenden Novellierung des NKomVG zu entwickeln. Diese Ergebnisse werden in dem vorliegenden Zwischenbericht erläutert. Die Themenbereiche und Maßnahmen, die das Ehrenamt allgemein betreffen, werden dagegen erst im Abschlussbericht ausführlich diskutiert werden.

Dieser Bericht wird im Anschluss an diesen einleitenden Abschnitt (I.) zunächst die Herausforderungen im Ehrenamt skizzieren (II.), sodann die in der Kommission diskutierten und formulierten Lösungsansätze zu konkreten Regelungsbereichen mit Bezug auf das Kommunale Mandat darstellen (III.) und abschließend einen Ausblick auf die weitere Kommissionsarbeit geben (IV.).

Der Enquetekommission gehören 25 Mitglieder an: 14 Mitglieder des Landtages und 11 Sachverständige, die nicht Abgeordnete sind. Von den Abgeordneten werden je sechs Abgeordnete von den Fraktionen der SPD und CDU und je ein Mitglied von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP gestellt. Für die SPD-Fraktion sind das Petra Tiemann als Kommissionsvorsitzende, Bernd Lynack als Sprecher der SPD-Abgeordneten, Hanna Naber, Kerstin Liebelt, Dunja Kreiser sowie Rüdiger Kauroff und für die CDU-Fraktion Eike Holsten als stellvertretender Kommissionsvorsitzender, Jörn Schepelmann als Sprecher der CDU-Abgeordneten, Rainer Fredermann, Veronika Koch, Frank Oesterhelweg sowie Marcel Scharrelmann. Für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gehört zudem Volker Bajus der Kommission an und für die FDP-Fraktion Thomas Brüninghoff. Die

⁴ Jana Priemer u.a., Organisierte Zivilgesellschaft, in: Holger Krimmer (Hg.), Datenreport Zivilgesellschaft, Wiesbaden 2019, S. 7-54, hier S. 24f.

⁵ Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Drucksache 14/8900, 03.06.2002, S. 38.

⁶ Julia Simonson u.a., Einleitung: Freiwilliges Engagement in Deutschland, in: Dies. u.a. (Hg.), Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, Wiesbaden 2017, S. 31-49, hier S. 37.

externen Sachverständigen vertreten in der Kommission zum einen die niedersächsischen Vereine und Verbände, konkret sind das für den Landesjugendring Niedersachsen e. V. Jens Risse, für die LAG Freie Wohlfahrtspflege in Niedersachsen e. V. Falk Hensel, für den Landessportbund Niedersachsen e. V. André Kwiatkowski, für den Arbeitskreis Niedersächsischer Kulturverbände (AKKU) Insa Lienemann, für den Landesfrauenrat Niedersachsen e. V. Marion Övermöhle-Mühlbach und für den Landesfeuerwehrverband Karl-Heinz Banse. Zum anderen entsenden die kommunalen Spitzenverbände eine Vertreterin, hierbei handelt es sich um Dagmar Hohls von der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände c/o Niedersächsischer Städtetag. Und schließlich gehören der Kommission als weitere externe Sachverständige Prof. Dr. Joachim Winkler, Soziologe an der Universität Wismar, Prof. Dr. Sebastian Unger, Steuerrechtler an der Universität Bochum, Dr. Florian Hartleb, Politikwissenschaftler und -berater (Hanse Advice Tallinn/Estland) sowie Lehrbeauftragter an der Katholischen Universität Eichstätt und der Hochschule der Polizei Sachsen-Anhalt, und Annette Reus, Wissenschaftliche Sachbearbeiterin für den Bereich Engagementförderung bei der Stadt Hannover, an.

II. Herausforderungen im kommunalen Ehrenamt

Die ersten zwei Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts waren fraglos Dekaden eines beschleunigten gesellschaftlichen Wandels. Dieser muss Eingang in die Überlegungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Ehrenamtes im Allgemeinen und des kommunalen Ehrenamtes im Speziellen finden. Die großen Trends der Zeit sind dabei in ihren Wirkungen keineswegs eindeutig.

So gilt das Ehrenamt als Heilmittel gegen die Auswüchse der Individualisierung, wie sie auch in der populären Gegenwartsdiagnose der „Gesellschaft der Singularitäten“⁷ zum Ausdruck kommen. Angesichts stark individualisierter und zunehmend polarisierter Gesellschaften verspricht ehrenamtliches Engagement eine Antwort auf die Frage zu geben, was die heutige Gesellschaft noch zusammenhält. Andererseits sind der Individualismus und die fortschreitende Individualisierung unabdingbare Voraussetzungen für eine durch breites ehrenamtliches Engagement getragene Zivilgesellschaft. Die Herauslösung des Einzelnen aus starren Bindungen und die Pluralisierung der Lebensstile in den westlichen Gesellschaften der 1970er- und 1980er-Jahre stehen insofern nicht zufällig an der Wiege der zeitgenössischen Zivilgesellschaftsdiskussion, die daher ebenso plausibel in der Regel auf eine Stärkung der Selbstorganisation und Eigeninitiative, z. B. durch Entstaatlichung, hinausläuft.⁸ Aber zugleich kann Individualisierung eben auch den Zusammenhalt einer Gesellschaft auflösen, indem sie für das Funktionieren einer Zivilgesellschaft unabdingbare Mechanismen wie Vertrauen, Gerechtigkeit und Verantwortung zerstört. Die gesellschaftliche Grundstimmung wird seit Jahren aggressiver, „jeder fühlt sich permanent benachteiligt oder angegriffen, es wird geschimpft oder gleich verklagt“.⁹ Dies vergiftet das politische Klima und steht im Widerspruch zum Erfordernis demokratischer Politik, offen für die Meinungen anderer zu sein, zum ehrlichen Dialog auch mit politischen Konkurrentinnen und Konkurrenten bereit zu sein und sich von besseren Argumenten überzeugen zu lassen.

Auch die Globalisierung geht mit Bindungsverlust einher. Sie stellt erhöhte Anforderungen an Flexibilität und Mobilität. Sowohl eine zeitliche Verdichtung - sei es durch verkürzte Ausbildungszeiten und erhöhten Druck in Schule und Studium, sei es durch die Doppel- bzw. Dreifachbelastung durch Beruf, Familie und Engagement - als auch die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse schränken Ehrenamtliche ein und erschweren die Ausübung des Ehrenamts einerseits, insbesondere in der sogenannten Rush-Hour des Lebens (zwischen 25 bis 40 Jahren). Andererseits ist im Gefolge der Globalisierungstendenzen der Wunsch nach Authentizität, nach unmittelbarer Begegnung, nach Übersehbarkeit und insgesamt nach Heimat gewachsen. Eine „Renaissance des Regionalen (und Lo-

⁷ Andreas Reckwitz, Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne, Berlin 2020.

