

Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? – Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland

Jörg Bogumil, Benjamin Garske, David H. Gehne

Zusammenfassung

Ratsmitglieder in NRW investieren viel Zeit in ihr Mandat, stellen aber auch zunehmend den Sinn ihrer Tätigkeit in Frage. Dieser Beitrag analysiert auf Basis einer aktuellen Befragung von kommunalen Mandatsträgern in NRW drei wichtige Herausforderungen für die kommunale Selbstverwaltung: Überalterung und Nachwuchsprobleme, multiple Vereinbarkeitsprobleme und den Verlust von Einfluss und Legitimation der Ratsmitglieder.

1. Einleitung

Betrachtet man die politikwissenschaftliche Diskussion um die Strukturen und Prozesse lokaler Demokratie in Deutschland, so fokussierten sich diese in den letzten 15 Jahren vor allem auf die Veränderungen kommunaler Entscheidungsprozesse durch die Kommunalverfassungsreformen der 1990er Jahre (vgl. beispielweise mit Blick auf Bürgermeister Bogumil/Heinelt 2005, Gehne 2012, zur direkten Demokratie Holtkamp 2016), durch die Einführung neuer Steuerungsinstrumente und des Neuen Kommunalen Finanzmanagements sowie durch die stärkere Einbeziehung der Bürger (zusammenfassend Bogumil 2017).

Die kommunalen Mandatsträger selbst standen aber eher selten im Fokus dieser Auseinandersetzungen. Seit der Reformwelle teilen sich die Vertretungskörperschaften in ganz Deutschland ihre Macht mit dem nun überall direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten und der in ihren Mitbestimmungsmöglichkeiten gestärkten Bürgerschaft (Sachplebiszite). Weiterhin hat der Rat aber auch wichtige Funktionen wie die



Prof. Dr. Jörg Bogumil

Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und
Regionalpolitik

Benjamin Garske (M.A.)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
FernUniversität Hagen, Politikwissenschaft IV

Dr. David H. Gehne

Forschungskordinator, Geschäftsführer ZEFIR
(Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung)
Ruhr-Universität Bochum

Wahl von Beigeordneten, die Verabschiedung des kommunalen Haushaltes und anderer kommunaler Satzungen, um nur einen Teil davon zu nennen, die zumindest zum Teil mit den Funktionen von Parlamenten auf nationalstaatlicher Ebene zu vergleichen sind (Bogumil/Holtkamp 2013, 41). Es gibt aber nur recht wenige aktuelle Studien, die die Situation der Vertretungskörperschaften und Rahmenbedingungen des kommunalen Mandates aus der Sicht der Mandatsträger betrachten, sodass recht wenig darüber bekannt ist, wer ein Mandat (Sozialprofil) unter welchen Bedingungen (Zeitaufwand) ausübt.¹ Auch werden die Auswirkungen einer veränderten Arbeitswelt auf die Mandatsausübung kaum beachtet (Ausweitung flexibler Beschäftigung und Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen).

Wir wollen in diesem Beitrag nun bezogen auf diese Fragestellungen die Ergebnisse einer der größten Befragungen von Ratsmitgliedern in Deutschland vorstellen. Im Auftrag des Innenministeriums wurden im Januar und Februar 2017 alle Ratsmitglieder in 44 zufällig in vier Gemeindegrößenklassen ausgewählten Kommunen in NRW befragt. Bei einem Rücklauf von 59,3% (1118 Teilnehmende) kann unter Kontrolle wesentlicher Merkmale davon ausgegangen werden, dass die Befragung repräsentative Ergebnisse für NRW liefert.²

Im Folgenden werden die Ergebnisse in drei Abschnitten vorgestellt. Zunächst wird das Sozialprofil der Befragten im Vergleich zur Bevölkerung vorgestellt und die Frage behandelt, inwiefern dieses von der Bevölkerung abweicht. Dann folgt in Abschnitt 3 ein Überblick zu Funktionen, Zeitaufwand und Vereinbarkeit aus Sicht der Ratsmitglieder, um in Abschnitt 4 ihre Perspektive auf die Beratungs- und Entscheidungsmuster zu beschreiben. Im abschließenden Fazit werden die Ergebnisse zusammengefasst.

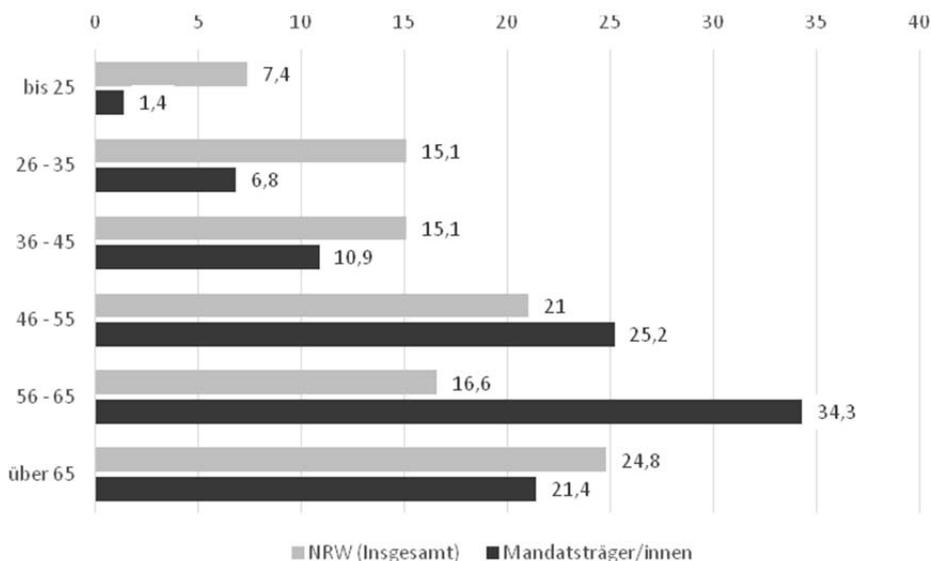
2. Sozialprofil der Ratsmitglieder: Überaltert, männlich und hochgebildet

Keine Gruppe von Abgeordneten oder Mandatsträgern entspricht in allen Merkmalen der Bevölkerung, die sie repräsentieren soll (vgl. auch Egner/Krapp/Heinelt 2013, 161). Also stellt sich häufig nicht die Frage, ob die Sozialstruktur abweicht, sondern wie stark sie dies tut und ob ggf. ganze Gruppen der Bevölkerung gar nicht personell in der Vertretungskörperschaft vertreten sind. So wird nach jeder Wahl beispielsweise der (zu) niedrige Frauenanteil einer Vertretungskörperschaft beklagt.³ Über die relativ leicht messbaren Merkmale wie Alter und Geschlecht hinaus werden im folgenden Abschnitt auch Bildungs- und Berufsabschlüsse und Erwerbstätigkeit berücksichtigt.

