

DIE ZUKUNFT DER EHRENAMTLICHEN KOMMUNALVERWALTUNG¹

I. Einleitung

Betrachtet man als Politikwissenschaftler das mir gestellte Thema, fällt einem sofort ins Auge, dass dieses eigentlich „Die Zukunft der ehrenamtlichen **Kommunalpolitik**“ lauten müsste, denn gemeint ist doch sicher die zukünftige Rolle und Funktion der ehrenamtlichen kommunalen Vertretungskörperschaften und nicht die der hauptamtlichen Verwaltungsmitarbeiter. Dieser „Versprecher“ ist aber nicht ganz zufällig, sondern reflektiert tradierte unterschiedliche normative Sichtweisen auf Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung zwischen Politik- und Rechtswissenschaft. Deshalb möchte ich mich diesen zunächst kurz widmen und die These wagen, dass zumindest Teile der „Rechtswissenschaft“ sich hier auf die Politikwissenschaft zubewegt haben, es aber auch in der Politikwissenschaft Umorientierungen gibt (II). Ausgehend davon skizziere ich die unterschiedlichen Logiken kommunaler Entscheidungsprozesse in Deutschland (III), bevor ich mich vor dem Hintergrund der Frage nach der Zukunft der ehrenamtlichen Kommunalpolitik mit aktuellen Professionalisierungstendenzen beschäftige (IV) und einen empirischen Überblick gebe. Abschließend wird die Frage erörtert, ob eine noch stärkere Professionalisierung die vorhandenen Problemlagen abmildern kann (V).

II. Normative Vorstellungen von kommunaler Selbstverwaltung

Kommunale Selbstverwaltung galt lange Zeit als relativ „unpolitisches“ Gebilde. Zu erinnern ist an die Auffassung *Theodor Eschenburgs*, dass es keine christdemokratische Straßenbeleuchtung und keine sozialdemokratische Bedürfnisanstalt gebe, dass also Detaillösungen in der Regel unpolitisch sind. Die Vorstellung der unpolitischen Gemeinde ist im liberalen Bürgertum im 19. Jahrhundert entstanden und prägt durchaus noch Teile der deutschen Kommunalrechtswissenschaft². Hier wird unterstellt, dass die Gegenstände kommunaler Verwaltung im Wesentlichen technischer Natur (unpolitische Sachentscheidungen) sind, die von kompetenten Verwaltungsfachleuten bewältigt werden können. Deshalb wird eine Parlamentarisierung oder Parteipolitisierung der Kommunalpolitik abgelehnt und das Gewaltenteilungsprinzip für die kommunale Ebene nur eingeschränkt gelten gelassen. Man spricht sich stattdessen für einen starken und mit eigener Organstellung versehenen Bürgermeister aus, der die Legitimation seiner starken Stellung aus der Direktwahl bezieht³.

In der lokalen Politikforschung orientiert man sich seit den 1970er Jahren an dem demokratietheoretischen Anspruch der Selbstbestimmung, indem Politik als das „Wählen

¹ Grundlage dieses Aufsatzes ist ein gleichnamiger Vortrag auf dem Gesprächskreis „Verwaltung“ der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer in Graz am 7.10.2009

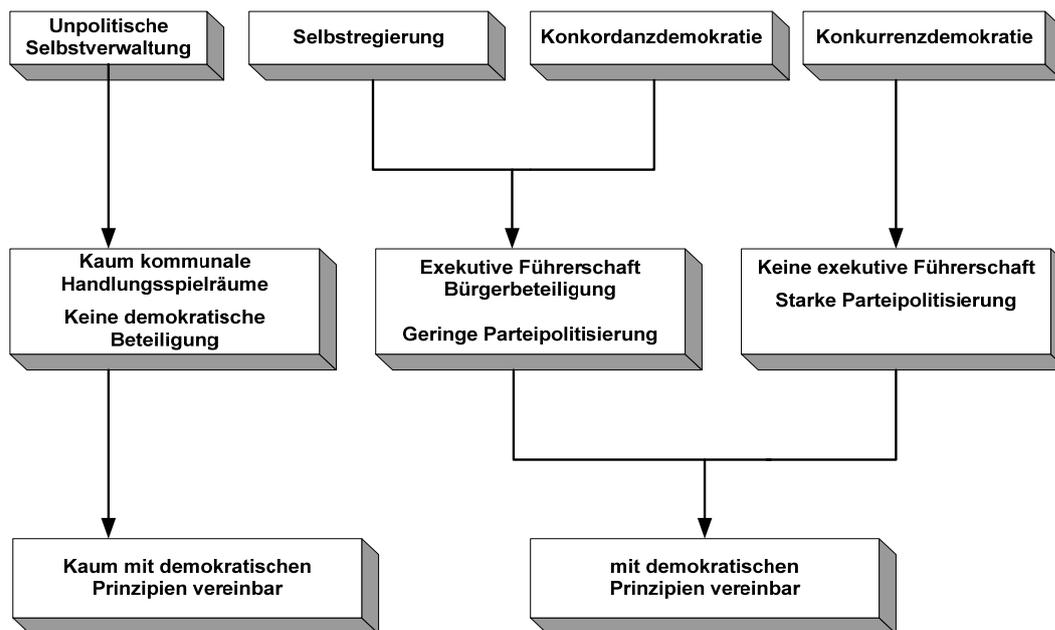
² vgl. *Bogumil*, Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, 2001, S. 15.