⁸ Paul Nolte, Zivilgesellschaft und soziale Ungleichheit: Konzeptionelle Überlegungen zur deutschen Gesellschaftsgeschichte, in: Ralph Jessen u.a. (Hg.), Zivilgesellschaft als Geschichte, Studien zum 19. und 20. Jahrhundert, Wiesbaden 2004, S. 305-326, hier S. 318.

⁹ Thomas Bauer, Die Vereindeutigung der Welt. Über den Verlust an Mehrdeutigkeit und Vielfalt, Stuttgart 2018, S. 69.

kalen) für die Identität von Menschen des 21. Jahrhunderts“ wird infolgedessen diagnostiziert, bisweilen spricht man auch von Glokalisierung.¹⁰ Und im Freiwilligensurvey 2014 weisen ausgerechnet die beiden Altersgruppen, zu denen die 25- bis 40-Jährigen gehören, die höchsten Engagementquoten auf.

Überhaupt begegnet der Gefahr, dass die Demokratie auf entkernte formale Prozeduren reduziert wird, seit einiger Zeit ein Denken, das sich als Konvivialismus (lat. convivere: zusammenleben) bezeichnet und dem Primat des eigennutzorientierten Denkens und Handelns eine Vision des guten Lebens entgegenstellt, die auf intensivere zivilgesellschaftliche Formen des Zusammenlebens und auf eine ausgeprägte Ehrenamtlichkeit hinausläuft. Die Betonung des Eigenwerts von demokratischer Beteiligung und die Überzeugung, dass Menschen sich nicht nur für sich selbst, sondern auch für andere interessieren und sich spontan und emphatisch für das Gemeinwohl einsetzen können, kennzeichnet dieses Denken, das seine praktische Umsetzung in freien zivilgesellschaftlichen Assoziationen, oder besser: dem ehrenamtlichen Engagement, findet.¹¹

Niedersachsen steht im deutschlandweiten Vergleich sowohl hinsichtlich der Quoten öffentlicher gemeinschaftlicher Aktivität als auch des ehrenamtlichen Engagements gut da. Der Anteil der freiwillig Engagierten, welche über das Beteiligungsverhalten der Aktiven hinaus Funktionen, Mandate, Aufgaben übernehmen und dadurch nicht nur mitmachen, sondern sich unmittelbar engagiert einbringen, beträgt hierzulande 46,2 % und liegt damit deutlich höher als im Durchschnitt aller Bundesländer (43,6 %). Bemerkenswert ist zudem, dass der Anteil des freiwilligen bzw. ehrenamtlichen Engagements seit Beginn der Erhebungen im Rahmen der Freiwilligensurveys im Jahr 1999 niedersachsenweit um 15,2 Prozentpunkte von 31 % auf 46,2 % gestiegen ist, alleine in dem Zeitraum zwischen den jüngsten beiden publizierten Berichten, in den Jahren 2009 bis 2014 also, gar um deutliche 5,4 Prozentpunkte.¹²

Die insgesamt für das Bundesland vergleichsweise günstigen Zahlen bedeuten nun nicht, dass in Niedersachsen alles gut wäre. „Die Reichweite der Zivilgesellschaft“, schreiben Christoph Hoeft und Julia Kopp, „hängt allgemein stark von der Berufssituation der Befragten ab“, und sie fahren fort: „in Niedersachsen ist dieser Zusammenhang sogar besonders stark ausgeprägt“. Folglich besteht auch in Niedersachsen ein großes Reservoir an unausgeschöpftem Engagementpotenzial, das sich im Freiwilligensurvey in den Reaktionen der Nicht-Engagierten auf die Frage zeigt, ob sie dazu bereit seien, eine freiwillige Tätigkeit zukünftig aufzunehmen. 9,8 % der Nicht-Engagierten beantworten das mit „bestimmt“ und weitere 51,1 % mit „eventuell“.

Auf ein Erfordernis, die Rahmenbedingungen des ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik auf ihre Eignung zu überprüfen und gegebenenfalls einer Revision zu unterziehen, deuten nicht zuletzt verschiedene Facetten der letzten niedersächsischen Kommunalwahl im September 2016 hin. Damals wurden die 2 125 kommunalen Vertretungen (Kreistage, Regionsversammlung, Stadt- bzw. Gemeinderäte, Samtgemeinderäte, Ortsräte und Stadtbezirksräte) in Niedersachsen neu besetzt.¹³ Für die Sitze in den kommunalen Vertretungen lagen insgesamt 66 939 Bewerbungen vor, wobei die tatsächliche Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten etwas niedriger war, da sich manch einer in mehreren Vertretungen um ein Mandat bewarb. In dieser Zahl enthalten sind die Kandidaturen von 49 689 Männern und 17 250 Frauen. Im Jahre 1996, zwanzig Jahre zuvor, waren es noch 60 982 Männer und 17 612 Frauen gewesen.¹⁴ Kandidierten im Jahr 1996 also noch durchschnittlich

¹⁰ Dietmar von Reeken, Ein Land – viele Regionen? Landesbewusstsein, Landesintegration und Regionalkultur in Niedersachsen, in: Teresa Nentwig u. Christian Werwath, S. 59-78, hier S. 76f.

¹¹ Vgl. Frank Adloff, „Es gibt schon ein richtiges Leben im falschen.“ Konvivialismus – zum Hintergrund einer Debatte, in: Les Convivialistes, Das konvivialistische Manifest. Für eine neue Kunst des Zusammenlebens, Bielefeld 2014, S. 7-32.

¹² Christoph Hoeft und Julia Kopp, Zivilgesellschaft in Niedersachsen, in: Teresa Nentwig und Christian Werwath (Hg.), Politik und Regieren in Niedersachsen, S. 357-380, S. 361.

¹³ Vgl. Niedersächsische Landeswahlleiterin, Zahlen, Daten, Fakten. Kommunalwahlen in Niedersachsen am 11. September 2016, 01.09.2016, URL: https://landeswahlleiterin.niedersachsen.de/presse_service/presseinformationen/presse-zahlen-daten-fakten-146533.html [eingesehen am 04.03.2021].