Kommunale Mandatsträger in den Städten in Nordrhein-Westfalen sind durchschnittlich 55,8 Jahre alt.⁴ Zwischen einzelnen Städten mit unterschiedlicher Einwohnerzahl gibt es hinsichtlich des Alters kaum große Abweichungen. Lediglich in den Städten über 100.000 Einwohner ist der Altersdurchschnitt mit 54,3 Jahren leicht geringer.

In der Verteilung der Mandatsträger auf verschiedene Alterskohorten werden allerdings Repräsentationslücken sichtbar. So ist in den Städten Nordrhein-Westfalens die Mehrzahl der Mandatsträger im Verhältnis zur Bevölkerung überdurchschnittlich stark in den Alterskohorten zwischen 46-65 vertreten, davon wiederum mehr als ein Drittel in der Kohorte, 56-65' (34,3%). Deutlich niedriger als in der Bevölkerung ist dagegen der Anteil an Mandatsträgern in den Kohorten bis 45. Nur wenige Mandatsträger sind Schüler und Studenten, in Ausbildung oder Berufseinsteiger und -aufsteiger oder Personen ab 30 in der Phase der Familiengründung.

Abbildung 1: Alter der Mandatsträger



Mittleres Alter: Städte 55,8 Jahre; Quelle: Eigene Berechnung.

NRW (Insgesamt): Eigene Berechnung auf Basis IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus; ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011, Angaben in %.

*Zur Vergleichbarkeit Kohorte ‚unter 19 Jahre‘ wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1025 (Städte)

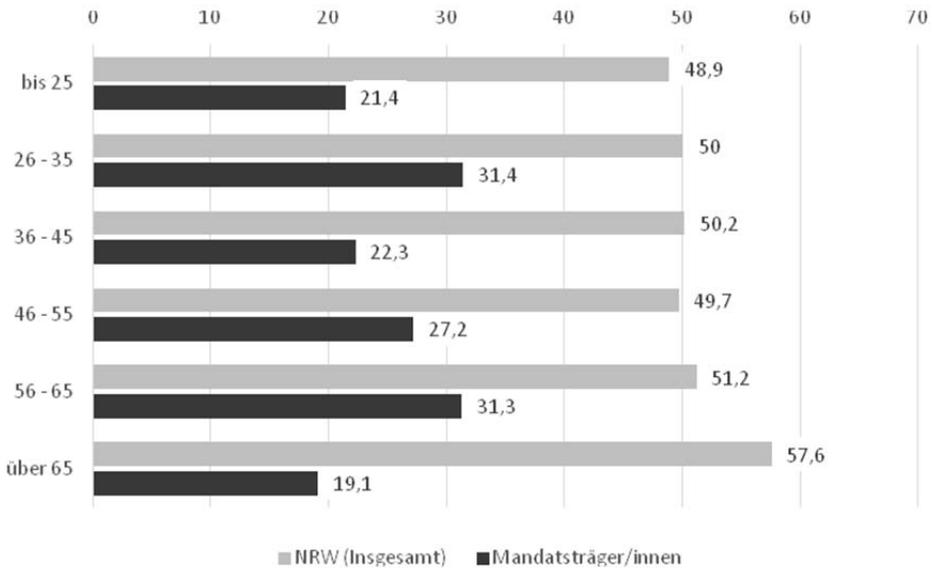
Nach einem starken Anstieg seit dem Ende der 1980er Jahre liegt der Frauenanteil unter den kommunalen Mandatsträgern in Deutschland mittlerweile in den einwohnerstärksten Kommunen relativ stabil bei ca. 30% (Holtkamp et al. 2011, 35; Holtkamp et al. 2017).⁵ In den Räten in NRW lag in unserer Befragung der Frauenanteil mit 26,7% unter diesem Wert, allerdings sind hier auch kleinere Gemeinden einbezogen worden.

Verdeutlicht wird dies vor allem im Vergleich. Der Anteil der Frauen an der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens ist dabei fast doppelt so hoch (51,5%) wie der Anteil an Mandatsträgerinnen in den Kommunalvertretungen Nordrhein-Westfalens. In der Analyse nach Einwohnerzahl zeigt sich allerdings eine gewisse Varianz, die allerdings an der Tendenz nichts ändert. So ist in den Klassen ‚20.000-49.999‘ und ‚100.000 und mehr‘ zwar ein leicht höherer Anteil an Frauen zu verzeichnen (Frauenanteil: 35,4% bzw. 32,3%)⁶. In den Klassen ‚unter 20.000‘ und ‚50.000-99.999‘ ist ihr Anteil hingegen bei zugleich höherer Anzahl an Kommunen in den Klassen weit geringer. Nur knapp jedes fünfte Ratsmitglied unserer Zielkohorte ist hier weiblich (unter 20.000 16,8%, 50.000-99.999 19,6%).

Neben der Analyse des Frauenanteils überrascht der Vergleich nach Alterskohorte kaum (vgl. Abbildung 2). So zeigt sich, dass der Frauenanteil in allen Alterskohorten kleiner ist als in der Bevölkerung. Nur in den Kohorten 26-35 und 56-65 ist der Anteil mit knapp über 30% noch vergleichsweise hoch. Die höchste Differenz mit zugleich niedrigstem Frauenanteil zeigt wiederum die Kohorte über 65. Hier sind es gerade einmal 19% Frauen im Vergleich zu 57,6% in der Bevölkerung. Der höhere Frauenanteil in der älteren Bevölkerung spiegelt sich somit keinesfalls in den Kommunalvertre-

tungen wider. Kommunalvertretung scheinen – auch hinsichtlich der skizzierten Altersstruktur – damit *vor allem ein Abbild der Parteien und nicht der Bevölkerung* zu sein (vgl. auch Klein 2011, 39 ff.).