³ Dazu etwa *Knemeyer*, Die Kommunalverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Roth/Wollmann, Kommunalpolitik, 1993, S. 81.

unter alternativen Handlungsmöglichkeiten“ verstanden wird⁴. Verwaltungsbereiche, in denen zwischen unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten gewählt werden kann, sind der Sphäre der Politik zuzurechnen und dem politischen Willensbildungsprozess zugänglich zu machen. Damit wird der Gegensatz zwischen Politik und Verwaltung hinfällig. Diese Vorstellung ist davon geprägt, dass es keine unpolitische Verwaltung gibt und deshalb auch in der kommunalen Selbstverwaltung die Verfahren parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie greifen müssen. Die Grundgesetzbestimmung, dass die Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken, gilt auch für die lokale Ebene.

Lange Zeit standen sich die von Politikwissenschaftlern vertretene Position der Präferenzierung konkurrenzdemokratischer Muster – also eine stärkere Parteipolitisierung und eine weniger ausgeprägte exekutive Führerschaft – und die den juristischen Diskurs dominierende Position der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption weitgehend unveröhnlich gegenüber. *Lars Holtkamp* hat nun in seiner Habilitationsschrift (siehe Fußnote 5) mit Recht darauf aufmerksam gemacht, dass es mittlerweile nicht *die* rechtswissenschaftliche und *die* politikwissenschaftliche normative Position zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik gibt.

Normative Konzepte im Überblick⁵



In der Rechtswissenschaft gibt es neben der oben erwähnten Vorstellung von einer unpolitischen Selbstverwaltung mit geringen kommunalen Handlungsspielräumen ein an Rotteck orientiertes Selbstregierungskonzept mit größeren Handlungsspielräumen, in dem stärker die Bürger selbst und weniger die Parteien an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollen. In der Politikwissenschaft gibt es neben dem Konzept der Konkurrenzdemokratie auch das der Konkordanzdemokratie, welches im Kern deckungsgleich mit dem am Selbstregierungskonzept orientierten juristischen Diskurs ist. In bei-

⁴ *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, in: ders. (Hrsg.), Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie, 1972, S. 145 (149).

⁵ *Holtkamp*, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, 2008a, S. 91.

den letztgenannten Konzepten wird anerkannt, dass es auch in der kommunalen Selbstverwaltung um politische Entscheidungen geht, wobei allerdings die Parteipolitisierung nur gering ausgeprägt sein soll und stattdessen die Direktwahl des Bürgermeisters, Bürgerbegehren und Formen der kooperativen Demokratie den Bürgern mehr Partizipationsmöglichkeiten eröffnen sollen⁶. Dieses Konzept gewinnt in der Politikwissenschaft seit Anfang der 1990er Jahre in Folge umfassender Reformprozesse an Bedeutung⁷.

Im Kern unterscheidet *Holtkamp* damit drei Positionen: Konkurrenzdemokratie, Konkordanzdemokratie/Selbstregierung und unpolitische Selbstverwaltungskonzeption:

„Auch die Vertreter der kommunalen Konkordanzdemokratie (bzw. des Selbstregierungsprinzips) gehen davon aus, dass die kommunale Selbstverwaltung politisch *ist* und auch nicht auf den Vollzug staatlicher Normen reduziert werden *sollte*. Konkordanzdemokratische Ansätze präferieren lediglich eine geringere Parteipolitisierung und eine stärker ausgeprägte exekutive Führerschaft, weil sie davon ausgehen, dass dies im Vergleich zur Konkurrenzdemokratie zu einer höheren Input- und Output-Legitimität des kommunalpolitischen Systems führt.“⁸

Holtkamp sieht es mit Recht als Fortschritt an, dass nach jahrhundertelanger Dominanz der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption von der überwiegenden Mehrheit der Juristen mit dem Selbstregierungsprinzip mittlerweile eingeräumt wird, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht unpolitisch ist. Auf politikwissenschaftlicher Seite ist zudem neben die vorher dominierende Vorstellung der Konkurrenzdemokratie die der kommunalen Konkordanzdemokratie getreten. Dies versachlicht die Diskussion und öffnet den Blick für die eigentlich spannenden *empirischen* Fragen: Wie funktionieren kommunale Entscheidungsprozesse und welche Rollen nehmen Parteien, hauptamtliche Bürgermeister, ehrenamtliche Mandatsträger und die Bürger wahr?