¹⁴ O.V., Interesse an Engagement in Kommunalpolitik sinkt, in: haz.de, 16.07.2017, URL: <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Interesse-in-Niedersachsen-an-einem-Engagement-in-der-Kommunalpolitik-sinkt> [eingesehen am 04.03.2021].

12,5 von 1 000 Bürgerinnen und Bürgern für ein Abgeordnetenmandat im Kreistag, Stadt- oder Gemeinderat, so waren es bei den Kommunalwahlen 2016 nur noch 10 von 1 000. Das Interesse der Niedersachsen an einem aktiven Engagement in der Kommunalpolitik ist in dieser Zeit - das legt dieser Indikator zumindest nahe - folglich gesunken.

Zugleich zeigte sich das Geschlechterungleichgewicht 2016 unverändert.¹⁵ Während in der Wählerschaft Frauen mit 51 % die Männer seinerzeit sogar überwogen, waren in den Landkreisen, kreisfreien Städten und der Region Hannover nur 27 % der Kandidaten Frauen (und 0,39 % EU-Bürger, deren Anteil in der Wählerschaft 4,7 % betrug). In den kreisangehörigen Gemeinden war der entsprechende Wert 25,2 % (und 0,4 % bei den EU-Bürgern), in den Samtgemeinden 23 % (und 0,5 % EU-Bürger) und in den Stadtbezirken und Ortschaften 27,4 % (und 0,3 % EU-Bürger). Insgesamt lief das auf einen Frauenanteil von 25,8 % (und 0,4 % EU-Bürger) hinaus. Bei den 37 Direktwahlen zu den Hauptverwaltungsbeamten schließlich bewarben sich insgesamt 100 Kandidatinnen und Kandidaten, der Frauenanteil erreichte hier gar nur 18 %, wobei die Werte bei den Landtagsfraktionen von 4,3 % (CDU) über 16 % (SPD) und 37,5 % (Grüne) bis hin zu 40 % (FDP) reichten. Kurzum: Frauen sind in den Kommunalvertretungen Niedersachsens unterrepräsentiert und sie werden weniger oft von Parteien für Ämter aufgestellt, wobei der Anteil von Frauen insbesondere in herausgehobenen Ämtern niedrig ist.¹⁶

Eine Herausforderung stellt die Inklusivität der Zivilgesellschaft dar. Die Vereine z. B. bieten ein breites Spektrum an Angeboten und Maßnahmen für Zielgruppen mit besonderen Integrationsbedarfen. Allgemein an sozial benachteiligte Menschen richten sich 25,8 % der Vereine mit ihren Aktivitäten. Jeder fünfte Verein macht Angebote für Menschen mit Behinderungen (19,4 %) oder Geflüchtete (18 %). Gleichzeitig berichten in Dörfern und kleinen Kommunen nur 1,1 % der Vereine, dass sie zunehmend Migrantinnen und Migranten unter den Engagierten haben. Und nicht einmal jeder zehnte Verein (6,4 %) versucht gezielt, Mitglieder mit Migrationshintergrund zu gewinnen.¹⁷

Die organisierte Zivilgesellschaft wächst. Die Zahl der Vereine hat sich deutschlandweit zwischen 1995 und 2016 von gut 400 000 auf rund 600 000 deutlich erhöht, in Niedersachsen gab es 2016 56 685 Vereine, das sind 7,2 Vereine pro 100 000 Einwohner. Die Gesamtentwicklung bei den Mitgliederzahlen ist ebenfalls positiv. Die Kehrseite der Medaille ist, dass die Gewinnung von Engagierten insbesondere für dauerhafte Aktivitäten zunehmend schwierig ist. Nur 13,5 % der Vereine geben an, dass es einfach sei, für dauerhaftes Engagement Engagierte zu gewinnen, zwei von drei Vereinen (61,6 %) sehen das anders.¹⁸

Zudem: Während einerseits 22,6 % der im Freiwilligen-Survey Befragten angeben, eine freiwillige Tätigkeit auszuüben, für die Aus- und Weiterbildung erforderlich ist, dies vor allem im Unfall- und Rettungsdienst, sehen andererseits 40,6 % der befragten Niedersachsen bei eben jenen Weiterbildungsmaßnahmen dringenden Verbesserungsbedarf.

Ebenso auffällig wie besorgniserregend ist schließlich der Befund, dass es selbst im Freiwilligen-Survey 2014, der ansonsten durchgängig Wertzuwächse konstatiert, eine Gruppe gab, die gegen den allgemeinen Trend keine steigende, sondern eine sinkende Engagementquote aufwies: Die 14- bis 29-jährigen Frauen mit niedriger Bildung. Waren 1999 noch 24,0 % dieser Frauen engagiert, so lag der Anteil 2014 nur noch bei 15,3 %, eine Entwicklung, die so bei keiner anderen Bevölkerungsgruppe zu beobachten war. Auch vor diesem Hintergrund nimmt die Kommission u. a. gezielt Frauen und junge Erwachsene in den Blick.

¹⁵ O.V., Interesse an Engagement in Kommunalpolitik sinkt, in: welt.de, 15.07.2017, URL: <https://www.welt.de/regionales/niedersachsen/article166675953/Interesse-an-Engagement-in-Kommunalpolitik-sinkt.html> [eingesehen am 04.03.2021]

¹⁶ Vgl. Niedersächsische Landeswahlleiterin, Zahlen, Daten, Fakten. Kommunalwahlen in Niedersachsen am 11. September 2016, 01.09.2016, URL: https://landeswahlleiterin.niedersachsen.de/presse_service/presseinformationen/presse-zahlen-daten-fakten-146533.html [eingesehen am 04.03.2021].

¹⁷ Vgl. Jana Priemer u.a., Organisierte Zivilgesellschaft, in: Holger Krimmer (Hg.), Datenreport Zivilgesellschaft, Wiesbaden 2019, S. 7-54, hier S. 28ff.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 9ff.

III. Das kommunale Mandat: Regelungsbereiche und Lösungsvorschläge

Die Kommission hat vor dem dargelegten Hintergrund verschiedene spezifische Ursachen dafür diskutiert und identifiziert, dass es zunehmend schwierig wird, Menschen für das kommunale Mandat zu gewinnen, wobei die Frage nach der „Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalem Mandat“ im Zentrum stand. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Beteiligung junger Menschen und Frauen. Nachfolgend werden die identifizierten Herausforderungen kurz skizziert, woran sich jeweils die konkreten Maßnahmen und Gesetzgebungsvorschläge anschließen, welche in der Kommission erarbeitet wurden.