Abbildung 2: Frauenanteil in Bevölkerung und Kommunalvertretung



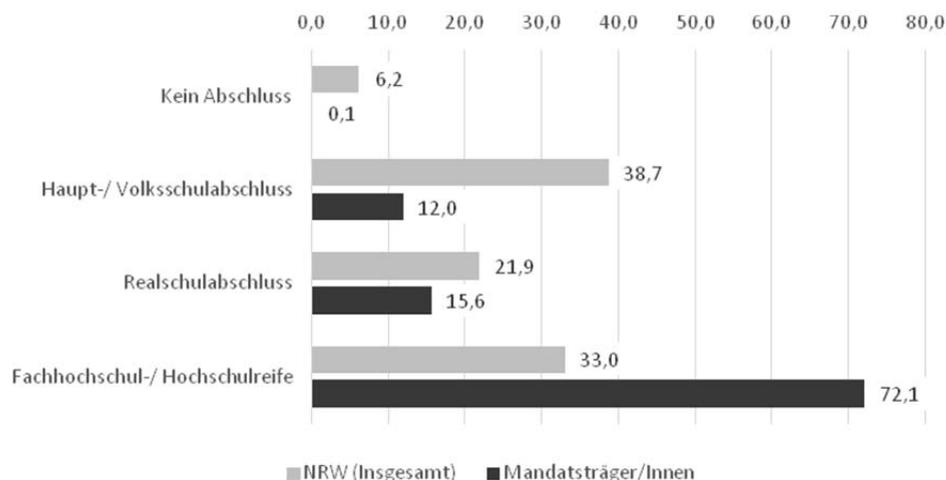
NRW (Insgesamt): Eigene Berechnung auf Basis IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus; ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011; NRW 2014: IT.NRW Statistisches Jahrbuch NRW 2014, Angaben in %.

*Zur Vergleichbarkeit Kohorte ‚unter 19 Jahre‘ wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1012 (Städte)

In der Verteilung der Bildungsabschlüsse fällt zunächst der im Vergleich zur Bevölkerung Nordrhein-Westfalens mit 72,1% Nordrhein-Westfalens *doppelt so hohe Anteil an Mandatsträgern mit (Fach-)Hochschulreife* auf. Nur knapp 15% der Mandatsträger haben einen Realschul-, nochmal weniger einen Hauptschulabschluss (12%). Beide Bildungsabschlüsse sind damit vergleichsweise stark unterrepräsentiert (vgl. Abbildung 3).⁷

Abbildung 1: Vergleich Schulabschlüsse Mandatsträger Städte und Gemeinden/Bevölkerung



IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus.

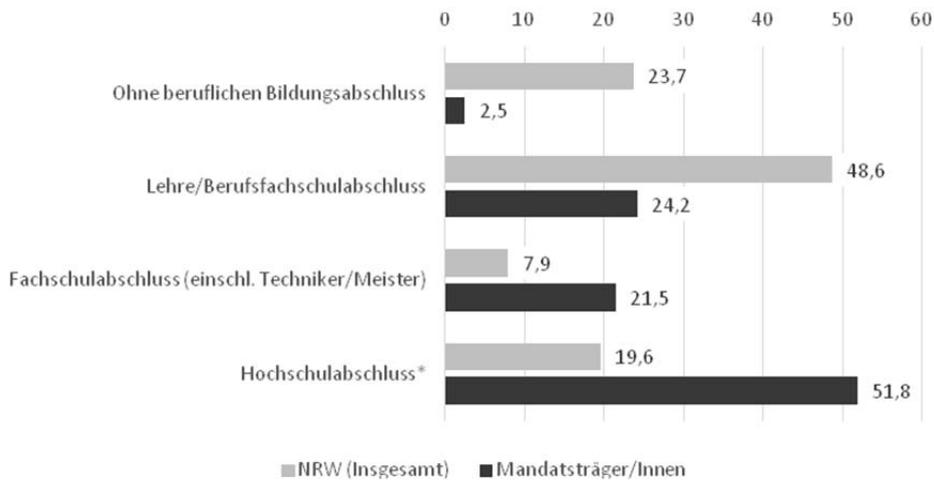
Bevölkerung in NRW 2015 nach höchstem Bildungsabschluss, 20 bis 65 Jahre, Angaben in %.

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; N = 1030 (Städte)

Auch hier ist ein deutlicher Alterseffekt sichtbar. So ist in allen Alterskohorten der Anteil an (Fach-)Hochschulreife zwar überproportional hoch, doch gerade ältere Mandatsträger über 55 besitzen vergleichsweise häufiger einen Haupt- oder Realschulabschluss als ihre jüngeren Kollegen (Haupt- und Realschulabschlüsse: 56-65 32%, über 65 42,1%). Es ist daher anzunehmen, dass sich bei (potentieller) Wiederwahl der Jüngeren bei gleichzeitigem Ausscheiden älterer Mandatsträger die einseitige Prägung fortzeichnet und verfestigt.

Analog zur schulischen Ausbildung zeigt die Analyse der beruflichen Bildungsabschlüsse der Mandatsträger daher auch einen nach obigen Zahlen sicherlich erwartbaren, aber zugleich *bemerkenswert hohen Anteil an Hochschulabsolventen*. Knapp jeder zweite Mandatsträger hat in Nordrhein-Westfalen einen Hochschulabschluss, Tendenz steigend mit zunehmender Einwohnerzahl (< 100.000 EW 54,7%). Knapp mehr als ein Fünftel der Mandatsträger hat eine Lehre/Berufsausbildung im dualen System absolviert, ein weiteres Fünftel einen Fachschulabschluss bzw. einen Meister. Marginal ist der Anteil derer, die keinen beruflichen Bildungsabschluss vorweisen können (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Vergleich berufliche Bildungsabschlüsse Mandatsträger Städte und Gemeinden/Bevölkerung



*) Hochschulabschluss/Promotion zusammengefasst. Der Anteil der promovierten Mandatsträger/innen beträgt in NRW 4,4%.