III. Die Logiken kommunaler Entscheidungsprozesse: zwischen Konkordanz und Konkurrenz

Die Ausgestaltung kommunaler Entscheidungsprozesse hängt von verschiedenen unabhängigen Erklärungsfaktoren ab, zu denen die Gemeindegröße, das institutionelle Arrangement der Kommunalverfassungen, lokale politisch-kulturelle Faktoren und persönliche Konstellationen zählen. Allgemeine Merkmale kommunaler Entscheidungsprozesse sind darüber hinaus Verwaltungsdominanz, eine enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung und die Existenz informeller Vorentscheidergremien⁹.

In der kommunalwissenschaftlichen Debatte wurde bezogen auf die unabhängigen Erklärungsfaktoren immer besonderes Augenmerk auf das *institutionelle Arrangement der Kommunalverfassung* gelegt. Es ist weitgehend unstrittig, dass es einen Zusammenhang zwischen der Entscheidungsstruktur in Form der Kommunalverfassung und den Ent-

⁶ Ebd., S. 90.

⁷ Zu beobachten sind zwei widersprüchliche Trends, ein Partizipations- und ein Ökonomisierungstrend. Zum Ökonomisierungstrend sind die Managerialisierung der Kommunalverwaltung (Neues Steuerungsmodell), die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen und das verstärkte Aufkommen von Public Private Partnerships (PPP) zu rechnen. Zum Partizipationstrend sind die flächendeckende Reform der Kommunalverfassungen durch die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und kommunale Referenden sowie die zunehmende Bedeutung von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagements zu rechnen. Vgl. *Bogumil*, Modernisierung (FN 1); *Holtkamp*, Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie - Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 47 (2006), S. 641.

⁸ *Holtkamp*, Kommunale Konkordanz (FN 5), S. 272.

⁹ *Bogumil*, Modernisierung (FN 1), S. 102.

scheidungsprozessen gibt. Allerdings entfalten sich die handlungsprägenden Eigenschaften von Institutionen nicht auf direktem Wege, sondern vermittelt, da die einzelnen Regelungen, wie der Wahlmodus und die Kompetenzen des Verwaltungschefs, das Wahlsystem (Kumulieren, Panaschieren, Sperrklausel) oder Regelungen zu kommunalen Referenden die Eigenschaften von Entscheidungsprozessen beeinflussen.

Weniger beachtet wird häufig der zweite zentrale Erklärungsfaktor, die *Gemeindegröße*. Sie hat nach Ansicht des Autors die stärksten Auswirkungen auf die politics. Größere Kommunen haben zum einen ausdifferenziertere professionalisierte Entscheidungsstrukturen, schwierigere Koordinationsaufgaben und ein höheres Konfliktniveau in der Kommune. Vor allem aber steigt mit zunehmender Gemeindegröße die *Parteipolitisierung* an¹⁰. Unter größeren Verhältnissen löst sich Politik eher von ihrem Sozialgefüge ab, um ein Eigenleben zu führen, als unter kleineren. Lokalpolitik wird dann nicht mehr als „unpolitischer“ Bereich empfunden, so wie ihn *Gerhard Lehbruch* am Beispiel kleiner Gemeinden aus Süddeutschland beschrieben hat, nämlich „dass sie den Bürgern der Gemeinde als noch in ihrer eigenen Reichweite befindlich erscheint“, die sich noch nicht vom alltäglichen gesellschaftlichen Zusammenleben abgelöst hat¹¹. Lokalpolitik in kleinen Kommunen wird noch nicht als eigengesetzliche Sphäre verstanden. Die Bürger brauchen hier die Parteien nicht zur Orientierung, weil sie die Sachverhalte entweder selbst beurteilen können oder wenigstens persönlich bekannten Honoratioren ein solches Urteilsvermögen zutrauen. Auch in Kleinstädten kommt der Kommunalpolitik vor allem eine Repräsentationsfunktion für soziale Gruppen zu und weniger eine Entscheidungsfunktion, denn die Gemeindeangelegenheiten werden vor allem als Sachangelegenheiten behandelt¹². Mit zunehmender Gemeindegröße werden jedoch die Verhältnisse unüberschaubarer, das Bewusstsein der eigenen politischen Kompetenz schwächer und auch das persönliche Kennen von Kommunalpolitikern nimmt ab. Hier kommt den Parteien nun eine wichtige Orientierungsfunktion zu.