Vereinbarkeit von Familie und Mandat

Insbesondere Vätern und Müttern junger Familien wird die Übernahme kommunalpolitischer Verantwortung dadurch erschwert, dass die Sitzungen der kommunalen Vertretungen in der Regel nachmittags oder in den frühen Abendstunden stattfinden. Somit muss eine Kinderbetreuung organisiert und finanziert werden, welche wiederum Planungssicherheit in Bezug auf die Sitzungsdauer voraussetzt. Ähnliches gilt für Menschen, die Angehörige pflegen. Weiterhin sind die Biographien junger Menschen hinsichtlich Arbeitsleben, Wohnort etc. nicht immer (und immer weniger) konstant, was sich oftmals nur schlecht mit der Übernahme eines Mandates verträgt, welches seiner Trägerin oder seinem Träger über mehrere Jahre durchgängig ein hohes Niveau an Zeitaufwand abverlangt, inklusive der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen. Besonders Frauen sind davon betroffen, dass es schwierig ist, das Leben in einer Familie mit (jungen) Kindern und ein kommunales Mandat miteinander zu vereinbaren. Sie wenden mehr Zeit für (unbezahlte) Arbeit in der Familie auf als Männer und sehen sich Rollenstereotypen und überwiegend männlich dominierten Berufsbereichen gegenüber. Insgesamt liegt der Anteil der Frauen in den kommunalen Vertretungen Niedersachsens nur bei rund 25 %.

Derzeit sieht das NKomVG eine Erstattung der Kinderbetreuungskosten vor (§ 44). Die Kommission erwartet von den Kommunen, dass sie entsprechende Regelungen in ihre Entschädigungssatzungen aufnehmen und ihre Mandatsträgerinnen und -träger über die Ansprüche aufklären. Weiterhin appelliert die Kommission an die Kommunen, Angebote und Unterstützungsleistungen für Ratsmitglieder bereitzustellen, die auf eine geeignete Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen während der Sitzungen angewiesen sind. Überdies wird vorgeschlagen, bei der Terminierung von Rats- und Ausschusssitzungen verstärkt auf Betreuungssituationen Rücksicht zu nehmen, das hieße beispielsweise, das Ende der Sitzungen verbindlich festzulegen.

Der Blick in die Kommunalverfassungen anderer Bundesländer ergibt, dass auch die Kosten für die Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen übernommen werden, so in Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Saarland, Hessen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg. Die Kommission empfiehlt, entsprechende Regelungen in das NKomVG aufzunehmen.

Als weitere Option zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Mandat und Familie ebenso wie der Vereinbarkeit von Mandat und Beruf hat die Kommission insbesondere darüber diskutiert, die Möglichkeit einer Vertretungslösung für Mandatsträgerinnen und -träger bei längerer Abwesenheit, z. B. zum Zwecke einer familienbedingten Auszeit, gesetzlich festzuschreiben. Diesbezüglich wurde durch das Ministerium für Inneres und Sport eine rechtliche Einschätzung vorgelegt, die eine grundsätzliche Zulässigkeit für ein zeitlich befristetes Ruhenlassen des Mandates mit Vertretungslösung als möglich erachtet, wenn dem eine Verfassungsänderung vorgeschaltet würde.

Vereinbarkeit von Beruf und Mandat

Um die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat zu verbessern, diskutierte die Kommission die Ausweitung der Freistellung der Mandatsträgerinnen und -träger von ihrem Arbeitgeber auf die Zeiten, die für Aufsichtsratspositionen oder andere Gremientätigkeiten aufgewandt werden. Andersorts ist dies bereits Praxis, wie etwa ein Blick in die Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen zeigt: „Zur Ausübung des Mandats gehören Tätigkeiten, die mit dem Mandat in unmittelbarem Zusammenhang stehen oder auf Veranlassung des Rates, der Bezirksvertretung oder des Ausschusses erfolgen. Auf Veranlassung des Rates erfolgt auch eine Tätigkeit als vom Rat entsandter Vertreter der Gemeinde

in Organen und Gremien von juristischen Personen und Vereinigungen des privaten oder öffentlichen Rechts sowie als Stellvertreter des Bürgermeisters.“¹⁹

In der zitierten Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen wird auch klar geregelt, dass „eine Tätigkeit als vom Rat entsandter Vertreter der Gemeinde in Organen und Gremien von juristischen Personen und Vereinigungen des privaten oder öffentlichen Rechts“²⁰ zu Ansprüchen auf Ersatz des Verdienstausfalls führt. Über eine solche Regelung diskutierte auch die Kommission. Im Zusammenhang von Freistellung und Verdienstausfallersatz für Posten, die sich aus der Ratstätigkeit ergeben, bat die Kommission das Ministerium für Inneres und Sport um eine Stellungnahme.

Angesichts der Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle entfaltet die bisherige Freistellungsregelung zugleich und insofern allerdings nur noch eine unzureichende Wirkung, als sie an die Kollision der Mandatstätigkeit mit einem festen Arbeitszeitmodell anknüpft (Behinderungsverbot²¹). Im NKomVG sollten Regelungen gefunden werden, die auch eine Benachteiligung ausschließen, 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 (Benachteiligungsverbot). Zukünftig soll also das bestehende Behinderungsverbot durch ein Benachteiligungsverbot ergänzt werden.

Zudem sollen aufgewandte Zeiten, die außerhalb der Kernarbeitszeit, aber innerhalb des Arbeitszeitrahmens liegen, bei der individuell zu berechnenden Gesamtarbeitszeit zumindest teilweise berücksichtigt werden können und entsprechende Regelungen in das NKomVG aufgenommen werden.

Bildungsangebote für Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker

Viele kommunalpolitisch Engagierte und an einem solchen Engagement Interessierte benötigen angesichts immer anspruchsvollerer Themenkomplexe und Aufgabenfelder, eines beschleunigten technologischen Fortschritts sowie zunehmend aufwendiger Arbeitsprozesse kontinuierlich Fortbildungen. Weiterbildungsmöglichkeiten müssen einerseits erweitert und schon bestehende Angebote andererseits besser bekanntgemacht werden. Die Fortbildungstätigkeit der Kommunalpolitischen Vereinigungen (KPV) der Parteien ist wichtig und gleicht vielfach fehlende Kapazitäten zur Weiterbildung der Mandatsträgerinnen und -träger aus. Die landkreisübergreifende Arbeit der KPVs sollte ausgebaut und optimiert werden.