Quelle: IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus; ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011; Aufgrund veränderter Bildungsbiographien und der Vergleichbarkeit unter Einbezug von Personen ab 25 Jahren. Angaben in %.

Stellt man die beruflichen Bildungsabschlüsse der Mandatsträger der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens gegenüber, zeigt sich vor allem der im Vergleich zur Bevölkerung *mehr als doppelt so hohe Anteil an (Fach-)Hochschulabsolventen* inklusive Promotion unter den Mandatsträgern. Der Anteil an Mandatsträgern mit Lehre/Berufsausbildung im dualen System (Berufsschule) ist im Vergleich hingegen halb so groß, und damit stark unterrepräsentiert.

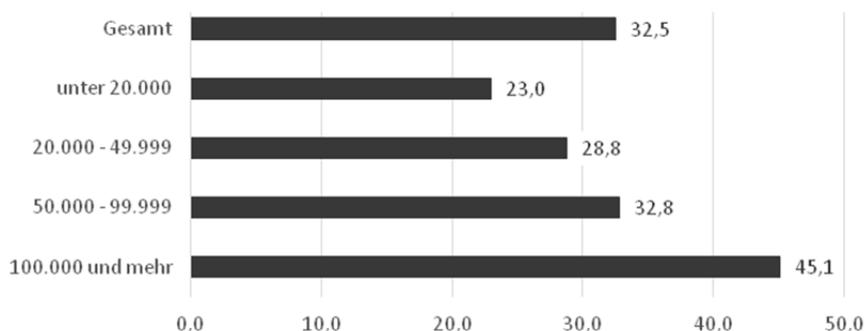
Zwei Drittel der Mandatsträger sind erwerbstätig. Nichterwerbstätige Mandatsträger sind überwiegend Rentner, Pensionäre und Personen im Vorruhestand. Von den Berufstätigen arbeiten 77% in Vollzeit und 23% in Teilzeitbeschäftigungen. Trotz hohem Anteil an Vollzeitbeschäftigten nutzen allerdings nur gut 40% der Betroffenen die in der Kommunalverfassung verankerten Freistellungsregelungen. Viele davon versuchen durch kreative Selbstorganisation den bürokratischen Aufwand der Inanspruchnahme dieser Regelungen zu vermeiden. Zudem ist der Anteil an erwerbstätigen Mandatsträgern mit flexiblen Arbeitszeiten mit 70% vergleichsweise hoch, und liegt deutlich über dem Anteil in der Bevölkerung. Nach einer Sonderauswertung des Mikrozensus 2011 waren es nur 36% aller Beschäftigten in Deutschland. Der hohe Anteil an Erwerbstätigen in Vollzeitbeschäftigungen deutet schon auf Probleme der Vereinbarkeit von Mandat und Berufstätigkeit hin.

3. Funktionen, Zeitaufwand und Vereinbarkeit

Infolge der Wahl in den Rat kommen einige zeitintensive Tätigkeiten auf Ratsmitglieder zu. Neben der Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung der Sitzungen von Rat und Ausschüssen sind die meisten Ratsmitglieder auch Mitglied einer Fraktion, die ebenfalls Funktionen vergibt sowie Sitzungen und Arbeitskreise hat. Darüber hinaus gibt es weitere mit dem Mandat verbundene Tätigkeiten wie Mitgliedschaften in Beiräten etc., zu denen man entweder entsendet oder berufen werden kann.

Knapp 50% der Ratsmitglieder gaben in unserer Befragung an, nur „einfaches Mitglied“ des Rates zu sein. Dazu kommen im Durchschnitt pro Ratsmitglied die ordentliche Mitgliedschaft in 3,1 Ausschüssen des Rates und 3,5 stellvertretende Mitgliedschaften in Ausschüssen. Die andere Hälfte der Ratsmitglieder hat noch im Durchschnitt zwei weitere Funktionen. Jeweils etwa 30% der Befragten geben an, Mitglied des Fraktionsvorstandes, Sprecher einer Fraktion für bestimmte Themen oder Mitglied in einem Aufsichtsrat (z.B. Sparkasse etc.) zu sein. Ein Viertel sind Ausschussvorsitzende und 15% Fraktionsvorsitzende. Ein Drittel der Ratsmitglieder in kreisangehörigen Kommunen sind außerdem auch Mitglied des Kreistages, was eine erheblich Zusatzbelastung zum Mandat in der Gemeinde darstellt. Diese Auflistung zeigt die Vielfalt der Tätigkeiten, die direkt und indirekt mit dem Mandat zusammenhängen können, vor allem wenn man bedenkt, dass außerdem 56% der Befragten angeben, sich noch in anderen Bereichen ehrenamtlich zu engagieren. Aktive Ratsmitglieder haben daher sehr individuelle Profile an Funktionen und Tätigkeiten, die auch den zu investierenden Zeitaufwand direkt beeinflussen.

Abbildung 5: Durchschnittlicher Zeitaufwand in Stunden/Monat nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1043 (Städte)

Der durchschnittliche Zeitaufwand für Ratsmitglieder in NRW beträgt 32,5 Stunden im Monat. Wie Abbildung 5 zeigt, unterscheidet sich der Zeitaufwand aber ganz erheblich nach der Gemeindegröße. In Großstädten über 100.000 Einwohner waren es 45,1 Stunden, in kleineren Städten unter 20.000 Einwohner aber immer noch 23 Stunden/Monat. Berücksichtigt man neben der Gemeindegröße auch noch die Funktionen, dann differenziert sich das Bild noch weiter aus. Am größten ist der Zeitaufwand für Fraktionsvorsitzende, die durchschnittlich 43,9 Stunden im Monat aufwenden. In Großstädten sind dies aufgrund der mit der Gemeindegröße wachsenden Themen- und