Bedenkt man diesen Zusammenhang, so ist es kaum verwunderlich, dass lokale Entscheidungsprozesse in NRW, welches ein Flächenland mit großen Städten und wenigen kleinen Gemeinden ist, immer in besonderem Maße von Parteipolitisierung geprägt waren. Hinzu kamen die Regelungen der norddeutschen Ratsverfassung, die durch das Offenlassen der Führungsstruktur eher zu fragmentierten Entscheidungsprozessen, einem gewissen Führungspluralismus und einer stärkeren Rolle der Parteien beitrugen¹³.

In den 1990er Jahren vollzogen sich nun bedeutende Veränderungen in der Ausgestaltung kommunaler Institutionen (Reform der Kommunalverfassungen, Neues Steuerungsmodell, Ausbau von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement, Pri-

¹⁰ *Ellwein/Zoll*, Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt, 1982, S. 32; *Hennecke*, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Kommunalverfassungen der deutschen Länder. Miteinander oder Gegeneinander?, Verwaltung und Management 3 (1999), S. 132 (134).

¹¹ *Lehbruch*, Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, Der Bürger im Staat 1 (1972), S. 3 (5).

¹² Dieser Sachverhalt ist gemeint, wenn *Lehbruch* vom „Januskopf der Ortsparteien“ spricht. Diese neigen im Blick auf die Lokalpolitik dazu, ihre Parteilichkeit zu verleugnen und verhalten sich eher wie Vereine mit Familienausflügen und Sommerfesten, während sie hinsichtlich der Bundes- und Landespolitik bemüht sind, den Bürgern spezifisch parteipolitische Kriterien für ihre Wahlentscheidung zu vermitteln, insgesamt ein schwieriger Balanceakt. Ebd., S. 6f.

¹³ Die politischen Parteien auf kommunaler Ebene haben im Bereich der ehemaligen britischen Besatzungszone zudem von vornherein eine Bevorzugung erfahren, die dazu geführt hat, dass die Wählervereinigungen hier immer schon schwächer waren (*Lehbruch*, Januskopf (FN 11), S. 3). Allerdings gilt auch hier der Zusammenhang, dass die Stärke der Wählergruppen wächst, je kleiner die Gemeinden werden.

vatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen), die auch die Funktion und die Rolle von Parteien auf kommunaler Ebene tangieren. Es kommt insbesondere in den Ländern der ehemals norddeutschen Ratsverfassung, aber auch insgesamt in den Mittel- und Großstädten, zu einem *Neuarrangement zwischen wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischen Formelementen*¹⁴. Die sich hier faktisch seit den 70er Jahren herausgebildeten Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie, wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen anzutreffen sind, und die durch eine starke Parteipolitisierung gekennzeichnet sind, geraten durch das Vordringen verhandlungsdemokratischer Elemente unter Druck. Insgesamt kommt es (vor allem im kommunalen Entscheidungssystem NRWs, aber in der Tendenz auch in den Großstädten¹⁵ anderer Bundesländer) zu einer Ausdifferenzierung der Strukturen demokratischer Interessenvermittlung, zu einer Anreicherung der repräsentativen Entscheidungsformen durch direktdemokratische und kooperative Elemente. Das Aufweichen der Dominanz der Parteien scheint kaum aufhaltbar, da sich die Effekte der Modernisierungsmaßnahmen gegenseitig verstärken dürften. Im Kern geht es darum, auf der Basis repräsentativer Entscheidungsformen neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen zuzulassen und das Verhältnis zwischen diesen institutionell auszutarieren¹⁶.

Aufbauend auf diesen Thesen des Autors hat *Lars Holtkamp* zur Beschreibung der zwischen den Bundesländern stark variierenden kommunalen Entscheidungsstrukturen das Begriffspaar „Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie“ als zwei unterschiedliche Extremtypen der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene weiterentwickelt und präzisiert¹⁷. Anders als die klassischen Begriffe der vergleichenden Regierungslehre (Parlamentarismus, Präsidentialismus etc.) bezieht sich der Begriff der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie nicht auf die formalen Institutionen. Es geht vielmehr um die Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase (vgl. Abbildung 1).