§ 54 NKomVG eröffnet jeder und jedem Abgeordneten die Möglichkeit, bis zu fünf Tage pro Legislaturperiode Urlaub zu nehmen²², um an Fortbildungen teilzunehmen, die im Zusammenhang mit der Mandatsausübung stehen. Dies ist offenkundig nur wenig bekannt. Deshalb regt die Kommission an, besser als bisher über die Fortbildungs- und Freistellungsoptionen im Bereich des kommunalen Mandats aufzuklären und zu deren Nutzung zu ermuntern.

Schutz vor Bedrohungen und Beleidigungen der kommunalen Abgeordneten

Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker werden zunehmend Opfer von Beleidigungen, Anfeindungen, Bedrohungen und sogar körperlichen Attacken, die mit Entscheidungen zusammenhängen, die sie in ihrem Wahlamt getroffen haben. Mit der Reform des § 188 StGB sind nun auch Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker durch das Strafrecht besonders gegen üble Nachrede, Verleumdung und Beleidigung geschützt. Diese Gesetzesänderung wird durch die Kommission ausdrücklich positiv gewürdigt. Um Betroffene auch über die strafrechtliche Verfolgung der Täterinnen und Täter hinaus zu unterstützen, weist die Kommission auf die bestehenden Beratungsangebote bei den Polizeidienststellen hin. An diese können sich von Hassrede und Bedrohungen betroffene

¹⁹ § 44 Abs. 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

²⁰ Ebd.

²¹ In § 54 Abs. 2 NKomVG heißt es aktuell: „Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Mitglieds der Vertretung zu übernehmen und auszuüben. ²Es ist unzulässig, Abgeordnete wegen ihrer Mitgliedschaft aus einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis zu entlassen oder ihnen zu kündigen. ³Den Abgeordneten ist die für ihre Tätigkeit notwendige freie Zeit zu gewähren.“

²² Andere Bundesländer gewähren teilweise deutlich mehr Urlaub zu Fortbildungszwecken. Hessen etwa gewährt bis zu zwei Wochen pro Kalenderjahr, Rheinland-Pfalz fünf Tage. Vgl. § 35 a Abs. 4 Hessische Gemeindeordnung; § 18 a Abs. 6 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

Kommunalpolitikerinnen und -politiker wenden. Sinnvoll erscheint auch, bei Wunsch, die Privatadresse von kommunal Kandidierenden besser zu schützen. Hierzu regt die Kommission an, eine Widerspruchslösung einzuführen.

Konfliktmanagement

In Konflikten mit der Verwaltung fühlen sich Trägerinnen und Träger des kommunalen Mandats häufig ratlos und infolgedessen frustriert. Die Kommission empfiehlt daher den Kommunen, eine Stelle zu benennen, welche Mandatsträgerinnen und -träger bei Beschwerden und Konflikten unterstützen kann. Zudem empfiehlt es sich, verstärkt auf die Möglichkeit der Vermittlung durch die Kommunalaufsicht hinzuweisen, sofern keine lokale Anlaufstelle geschaffen werden kann.

Zusammenwirken von Hauptamt und Ehrenamt

Das kommunale Mandat ist auf eine gelingende Zusammenarbeit mit den hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommunalverwaltungen und deren gute Zuarbeit ebenso angewiesen wie auf die Unterstützung durch die in einigen größeren Kommunen existierenden hauptberuflichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen. Hier wird Verbesserungspotenzial gesehen, u. a. im Hinblick auf die Verständlichkeit, die Strukturiertheit und den Umfang der Vorlagen.

Die Kommission spricht sich dafür aus, dass die Kommunen, welche für hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fraktionen Geld bereitstellen, diese Beträge in angemessener Weise gestalten. Hierfür regt die Kommission an, dass sich die Entschädigungskommission des Themas annimmt und nach Einwohnerzahl gestaffelte Vorschläge unterbreitet, die den Kommunen zur Orientierung dienen sollen.

Ebenfalls zur Entlastung der Mandatsträgerinnen und -träger wie auch aus Inklusionserwägungen appelliert die Kommission an die kommunalen Verwaltungen, Umfang und Qualität (verständliche, wenn möglich zusätzlich leichte Sprache) der Vorlagen anzupassen.

Vereinbarkeit von kommunalem Mandat, Studium und Berufsausbildung

Will man junge Menschen für das kommunale Mandat gewinnen, gilt es, Hemmnisse, die mit ihrer Ausbildungssituation zusammenhängen, abzubauen. Viele politisch interessierte junge Menschen bleiben ihrer Heimatgemeinde stark verbunden und haben dort weiterhin ihren Lebensmittelpunkt, obwohl sie an einem anderen Ort ihre Ausbildung (Berufsausbildung, Studium und Ähnliches) absolvieren. Durch die Zweitwohnungssteuer einiger Städte sehen sie sich jedoch veranlasst, ihren Hauptwohnsitz zu verlegen, und verlieren damit die Voraussetzung für die Mandatsausübung in ihrer Heimatgemeinde. Ergibt sich aus kommunalpolitischem Engagement eine Verzögerung des Ausbildungsverlaufs, so entstehen zudem Nachteile beim Bezug von BAföG²³-Leistungen oder bei den Studiengebühren.

Die Tatsache, dass die Ausbildungsorte von jungen Menschen, die in ihrer Heimatgemeinde ein kommunales Mandat bekleiden, Zweitwohnungssteuer erheben, wurde von der Kommission als ein Problem identifiziert. Die Kommission appelliert an die Kommunen, dieses Hemmnis abzubauen. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf das Beispiel der Landeshauptstadt Hannover, welche unter bestimmten Voraussetzungen von jungen Menschen keine Zweitwohnsitzsteuer erhebt, „wenn sie sich in einer Schul-, Studien- oder Berufsausbildung“²⁴ befinden.

Gemäß § 15 Abs. 3 BAföG wird die Förderungshöchstdauer verlängert, wenn in den Selbstverwaltungsorganen der Hochschule oder Studierendenschaft mitgearbeitet wird. Die Kommission unterstützt den Vorschlag, diese Regelung auch auf das kommunale Mandat auszuweiten. Analog sollte auch die Regelung für Anrechnungsmöglichkeiten auf die Regelstudienzeit, nach deren Überschreitung Langzeitstudiengebühren anfallen, angepasst werden.

²³ Bundesausbildungsförderungsgesetz.

²⁴ § 2 Abs. 2 (b) Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in der Landeshauptstadt Hannover.

Junge Menschen an Politik heranführen

Junge Menschen haben oftmals keine oder nur verzerrte Vorstellungen davon, wie die Arbeit in den kommunalen Vertretungen abläuft. Im Schulunterricht ist Kommunalpolitik nicht in dem Umfang curricular verankert, wie es angesichts ihrer Bedeutung für die Lebenswelt der jungen Menschen wünschenswert wäre. Hier besteht Verbesserungsbedarf.