Aufgabenvielfalt sogar 56,4 Stunden/Monat, in Städten unter 20.000 Einwohner müssen sie aber auch schon 35,6 Stunden/Monat aufwenden.⁸ Wie weiter oben bereits dargestellt sind zwei Drittel der Ratsmitglieder erwerbstätig, überwiegend in Vollzeit. Die Befragung ergab deutliche Hinweise⁹ auf erhebliche Probleme der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit, Mandat und Familie, auch wenn dies nicht im Kern der Befragung gestanden hat. Stellvertretend für diese Problematik kann folgende Aussage eines Befragten stehen:

„(...) Habe als Vater von zwei kleinen Kindern ständig damit zu kämpfen, den Spagat zwischen Familie, Beruf und Kommunalpolitik hinzubekommen. Ist eigentlich nicht zufriedenstellend zu lösen und eine Zumutung für meine Familie. Hier wären entlastende Maßnahmen wünschenswert, damit junge Familien unmittelbar repräsentiert sein können und Kommunalpolitik nicht nur eine Veranstaltung für Menschen über 45 Jahre ist. (...)“ (zitiert aus Bogumil/Garske/Gehne 2017, 32)

Die erhebliche zeitliche Belastung wirft die Frage auf, ob ein Ratsmandat vor allem in Großstädten überhaupt noch als Ehrenamt ausgeübt werden kann. In der kommunalpolitischen Wirklichkeit sind schon seit längerem Professionalisierungsprozesse zu beobachten (vgl. Reiser 2010; Holtkamp 2011, Bogumil/Holtkamp 2013). Weitere wichtige Indikatoren sind hierfür die Aufwandsentschädigungen, die Fraktionsgeschäftsstellenzuschüsse und informelle Professionalisierungsstrategien. Fraglich ist außerdem, ob die inhaltliche Komplexität eine ehrenamtliche Ausübung noch möglich mache (Reiser 2010). Dieser Professionalisierungsprozess hat sich in Deutschland auf Bundes- und Länderebene bereits seit längerem vollzogen, auf der lokalen Ebene dominiert nach wie vor das normative Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers. Wurde Professionalisierung in den 1970er-Jahren vorwiegend als Prozess verstanden, indem die Mandatsträger durch Fortbildung und parteienstaatliche Sozialisation qualifiziert und durch Fraktionsassistenten unterstützt werden sollten, wird Professionalisierung zunehmend als ein schleichender Prozess der informellen Verberuflichung des kommunalen Ehrenamts gedeutet. In jüngster Zeit wurde für alle Mittel- und Großstädte ein unaufhaltsamer Trend in Richtung einer stärkeren Professionalisierung ausgemacht (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013).

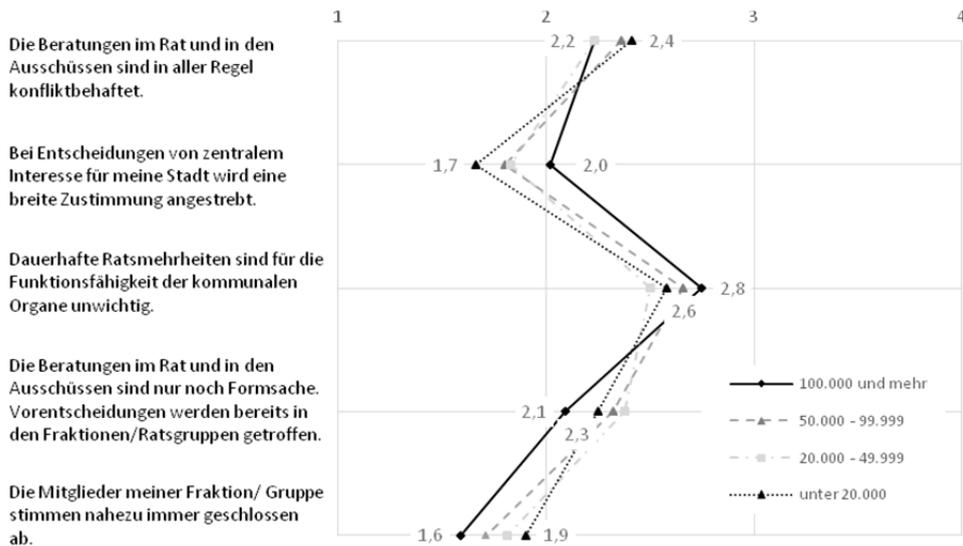
4. Kommunale Beratungs- und Entscheidungsmuster

Die vergleichende Forschung zu kommunalen Entscheidungsmustern hat in den letzten Jahren im Zusammenhang mit Analysen zur kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie eine größere Bedeutung gewonnen (vgl. Holtkamp 2008; Bogumil 2010; Bogumil/Holtkamp 2016). Hieraus lassen sich einige Erkenntnisse ableiten: Nordrhein-Westfalen gilt als konkurrenzdemokratisches System, das von einer stärkeren Fraktionsdisziplin und vor allem von einer in allen Phasen¹⁰ starken Parteipolitisation geprägt ist. Der Einfluss sog. Vorentscheidungsgremien ist höher als in konkordanzdemokratischen Systemen wie beispielsweise in Baden-Württemberg. Abstimmungen in der Kommunalvertretung und ihren Ausschüssen sind tendenziell konfliktbehafteter und von Mehrheitsentscheidungen gekennzeichnet. Die Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung ist vergleichsweise hoch. Der Hauptverwaltungsbeamte agiert weniger dominant, insb. bei einer Kohabitation.¹¹ Teilt er hingegen das Parteibuch der Mehrheitspartei, ist er eher in der Lage, das politische Geschehen zu dominieren, Informationen zu selektieren, und noch vor allen anderen seiner Fraktion zukommen zu lassen. Der Hauptverwaltungsbeamte genießt zudem eine weniger

starke, überparteiliche Akzeptanz als dies in konkordanzdemokratischen Systemen der Fall ist (Bogumil/Holtkamp 2013: 163f.).