„Die kommunale Konkordanzdemokratie ist geprägt durch eine geringe Parteipolitisierung von Rat und Bürgermeistern in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitig starker Dominanz des Bürgermeisters. Demgegenüber zeichnet sich kommunale Konkurrenzdemo-

¹⁴ *Bogumil*, Modernisierung (FN 1). Verhandlungsdemokratie fungiert als Oberbegriff für parteipolitische Konkordanz, kooperative Demokratie und direktdemokratische Vetopositionen. Systematisch werden in der Habilitationsschrift des Autors jedoch nur die die Direktwahl des Bürgermeisters, das kommunale Referendum als auch der Ausbau kooperativer Formen der Demokratie herausgearbeitet und untersucht. In Anlehnung an die Argumentation *Czadas*, dass es verschiedene Dimensionen der Verhandlungsdemokratie gibt (*Czada*, Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: Holtmann/Voelzkow, Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, 2000, S. 23), wird darauf hingewiesen, dass die direktdemokratischen und die kooperativen Formen kommunaler Demokratie unterschiedliche politische Handlungslogiken entwickeln. Die direktdemokratischen Elemente entfalten Verhandlungszwänge durch die Wirkung formaler Vetopositionen. Sie begrenzen das Mehrheitsprinzip, da durch sie institutionelle Vetopositionen geschaffen werden. Kooperative Bürgerbeteiligungsverfahren können dagegen eher dem Bereich der Organisation von Konsens im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips zugerechnet werden.

¹⁵ In allen Städtestatistiken werden Städte ab 100.000 Einwohner als Großstädte geführt. In Deutschland gibt es 79 Großstädte über 100.000 Einwohner.

¹⁶ *Bogumil*, Modernisierung (FN 1), S. 256; *Bogumil*, Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte, in: ders. (Hrsg.), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, 2002, S. 7 (47).

¹⁷ *Holtkamp*, Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 47 (2006); *Holtkamp*, Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie (FN 4).

kratie durch eine starke Parteipolitisierung in allen Phasen und einen weniger einflussreichen Bürgermeister aus¹⁸.

Die Begriffe Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie beziehen sich hier ausschließlich auf *parteilpolitische* Konkordanz und Konkurrenz, also auf das Verhältnis der Parteien zueinander. Auch auf kommunaler Ebene gilt als konstitutives Unterscheidungsmerkmal, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentariern „gütliches Einvernehmen“ als Konfliktregelungsmuster dominiert¹⁹, während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird²⁰. Der Grad der Parteipolitisierung lässt sich bestimmen als das Ausmaß, „in welchem es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“²¹.

Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene²²

	Konkurrenzdemokratie	Konkordanzdemokratie
Nominierungsphase innerparteiliche Selektionskriterien	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung)
Wahlkampfphase Wahlkampfstrategie	starke Parteiorientierung	starke Kandidatenorientierung
Wahlphase Wahlverhalten	starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften	starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile von Wählergemeinschaften
Regierungsphase personelle Parteipolitisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
prozedurale Parteipolitisierung	hohe Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung (mit Ausnahme von Kohabitationskonstellationen) Mehrheitsregel im Rat geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen	geringe Verflechtung Einstimmigkeitsregel im Rat weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
inhaltliche Parteipolitisierung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
exekutive Führerschaft	schwach ausgeprägt	stark ausgeprägt

¹⁸ Holtkamp, Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie (FN 4), S. 7.

¹⁹ Lehmbuch, Januskopf (FN 11), S. 311.

²⁰ Ansonsten geht Holtkamp aber davon aus, dass sich die Betriebsweise der kommunalen Konkordanzdemokratie grundlegend von der nationalen Ebene unterscheidet. Konkordanzdemokratie ist danach auf kommunaler Ebene nicht ein Elitekartell mit starken Parteiorganisationen und Ämterproporz als Klammern zur Verhinderung von ethnischen, religiösen oder ideologischen Konflikten – wie Gerhard Lehmbuch (1967) schon früh die österreichische Konkordanzdemokratie beschrieb –, sondern Ausdruck der Schwäche der Parteiorganisationen bei gleichzeitiger Dominanz des hauptamtlichen Verwaltungschefs und von Persönlichkeiten in der kommunalen Vertretungskörperschaft.

²¹ Wehling, Parteipolitisierung⁴ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik (1991), in: Heinelt, Hubert / Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt, Basel: 149-166., S. 150.

²² Holtkamp, Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie (FN 4), S. 95.