Die Kommission fordert einerseits das Kultusministerium auf, die Grundlage für einen praxisnahen Politikunterricht zu schaffen, in dem die Kommunalpolitik einen festen Platz einnimmt. Gleichzeitig appelliert die Kommission an die Kommunen, die Zusammenarbeit mit den lokalen Schulen zu suchen, um jungen Menschen einen Einblick in ihre Arbeit zu geben sowie Verständnis und Interesse für ihre Tätigkeit zu wecken. In diesem Zusammenhang erscheint es besonders sinnvoll, Planspiele in den Politikunterricht einzubinden, welche mit Beispielen arbeiten, die thematisch auf die Verhältnisse in der Kommune zugeschnitten sind.²⁵

Zu dem wichtigen Anliegen der Kommission, das kommunalpolitische Engagement junger Menschen zu stärken, zählt der Ausbau der Beteiligung Jugendlicher an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen. Vor diesem Hintergrund wurde eine Modifikation des § 36 NKomVG (Beteiligung von Kindern und Jugendlichen) diskutiert. Zur Debatte stand, den ersten Satz der Norm („Gemeinden und Samtgemeinden sollen Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die deren Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen.“) von einer Soll- in eine Muss-Regelung zu ändern. Die Mehrheit sprach sich nach einer kontroversen Debatte gegen eine solche Reformierung aus, da die zur Beteiligung gewählten Jugendlichen dann kontinuierlich engagiert bleiben müssten, um Entscheidungsprozesse nicht zu blockieren, was sich in der Praxis als schwierig herausgestellt habe. Eine Minderheit votierte hingegen für die Muss-Regelung.

Um die Jugendbeteiligung zu stärken, wurde auch das Instrument des „Jugend-Checks“²⁶ erörtert. Die Kommission befürwortet die Nutzung des „Jugend-Checks“ oder ähnlicher Mittel, um zu prüfen, ob eine Jugendbeteiligung angebracht ist.

Trend zu projektorientiertem Engagement

Wohnten und arbeiteten die Menschen in der Vergangenheit häufig über weite Abschnitte ihres Lebens in gleichbleibenden Familienstrukturen am selben Ort, werden Lebensläufe immer weniger linear und zunehmend vielfältiger. Mittel- und langfristiges Engagement wie dasjenige des kommunalen Mandats ist damit oftmals nur schwerlich vereinbar. Viele, vor allem auch jüngere Menschen, ziehen es vor, sich fokussiert in zeitlich limitierten Projekten zu engagieren. Auch die Kommunalpolitik sollte dem Trend zum projektorientierten Engagement mehr Rechnung tragen. Sie sollte zukünftig vermehrt Möglichkeiten für kurzfristiges Engagement in befristeten Arbeitskreisen und Beiräten in den Kommunen schaffen. In diese können sich interessierte und betroffene Bürgerinnen und Bürger einbringen, woraus sich im Idealfall auch ein langfristiges und themenübergreifendes Engagement für die Kommune entwickeln kann. Zugleich kann die Transparenz und Akzeptanz kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse verbessert, mithin die Attraktivität kommunalpolitischen Engagements insgesamt erhöht werden. Um besonders junge Menschen auf diese Weise einzubinden, erscheint eine Orientierung an den Schul- und Semesterferien bei der Terminierung von Angeboten für befristete Engagementmöglichkeiten sinnvoll.

Gleichstellung

Frauen sind in den Kommunalvertretungen Niedersachsens unterrepräsentiert. Die Gleichberechtigung von Frauen wird von den Mitgliedern der Enquetekommission Ehrenamt als ein wichtiges

²⁵ Verwiesen sei hier auf die vorbildhafte Arbeit des Vereins Politik zum Anfassen e. V., der seine Workshops in der Kommission vorstellte, vgl. URL: <https://www.politikzumanfassen.de/> [eingesehen am 03.03.2020].

²⁶ „Der Jugend-Check ist ein Instrument zur Gesetzesfolgenabschätzung. Er leistet damit einen Beitrag zu mehr Jugendgerechtigkeit und guter Gesetzgebung. Regelungsvorhaben der Bundesregierung, vor allem Gesetzentwürfe, werden anhand einer standardisierten Methodik auf mögliche Auswirkungen auf die Lebenslagen junger Menschen zwischen 12 und 27 Jahren überprüft.“, URL: <https://www.jugend-check.de/der-jugend-check/idee-ziele/> [eingesehen am 13.02.2021].

Thema betrachtet. Die Erhöhung des Anteils von Frauen in den Kommunalvertretungen ist ein gemeinsames Ziel aller Kommissionsmitglieder.

Die Kommissionsmitglieder der CDU sprechen sich in diesem Zusammenhang gegen eine Paritätsregelung aus. Ihnen zufolge stehen einer solchen Regelung verfassungsrechtliche Erwägungen entgegen. Dazu verweisen sie auf die Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte in Brandenburg und Thüringen, die im vergangenen Jahr die dortigen Paritätsgesetze gekippt hatten. Die Vertreterin und die Vertreter der CDU in der Kommission betonen, dass der Frauenanteil in den Räten und Kreistagen höher als bisher sein sollte. Über die Enquetekommission die Forderung nach einem Paritätsgesetz, vor dessen Verabschiedung erhebliche Hürden stünden, in den tagespolitischen Diskurs zu bringen, hält die CDU hingegen für falsch. Die Frage eines Paritätsgesetzes müsse an anderer Stelle diskutiert werden und könne nicht über den Umweg der Diskussion über die Förderung der Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement den Weg in den Landtag finden. Ohnehin müsse, statt auf die Geschlechterparität alleine zu schauen, in den Kommunalvertretungen die gesamte Gesellschaft in ihrer vollen Breite und mit allen ihren Facetten abgebildet werden. Dazu gehöre selbstverständlich auch das Ziel, den Frauenanteil anzuheben. Ebenso seien z. B. junge Menschen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterrepräsentiert. Die CDU-Vertreterinnen und -Vertreter berufen sich auf den Grundsatz, dass nicht Gesetze, sondern die Wählerinnen und Wähler in der Wahlkabine über die Zusammensetzung der Parlamente entscheiden. Quotierungen stellten den Versuch dar, den Menschen vorzuschreiben, wen sie wählen sollten. Überhaupt müsse ehrenamtliches Engagement dadurch motiviert sein, sich vor Ort politisch zu beteiligen, und sei nicht in erster Linie mit dem Ziel verknüpft, in irgendeine Vertretung gewählt zu werden, weshalb Fragen der Parität für das ehrenamtliche Engagement nachrangig seien. Schließlich würde ein Paritätsgesetz der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen auch gar nicht zugutekommen, was viele Frauen selbst spürten, weshalb sie Mandate und Verantwortung nicht deswegen übernehmen wollten, weil es eine gesetzlich fixierte Quote gebe, sondern weil sie dies wollten und dazu in der Lage seien. Die CDU erachtet folglich ein Paritätsgesetz bzw. verbindliche Regelungen für Quotierungen sowohl aus rechtlichen Gründen für nicht durchführbar als auch sachlich für nicht wünschenswert und hält zum anderen die Enquetekommission für den falschen Ort, diesbezügliche Entscheidungen zu treffen.