Die zuvor skizzierten Annahmen der lokalen Politikforschung zu kommunalpolitischen Entscheidungsmustern werden von den von uns befragten Mandatsträgern weitestgehend bestätigt, zeigen zugleich aber auch die größenklassenabhängige Varianz auf. Mandatsträger der größeren Städte Nordrhein-Westfalens bewerten die Beratungen im Rat und in den Ausschüssen als tendenziell konfliktbehafteter als die der kleineren Kommunen. Beratungen sind eher Formsache. Vorentscheidungen werden in höherem Maße in den Fraktionen getroffen. Abstimmungen erfolgen zumeist geschlossener. Entscheidungen von zentralem Interesse für die Stadt werden hingegen flächendeckend mit breiterer Zustimmung angestrebt. Diese Tendenz verstärkt sich etwas bei kleineren bis mittelgroßen Städten. Zugleich wird die Bedeutung dauerhafter Ratsmehrheiten für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe betont (vgl. Abbildung 6).

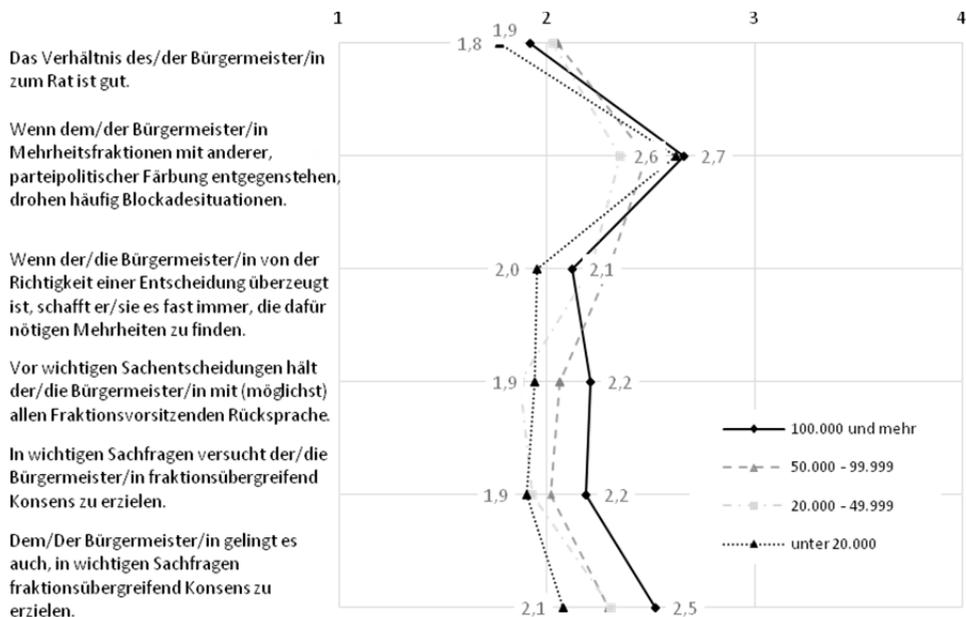
Abbildung 6: Beratungs- und Entscheidungsmuster nach Größenklasse



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1029 - 2037, 1 = trifft völlig zu bis 4 = trifft gar nicht zu, Mittelwerte.

Seit 1999 ist auch in NRW flächendeckend die Rolle des Bürgermeisters aufgewertet worden. Wie wird das Verhältnis des Bürgermeisters zum Rat von den Mandatsträgern bewertet? Weitgehend unabhängig von der Einwohnerzahl wird von allen Mandatsträgern nahezu gleichermaßen ein relativ gutes Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamten beschrieben. In den einwohnerstärksten Städten steigt hingegen die Blockadefahr bei unklaren oder gegenläufigen Mehrheitsverhältnissen, der Informationsfluss zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und den Fraktionsvorsitzenden verschlechtert sich etwas, und in Fragen der Konsensfindung erhöhen sich die Widerstände. Andersherum wird die Konsensfindung in den einwohnerstärksten Städten Nordrhein-Westfalens durch die Hauptverwaltungsbeamten auch weniger stark angestrebt und weniger gut erreicht (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Verhältnis Bürgermeister/in und Kommunalvertretung nach Größenklassen



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1019 – 2030; 1 = trifft völlig zu bis 4 = trifft gar nicht zu, Mittelwerte.

Im Kern bestätigen damit unsere Daten die eingangs skizzierten Erkenntnisse aus der lokalen Politikforschung. Die kommunale Welt in Nordrhein-Westfalen ist damit auch nach unseren Erkenntnissen in weiten Teilen stark konkurrenzdemokratisch geprägt, insbesondere in Städten über 50.000 Einwohner mit steigender Tendenz bei höherer Einwohnerzahl.

Neben diesen Veränderungen des kommunalen Entscheidungssystems wurde durch die Befragten im Rahmen der offenen Antworten im Fragebogen eine Vielzahl zusätzlicher Themen angeschnitten. Das Thema der *kommunalen Finanzsituation* in Verbindung mit der unzureichenden Finanzierung der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen durch Land und Bund (Verletzung des sog. Konnexitätsprinzips) wird im Vergleich zu allen anderen Themen am häufigsten genannt. Dabei haben viele Mandatsträger neben den Schwierigkeiten der Konsolidierung auch die grundsätzlichen Folgen für die kommunale Selbstverwaltung im Blick, wie die folgende Äußerung zeigt:

„Die strukturelle Unterfinanzierung führt dazu, dass es de facto in vielen Fällen keine kommunale Selbstverwaltung mehr gibt. Man beschränkt sich auf Mangelverwaltung. Dies ist ein wesentlicher Aspekt, der unsere Demokratie gefährdet, weil die Legitimation für einen Kreistag oder einen Stadtrat entfällt, wenn dieser im Grunde nichts mehr selbst zu entscheiden hat. (...)“ (zitiert aus Bogumil/Garske/Gehne 2017, 57)

Die Analyse beschränkt sich nicht auf das Naheliegende, dass zu wenig Geld für bestimmte Aufgaben zur Verfügung steht, sondern viele Mandatsträger sehen ihre Legitimation in Frage gestellt, wenn dauerhaft nur noch der Mangel verwaltet wird. In diesem Zusammenhang sehen Mandatsträger einen grundsätzlichen Reformbedarf,

um Aufgabenvielfalt, Finanzausstattung und kommunale Handlungsspielräume wieder in einen Einklang zu bringen.