In seiner systematischen Bestandsaufnahme der Rolle von Parteien, Wählergemeinschaften und Bürgermeistern in der bundesdeutschen Kommunalpolitik von 1945 bis heute macht *Holtkamp* eine Tendenz in Richtung Konkordanzdemokratie aus, eine These, die gegen die frühere Parteipolitisierungsthese von *Everhard Holtmann* spricht²³. Diese allgemeine These muss jedoch ausdifferenziert werden. So sind nach wie vor konkordanzdemokratische Muster eher in baden-württembergischen Kommunen anzutreffen, während in nordrhein-westfälischen Städten konkurrenzdemokratische Konstellationen prägend sind²⁴. Ähnlich wie der Autor führt *Holtkamp* dies (neben der Pfadabhängigkeit der Konfliktregelungsmuster) vor allem auf die unterschiedliche Ausprägung zweier unabhängiger Variablen zurück: die durchschnittliche Gemeindegröße und die weiterhin sehr stark variierenden kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen im Bundesländervergleich.

„(...) mit steigender Gemeindegröße, wachsendem Organisationsgrad der Parteien, weniger personenorientiertem Wahlrecht für die kommunalen Vertretungskörperschaften inklusive gekoppelter Rats- und Bürgermeisterwahl, starker Unterstützung durch überregionale Parteiorganisationen, geringen rechtlichen Kompetenzen des Verwaltungschefs und in eher linken Parteien (SPD, KPD und Grüne) (dominieren) eher konkurrenzdemokratische Muster“²⁵.

Bezogen auf die neuen Bundesländer zeigt sich ein Trend in Richtung Konkordanzdemokratie, der durch die durchschnittlich geringe Gemeindegröße, den niedrigen Organisationsgrad der Parteien und die Konkordanz begünstigende Ausgestaltung des Kommunalrechts stabil bleiben sollte. Bezogen auf die Klein- und Mittelstädte der alten Bundesländer deutet sich ebenfalls ein Trend in Richtung Konkordanzdemokratie an, bedenkt man die weiterhin abnehmende Zahl der (aktiven) Parteimitglieder und die bezogen auf die Größe der Kommunen verhältnismäßig vielen Kommunalvertretungssitze, die seit dem Jahre 2000 forcierten kommunalrechtlichen Reformen in Richtung konkordanzdemokratischer Strukturen, die zu erwartenden zeitversetzten Lerneffekte der Parteien im Zuge der bereits umgesetzten Wahlrechtsreformen und die forcierte Ökonomisierung der Kommunalpolitik²⁶.

IV. Professionalisierung der Kommunalpolitik aus empirischer Sicht

Professionalisierung meint im Kern den formalen Wechsel vom ehrenamtlichen zum professionellen Status, da aufgrund der hohen inhaltlichen Komplexität und des hohen Zeitaufwands der Mandatsträger eine ehrenamtliche Ausübung nicht mehr möglich ist²⁷. Dieser hat sich in Deutschland auf Bundes- und Länderebene bereits seit längerem vollzogen. Während er dort allgemein akzeptiert ist, existiert auf der lokalen Ebene nach wie vor das normative Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers. Dennoch wird eine stärkere Professionalisierung der Kommunalpolitik in der Politikwissenschaft

²³ Auch aus normativer Sicht erweisen sich nach *Holtkamp* konkordanzdemokratische gegenüber konkurrenzdemokratischen Mustern in den Kommunen unter den kaum veränderbaren Bedingungen geringer Handlungsspielräume und bestehender Vetopositionen im Hinblick auf die Input- und Outputlegitimität als leistungsfähiger (ebd., S. 278). Bezogen auf die Großstädte scheint mir dies jedoch nur für den Fall von Kohabitationsfällen einleuchtend zu sein.

²⁴ *Holtkamp*, Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie (FN 4).

²⁵ Ebd., S. 270.

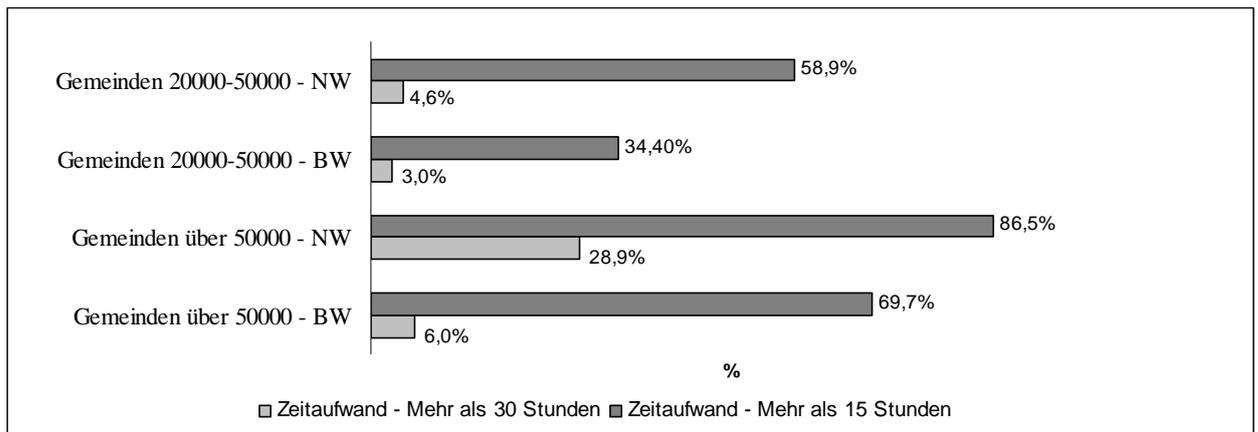
²⁶ Vgl. ausführlich *Holtkamp*, Konkordanz - und Konkurrenzdemokratie (FN 4), S. 279ff.