Die Vertreter von GRÜNEN und FDP betonen ebenfalls das Anliegen, nicht nur den Anteil von Frauen in kommunalen Vertretungen deutlich zu erhöhen, sondern darüber hinaus die Vielfalt der Gesellschaft abzubilden. Dazu zählt auch eine Erhöhung des Anteils von jungen Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung, Menschen unterschiedlicher Sexualität, Menschen mit verschiedenen Bildungsniveaus und unterschiedlichen Arbeitsverhältnissen. Das gemeinsame Anliegen führt freilich zu konträren Schlussfolgerungen in Bezug auf ein mögliches Paritätsgesetz. Der Kommissionsvertreter der FDP wirft die Frage auf, ob ein Paritätsgesetz das richtige Mittel sei, um eine diversere Zusammensetzung der kommunalen Vertretungen zu erreichen. Um diese Frage zu beantworten, bedürfe es einer intensiveren Beschäftigung mit dem Thema Paritätsgesetz - und gegebenenfalls einer Betrachtung anderer verfassungskonformer Gesetzesänderungen -, als dies im Rahmen dieser Enquetekommission möglich sei. Auch die GRÜNEN wollen eine breitere Repräsentation von Diversität. Hierfür seien gruppenspezifisch verschiedene Maßnahmen geeignet. Mit Blick auf die Gleichstellung speziell von Frauen gehöre dazu ganz wesentlich ein Paritätsgesetz.

Seitens der Vertreterinnen und Vertreter der SPD und der GRÜNEN in der Kommission wurde den verfassungsrechtlichen Bedenken der Vertreterinnen und Vertreter von CDU und FDP gegen ein Paritätsgesetz entgegengehalten, verfassungsrechtlich nicht haltbar sei weniger ein Paritätsgesetz als die deutliche Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten im Allgemeinen und in kommunalen Vertretungen im Speziellen. Die Verfassung gebe der Politik die paritätische Besetzung der Parlamente auf allen Ebenen staatlichen Handelns auf. Dies sei gegebenenfalls zu konkretisieren. Die Vertreterinnen und Vertreter der SPD und der GRÜNEN in der Kommission betrachten Regelungen zur Quotierung in der Kommunalverfassung, also im Bereich des kommunalen Ehrenamtes, darüber hinaus als Möglichkeit, im Kleinen zu beginnen und dadurch den von den Landesverfassungsgerichten für unrechtmäßig erklärten Versuchen, Paritätsgesetze auf höherer Ebene umzusetzen, verfassungskonforme Optionen entgegenzusetzen. Wie auch die SPD verweisen die GRÜNEN darauf, dass es bei der Arbeit der Enquetekommission darum gehe, die Rahmenbedingungen ehrenamtlichen Engagements für Frauen und Männer, mit und ohne Migrationsgeschichte, für Menschen mit

Beeinträchtigungen, für Kinder und Jugendliche und Menschen mit LGBTIQ-Hintergrund zu verbessern. Im Moment stehe noch nicht auf der Tagesordnung, konkrete Vorschläge für Rechtsänderungen zu unterbreiten, vielmehr gehe es darum, Empfehlungen mit dem Ziel zu erarbeiten, eine möglichst große Vielfalt etwa im Bereich des kommunalen Ehrenamtes sicherzustellen. Das Ergebnis der Arbeit der Enquetekommission könne und solle ein Ansporn für die Parteien sein, mehr in Richtung einer paritätischen Vertretung von Männern und Frauen in den Parlamenten zu unternehmen.

Zur Förderung der Ausgewogenheit der Vertretungen plädiert die Kommission weiterhin für einen Ausbau des Mentoring-Programms „Frau. Macht. Demokratie“²⁷ für neue Kommunalpolitikerinnen. Dieses Mentoring-Programm eignet sich auch für Menschen mit Migrationsgeschichte.

Mit den Integrationsbeiräten steht ein niedrighschwelliges Instrument zur politischen Teilhabe zur Verfügung. Die Kommission appelliert daher an die Kommunen, diese bei Bedarf häufiger zu konsultieren, um die Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte in den politischen Willensbildungsprozess einfließen zu lassen.

Dem Vorschlag, auch in Städten unter 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Stelle einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten zu schaffen, steht die Kommission mit Verweis auf den Kostenfaktor mehrheitlich kritisch gegenüber.

Ortsgebundenheit der Sitzungen

Die Flexibilisierung des Lebensalltags vieler Menschen kollidiert mit der Starrheit der Regelungen zur Abhaltung von Sitzungen kommunaler Vertretungen und Gremien. Während wir aktuell, in pandemischen Zeiten, erleben, wie für immer mehr Situationen digitale Alternativen zu Präsenzveranstaltungen etabliert werden, entstehen zusätzliche Hürden für ein kommunalpolitisches Engagement, das weiterhin in großem Maße Ortsgebundenheit verlangt. Die Kommission schlägt vor, im NKomVG die Möglichkeit zur Durchführung von Sitzungen und Abstimmungen per Videokonferenz, beziehungsweise als hybride Sitzungen (Videokonferenz und Präsenz), dauerhaft zu verankern. Einige Bundesländer haben wie Niedersachsen in § 182 NKomVG entsprechende Regelungen für den Fall von Notlagen wie Umweltkatastrophen und Pandemien in ihre Kommunalverfassungen aufgenommen. Dazu zählen Schleswig-Holstein, das Saarland und Rheinland-Pfalz. In Baden-Württemberg sind auch in Normalzeiten Videokonferenzen möglich, sofern „Gegenstände einfacher Art“²⁸ behandelt werden.