5. Fazit: Drei Herausforderungen für die Kommunalvertretungen

Unsere Ergebnisse weisen auf drei zentrale Herausforderungen für die Kommunalvertretungen als wesentliches Element der lokalen Demokratie hin:

1. Nachwuchsprobleme und Akademisierung

Aufgrund der Altersstruktur der Mandatsträger ist bei den nächsten Wahlen mit einer wachsenden Nachfrage nach personellem Nachwuchs zu rechnen. Da zumindest die Parteien, was die jüngeren Alterskohorten angeht, jetzt schon stark ausgedünnt sind, kann dies zu massiven *Nachwuchsproblemen* auf kommunaler Ebene führen. Da die jüngeren Ratsmitglieder schon jetzt deutlich höher qualifiziert sind als die Gesamtbevölkerung, ist hier außerdem mit einer weiteren *Akademisierung* des Mandates zu rechnen. Auch wenn eine auf Basis von freien Wahlen zustande gekommene Versammlung wahrscheinlich nie ein genaues Abbild der Bevölkerung sein kann, da massive soziale Selektivitäten bei Kandidatenrekrutierung und Wahl wirken, werden die Repräsentationslücken in NRW doch weiter zunehmen.

Ein Versuch der Gegensteuerung gegen die Nachwuchsprobleme des kommunalen Mandates könnte in einer gemeinsamen Imagekampagne des Landes, der Einrichtungen der politischen Bildung sowie der Parteien und Wählergruppen liegen, die für das kommunale Mandat auch außerhalb der akademisch gebildeten Mittelschicht wirbt.

2. Multiple Vereinbarkeitsprobleme

Schon heute bringt die Mandatstätigkeit zumindest in den größeren Kommunen eine erhebliche zeitliche Belastung mit sich. Da zwei Drittel der Mandatsträger berufstätig sind und die bisher vorhandenen Ausgleichsmechanismen wie Freistellungsregelungen offenbar am Bedarf vorbei gehen, ist mit weiter zunehmenden Vereinbarkeitsproblemen zu rechnen. Dabei geht es nicht darum, dass Mandatsträger die zeitliche Zusatzbelastung grundsätzlich scheuen. Aber die Rahmenbedingungen, z.B. die Sitzungszeiten, können sicher noch optimiert werden. Allerdings erscheint es auch nicht sinnvoll, jetzt alle Rahmenbedingungen nur auf eine Zielgruppe auszurichten (z.B. berufstätige Mütter von kleinen Kindern), um diese zur Teilnahme anzuregen, da aufgrund der Prioritätensetzung auf Beruf und Familie viele trotzdem ggf. erst später über ein Mandat nachdenken werden. Vielmehr braucht es vor Ort in den Räten eine offene Diskussion über die Bedürfnisse der Personen, die schon im Rat sind, um dann beispielsweise Sitzungszeiten anzupassen. Ein anderer Weg der Reform, der neben der Lösung von Vereinbarkeitsproblemen auch helfen könnte, die Nachwuchsprobleme anzugehen, läge in einer Professionalisierung des Mandates als hauptberufliche Tätigkeit zumindest in den Großstädten. Aber auch hier sehen wir erhebliche Umsetzungshindernisse, da das System grundsätzlich vom Ehrenamt auf das Hauptamt umzustellen wäre, was wir für unwahrscheinlich halten, da dies neben verfassungsrechtlichen Bedenken auch erhebliche Zusatzkosten verursachen würde. Außerdem wirken auch im Hauptamt erhebliche soziale Selektivitäten, so dass auch bei einer Verberuflichung die Repräsentationslücken nicht kleiner werden würden, wie sich anhand der Sozialstruktur von Parlamenten in Land und Bund zeigen lässt.

3. Verlust an Einfluss und Legitimation

Viel Zeit aufwenden für eine Tätigkeit, deren Sinn man zunehmend in Frage stellt, hat sicher noch nie besonders motivierend gewirkt, weder nach innen noch nach außen. Die grundlegenden strukturellen Probleme des deutschen Mehrebenensystems, die in der Befragung benannt werden, allen voran die schlechte Haushaltssituation vieler Kommunen in NRW und die weitere Übertragung von Aufgaben bei unzureichender Finanzierung, sind nicht ohne größere Systemreform zu lösen. Dass der Rat insgesamt gesehen weniger Einfluss hat als vor der GO-Reform und der Hauptverwaltungsbeamte stark die Entscheidungsprozesse prägt, hat sich in unserer Befragung auch wieder bestätigt. Der generelle Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten trifft die Bürgermeister aber ebenso wie den Rat (Gehne 2012, 118) und die Erwartungen der Bürgerschaft an die politischen Ergebnisse auch auf kommunaler Ebene sind nicht eben geringer geworden. Hier sind die Akteure in Land und Bund gefragt, die sich an einer offenen Debatte über kommunale Handlungsmöglichkeiten beteiligen müssen, die zum einen die Finanz- und Ausgabenausstattung der Kommunen grundlegend hinterfragt und zum anderen eine Lösung der strukturellen Haushaltsprobleme vieler Kommunen grundsätzlich angeht.

Auch wenn diese Ergebnisse empirisch nur für NRW erhoben wurden, sind einige von ihnen sicher auch für die anderen Bundesländer übertragbar. Die Nachwuchs- und Akademisierungsprobleme dürften bundesweit ähnlich sein. Die Vereinbarkeitsprobleme aufgrund der zeitlichen Belastung gelten zumindest für alle Kommunen über 20.000 Einwohner. Der Verlust an kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten wird dagegen vor allem von der Finanzsituation der Kommunen abhängen und dieser ist bundesweit sehr unterschiedlich (Bogumil u.a. 2014).