²⁷ *Reiser*, Berufs- statt Feierabendparlamente? Eine vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten, in: Pähle/ders. (Hrsg.), Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation, 2007.

schon seit den 1970er Jahren postuliert und in jüngster Zeit für alle Mittel- und Großstädte ein unaufhaltsamer empirischer Trend der stärkeren Professionalisierung ausgemacht. Wurde Professionalisierung in den 1970er Jahren vorwiegend als Prozess verstanden, in dem die Kommunalparlamentarier durch Fortbildung und parteienstaatliche Sozialisation qualifiziert und durch Fraktionsassistenten unterstützt werden sollten, also über eine professionalisierte Wahrnehmung von Ratsaufgaben, wird Professionalisierung jetzt zunehmend als ein schleichender Prozess der informellen Verberuflichung des kommunalen Ehrenamts gedeutet²⁸ und z.T. normativ befürwortet. In der Realität sind schon seit längerem Professionalisierungsprozesse zu beobachten²⁹. Indikatoren hierfür sind der Zeitaufwand für die Ratstätigkeit, die Aufwandsentschädigungen, die Fraktionsgeschäftszuschüsse sowie informelle Professionalisierungsstrategien.

Studien zum **Zeitaufwand** in Großstädten zeigen, dass ein wöchentlicher Zeitaufwand von durchschnittlich 25 Stunden pro Woche für das Ratsmandat und die damit zusammenhängenden Aufgaben notwendig ist. Mit zunehmender Gemeindegröße und in den süddeutschen Bundesländern steigt der Zeitaufwand³⁰. Allerdings ergeben Ergebnisse einer Befragung der Fraktionsvorsitzenden der CDU und der SPD in Baden-Württemberg und Bayern in Kommunen über 50.000 Einwohner, dass der Zeitaufwand in NRW größer ist³¹.

Zeitaufwand der Fraktionsvorsitzenden³²



Dass insbesondere die Fraktionsvorsitzenden in den großen Städten zeitlich erheblich belastet werden, hat *Marion Reiser* für die 12 größten Städte Deutschlands herausgearbeitet³³. Hier werden die Ratsmitglieder häufig weit über die Rats- und Ausschusssitzungen hinaus von den sie beschäftigenden (privaten und öffentlichen Unternehmen) freigestellt. 35% der Befragten gaben an, 80 bis 100% ihrer Arbeitszeit freigestellt zu

²⁸ *Reiser*, Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik – Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, 2006.

²⁹ Vgl. *Reiser*, Ehrenamt und Berufspolitik (FN 27), 2006; vgl. *Reiser*, Ressourcen- oder Mitgliederbasiert? Zwei Formen politischer Professionalisierung auf der lokalen Ebene und ihre institutionellen Ursachen, in: Patzelt/Edinger (Hrsg.), Politik als Beruf, PVS-Sonderheft, i.E.; vgl. *Holtkamp*, Professionalisierung der Kommunalpolitik? Empirische und normative Befunde, in: Patzelt/Edinger (Hrsg.), Politik als Beruf, PVS-Sonderheft, i. E.

³⁰ *Reiser*, Ressourcen- oder Mitgliederbasiert? (FN 28).

³¹ *Holtkamp*, Professionalisierung (FN 28).

³² Quelle: *Holtkamp*, Professionalisierung (FN 28).

³³ *Reiser*, Ehrenamt und Berufspolitik (FN 27).

werden³⁴. Diese umfassende Freistellung ist aus Sicht der Interviewten vor allem durch zwei individuelle Strategien möglich. Erstens durch „Versorgungsposten“ in zum Teil privatisierten kommunalen Unternehmen und zweitens durch Unternehmen (bzw. die Ratsmitglieder als Selbständige), die ein Interesse daran haben, einen Stadtrat in ihren Reihen zu haben, also „Wohnungsgesellschaft, karitative Verbände, Architekten und Bauunternehmer“³⁵.