Aufwandsentschädigungen und steuerliche Aspekte

Die Tatsache, dass pauschale Aufwandsentschädigungen oftmals nicht die tatsächlichen Kosten abdecken und entsprechend den nach den Einwohnerzahlen der Kommunen gestaffelten Freibeträgen steuerpflichtig sind, wurde als ein mögliches Hemmnis für ein kommunalpolitisches Engagement problematisiert. Die Kommission regt an, dass die Entschädigungskommission nach § 55 Abs. 2 NKomVG früher in der jeweils laufenden Wahlperiode tagt, damit ihre Empfehlungen schneller umgesetzt werden können. Eine frühere Einsetzung der Entschädigungskommission ermöglicht, dass der alte, auslaufende Rat die Satzung für den neuen Rat überarbeitet. Dieses Vorgehen würde vermeiden, dass sich der neue Rat als erste Amtshandlung durch die Anhebung der Entschädigungssumme größere finanzielle Ressourcen gibt.

²⁷ „Frau. Macht. Demokratie“ ist ein Programm des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung im Vorfeld von Wahlen. Das Programm soll „einen Beitrag leisten, den Frauenanteil in der Politik zu erhöhen.“ Rund ein Jahr lang erhalten Einsteigerinnen in die Kommunalpolitik von einem erfahrenen Mandatsträger oder einer erfahrenen Mandatsträgerin Unterstützung, um sich auf die Rolle als Mandatsträgerin vorzubereiten. Zudem gibt es ein Rahmenprogramm mit diversen Veranstaltungen, in denen grundlegendes Wissen über die Kommunalpolitik sowie Tipps für den Umgang mit spezifisch Frauen sich stellenden Herausforderungen vermittelt werden. Das Programm wird regional durch die Gleichstellungsbeauftragten betreut, als Projektträger fungiert der Verein Gleichberechtigung und Vernetzung e.V. Vgl. URL: <http://www.frau-macht-demokratie.de/> [eingesehen am 02.02.2021].

²⁸ § 37 Abs. 1 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg.

An die Entschädigungskommission wird der Appell gerichtet, bei der Bemessung der nach Einwohnerzahlen gestaffelten pauschalen Entschädigungen weitere Kosten zu berücksichtigen, die Mandatsträgerinnen und -trägern durch die fortschreitende Digitalisierung entstehen (Kosten für PC, Drucker, Patronen, Papier). Auch für Fahrtkosten sollte die Kommission Pauschalen bestimmen.

Die Kommission hat sich zudem mit den Fragen einer Erhöhung der Freibeträge bei der Anrechnung von Aufwandsentschädigungen für Empfängerinnen und Empfänger der Grundsicherung sowie einer Befreiung der Anrechnung auf das Elterngeld beschäftigt. In beiden Fällen sind bundesrechtliche Änderungen notwendig.

IV. Ausblick

Nachdem sich die Kommission zunächst schwerpunktmäßig mit dem kommunalpolitischen Ehrenamt befasst hat, wird sie sich nun den weiteren gesellschaftlichen Teilbereichen und Tätigkeiten widmen, in denen ehrenamtliches Engagement eine wichtige Rolle spielt. Dafür hat sich die Kommission dazu entschieden, ihre Arbeit primär nach Querschnittsthemen bzw. Herausforderungen zu strukturieren, die sich als für das ehrenamtliche Engagement insgesamt relevant erwiesen haben. Gleichzeitig sollen Vertreterinnen und Vertreter aus unterschiedlichen Organisationszusammenhängen, deren Tätigkeitsschwerpunkte die Breite und Vielfalt der verschiedenen Engagementbereiche möglichst abbilden sollen, in drei ganztägigen Hearings Gelegenheit erhalten, ihre ganz spezifischen Anliegen vorzutragen.

Überdies plant die Kommission eine Befragung von ehrenamtlich Engagierten in Niedersachsen, mit deren Hilfe weitere Problemfelder identifiziert werden sollen und deren Auswertung Eingang in den Abschlussbericht finden wird.

Auf der Agenda stehen einige Themenkomplexe, die auch schon die Auseinandersetzung mit dem kommunalpolitischen Mandat geprägt haben. Grundsätzliche Fragen nach der Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt, der Vereinbarkeit von Beruf und Ehrenamt, der Gleichstellung und Diversität, der Partizipation junger Menschen bzw. der Nachwuchsgewinnung nehmen ganz allgemein einen wichtigen Teil der Arbeit ein.

Parallel zum bisherigen Fokus wurden in vorangegangenen Kommissionssitzungen bereits die Querschnittsthemen der steuerrechtlichen, haftungs- und versicherungstechnischen sowie datenschutzrechtlichen Herausforderungen behandelt.

Weiterhin wird sich die Kommission mit Vorschlägen zur Flexibilisierung von Organisations- und Engagement-Strukturen befassen, um das Ehrenamt an die gewandelten Lebensentwürfe und mit diesen verbundenen Engagementkulturen (informelles, spontanes Ehrenamt; Vielfalt der Engagementformen) anzupassen. In diesem Kontext werden auch Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung zur Sprache kommen.

Ehrenamt braucht Hauptamt. Dies ist bereits im kommunalpolitischen Abschnitt der Kommissionsarbeit deutlich geworden. Auch hier wird die Kommission nach Verbesserungsvorschlägen für andere Engagementbereiche suchen.

Ebenso wird die Kommission beim Thema Gewalt, Bedrohungen und Hate Speech gegen ehrenamtlich Engagierte an ihre bisherige Arbeit anknüpfen und Vorschläge dafür erarbeiten, wie Ehrenamtliche allgemein, aber auch abgestimmt auf bestimmte Engagementbereiche besser geschützt werden können. Zu erörtern wird auch sein, welche präventiven Maßnahmen möglich sind.

Die Kommission ist sich der vielfältigen Siedlungsstruktur des Flächenlandes Niedersachsens bewusst und wird sich deshalb auch mit den spezifischen Anforderungen ländlicher und urbaner Räume auseinandersetzen.

Auch für Ehrenamtliche steigt mit der stetigen Zunahme an bürokratischen Anforderungen die Komplexität der Nebenaufgaben. Die Weiterbildung und Qualifizierung von Ehrenamtlichen wird daher auch die Kommission weiterhin beschäftigen.

Schließlich hat sich die Kommission das wichtige Thema einer modernen Anerkennungskultur von ehrenamtlichem Engagement vorgenommen.

Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit, das heißt die identifizierten Problemstellungen und entwickelten Lösungsansätze, werden in einem umfassenden Abschlussbericht dokumentiert werden.

(Verteilt am)