Anmerkungen

- 1 Dies liegt auch daran, dass der Aufwand von repräsentativen Befragungen dieser Akteursgruppe sehr hoch ist, da es viele Kommunalvertretungen gibt. So wurden im Rahmen eines ländervergleichenden Projektes beispielweise nur Fraktionsvorsitzende befragt und nicht „einfache“ Ratsmitglieder (Gehne/Holtkamp 2005). Zwei Ausnahmen sind hier aber zu erwähnen: Im Rahmen einer ländervergleichenden Studie zu kommunalen Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland wurden Ratsmitglieder in 120 zufällig ausgewählten Kommunen in vier Bundesländern befragt (Bogumil/Holtkamp 2016). Hier ging es allerdings weniger um die Rahmenbedingungen des Ehrenamtes als um das Ausmaß der Parteipolitisierung im Ländervergleich. Die letzte groß angelegte Befragung von Ratsmitgliedern, die sich auch mit dem Sozialprofil und den Arbeitsbedingungen beschäftigte, wurde in den Jahren 2007/2008 im Rahmen eines internationalen Vergleichsprojektes in Städten über 10.000 Einwohnern deutschlandweit durchgeführt (Egner/Krapp/Heinelt 2013). Insgesamt gesehen sind Informationen zu den Rahmenbedingungen der Mandatsausübungen und dem dafür erforderlichen Zeitaufwand eher rar gesät. Die letzte Befragung von kommunalen Mandatsträgern in Nordrhein-Westfalen fand im Jahr 1988 im Vorfeld der Reform der Kommunalverfassung statt (Innenministerium NRW 1989).
- 2 Eine ausführliche Darstellung des methodischen Vorgehens und des Rücklaufs findet sich bei Bogumil/Garske/Gehne 2017.
- 3 Vgl. aktuell. Bundestagswahl 2017: Größer und männlicher – das ist der neue Bundestag, Eine Analyse von Spiegel Online. Zu finden unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutscher-bundestag-das-neue-parlament-ist-groesser-und-maennlicher-a-1169640.html>
- 4 In 2008 lag das Durchschnittsalter in den Städten NRWs mit mehr als 10.000 Einwohnern bei leicht geringeren 54,8 Jahren (Egner u.a. 2013, 58).

- 5 Laut Holtkamp et al. sind es vor allem Grüne, SPD und Linke, die eine auf allen föderalen Ebenen weitgehend quotentreue Handhabung umgesetzt und verwirklicht haben, und damit zur Erhöhung des Frauenanteils beitragen (vgl. Holtkamp et al. 2011, 37ff.).
- 6 Im Vergleich aller Städte über 100.000 Einwohner sind die Städte Nordrhein-Westfalens mit einem Frauenanteil von 32,3 Prozent allerdings allerhöchstens Mittelmaß (zum Vergleich: Westdeutschland ohne NRW 36,4%; vgl. Holtkamp et al. 2017).
- 7 Auch bei Egner (2013, 63) weisen die Ratsmitglieder bundesweit einen deutlich höheren Bildungsstand auf, auch wenn die verwendeten Einteilungen nicht unmittelbar mit unserer Befragung vergleichbar sind.
- 8 Weitere Angaben für andere Funktionen können hier aus Platzgründen nicht vorgestellt werden, können aber in Bogumil/Garske/Gehne 2017 47ff. nachvollzogen werden.
- 9 Im Rahmen einer allgemein gehaltenen, offenen Frage am Ende des Fragebogens konnten die Befragten weitere Themen benennen. Diese Möglichkeit nutzten etwa ein Sechstel der Befragten und lieferten viele Hinweise auf weitere Probleme rund um die Mandatsausübung.
- 10 Zeitlich unterscheiden Bogumil und Holtkamp (exempl. Bogumil 2001, Holtkamp 2008, Bogumil/Holtkamp 2013) zwischen Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase.
- 11 Abweichende politische Orientierung des Bürgermeisters entgegen Ratsmehrheit.

Literatur

- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg 2010: Parteien in der Kommunalpolitik. Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?, in: Gehne, David H./Spier, Tim (Hrsg.): Krise oder Wandel der Parteiendemokratie. Die politischen Parteien zwischen Persistenz und Adaption. Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann. Wiesbaden, S. 37-48.
- Bogumil, Jörg 2017: Modernisierung lokaler Politik. Erkenntnisse aus den letzten 15 Jahren, in: Sabine Kuhlmann/Oliver Schwab (Hrsg.): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung, S. 117-142, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. 2017: Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleichs kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten. ZEFIR-Materialien Band 5. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.) 2005: Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2013: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine Praxisorientierte Einführung. Bonn.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (Hrsg.) 2016: Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-11847-1>
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: PVS, Heft 4, S. 614-647.
- Egner, Björn 2013: Das Ratsmitglied, das unbekannte Wesen, in: Egner, Björn/Krapp, Max-Christoph/Heinelt, Hubert 2013: Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden, S. 57-67.
- Egner, Björn/Krapp, Max-Christoph/Heinelt, Hubert 2013: Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden.
- Gehne, David H. 2012. Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung. Stuttgart.

- Gehne, David H./Holtkamp, Lars 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland*. Wiesbaden, S. 87-141.
- Holtkamp, Lars 2008: *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars 2011: Professionalisierung der Kommunalpolitik? Empirische und normative Befunde, in: Patzelt, Werner J./Edinger, Michael (Hrsg.): *Politik als Beruf, PVS-Sonderheft 44/2010* (erschienen 2011), S. 103-120.
- Holtkamp, Lars (Hrsg.) 2016: *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie*. Wiesbaden.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-13367-2>
- Holtkamp, Lars/Schnittke, Sonja/Wiechmann, Elke 2011: Die Stagnation der parlamentarischen Frauenrepräsentanz – Erklärungsansätze am Beispiel deutscher Großstädte, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Heft 1/2011, S. 35-49.
- Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke/Buß, Monya 2017: *Genderranking deutscher Großstädte 2017. Böll-Brief Demokratiereform 3*. Berlin.
- Innenministerium NRW 1989: *Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- Klein, Markus 2011: Wie sind Parteien gesellschaftlich verwurzelt?, in: Spier, Tim/Klein, Markus/Alemann, Ulrich von u.a. (Hrsg.): *Parteimitglieder in Deutschland*. Wiesbaden, S. 39-59.
- Reiser, Marion 2010: Ressourcen- oder mitgliederbasiert? Zwei Formen politischer Professionalisierung auf der lokalen Ebene und ihre institutionellen Ursachen, in: *PVS-Sonderheft 44/2010*, S. 212-145.