„Aufgrund dieser individuellen Strategien können viele Ratsmitglieder das existierende Dilemma individuell für sich lösen und zwar jeweils auf jene Art und Weise, wie es für sie persönlich am attraktivsten ist. Aufgrund dieser individuellen Lösungen können die Kommunalparlamente weiterhin ihre Funktionen erfüllen“³⁶.

Lars Holtkamp fragt allerdings nicht ganz zu Unrecht, ob diese individuellen Strategien nicht zwangsläufig mit parteiübergreifenden Kartellen und möglicherweise auch mit Formen der politischen Korruption verbunden sind. Ohne den Fraktionsvorsitzenden prinzipiell unterstellen zu wollen, dass sie sich Vergünstigungen für starkes Engagement versprechen, sind hohe zeitlichen Belastungen bei formal unregelter finanzieller Absicherung doch nicht ganz unbedenklich und können zur Entstehung einer kommunalpolitischen Subkultur führen, die ihre eigenen Normen formuliert³⁷.

In einer aktuellen Untersuchung der Professionalisierung aller 79 deutschen Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern ermittelt Reiser im Bereich der **Professionalisierung der Ratsmitglieder** eine durchschnittlich Gesamtaufwandsentschädigung aus Pauschale und/oder Sitzungsgeld von monatlich 521 Euro im Jahr 2006, Während es in Erfurt nur 187 Euro pro Monat sind, erhalten die die Stuttgarter Stadträte 2.460 Euro pro Monat (zum Vergleich Hamburg 2456 Euro, Bundestag 7009 Euro³⁸).

Monatliche Aufwandsentschädigung im Jahr 2006 pro Ratsmitglied in Euro Einwohner	Entschädigung	Minimum	Maximum
> 100 – 200.000 (N = 45)	414	187	1.034
> 200 – 300.000 (N = 17)	462	260	1.085
> 300 – 400.000 (N = 5)	526	406	650
> 400.000 EW (N = 12)	1.001	466	2.460
Gesamt (N = 79)	521	187	2.460

Quelle: Reiser 2009

Differenziert nach Bundesländern wird in Bayern am meisten bezahlt, gefolgt von Baden-Württemberg und Hessen. In NRW sind es durch niedrige landeseinheitliche Fest-

³⁴ Reiser, Ehrenamt und Berufspolitik (FN 27).

³⁵ Ebd., S. 167.

³⁶ Reiser, Ehrenamt und Berufspolitik, S. 244.

³⁷ Holtkamp, Professionalisierung (FN 28). Der überwiegende Teil der Fraktionsvorsitzenden in NRW und Baden-Württemberg gibt eine Berufstätigkeit im öffentlichen Dienst bzw. in öffentlichen Unternehmen (49%) und in der Privatwirtschaft als Selbständige (17,4%) oder als Angestellte (16,7%) an. Der Anteil der Selbständigen unter allen Fraktionsvorsitzenden, unter die u. a. Bauunternehmer, Rechtsanwälte und Architekten rubriziert wurden, steigt von 15,4% in den Städten zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner auf immerhin 27,8% in den (überwiegend nordrhein-westfälischen) Großstädten an. Dies ist vor dem Hintergrund des hohen Zeitaufwands in den Großstädten von in der Regel mehr als 20 Stunden pro Woche für das Mandat und des in dieser Selbständigkeit bei sehr hohem Bildungsniveau zu realisierenden Verdienstmöglichkeiten pro Stunde durchaus erstaunlich.

³⁸ Reiser, Feierabendparlamente (FN 26), S. 51.

setzung lediglich 650 Euro Entschädigung inklusive Sitzungsgeld z. in Dortmund, Düsseldorf oder Köln³⁹. Die Ratsmitglieder aus der Tradition der Süddeutschen Rat-Bürgermeisterverfassung erreichen somit z.T. ein Niveau, von dem die Ratsmitglieder zumindest teilweise leben könnten.

Im Bereich der **Aufwendungen**, die die **Fraktionen** in den Kommunalvertretungen zur Ausübung der Fraktionsgeschäfte und zur Unterstützung der Ratsmitglieder erhalten, sieht es genau umgekehrt aus. Durchschnittlich erhält eine Fraktion pro Fraktionsmitglied Zuwendungen in Höhe von 9.289 Euro pro Jahr. Auch hier schwanken die Beiträge beträchtlich, zwischen 30.612 Euro in Frankfurt und 612 Euro in Heilbronn (zum Vergleich Hamburg: 26.682, Bundestag 88.731 Euro⁴⁰).

Aufwendungen für die Fraktionsgeschäftsstellen im Jahr 2006 pro Ratsmitglied Einwohner	Aufwendungen 2006/Jahr/RM	Minimum	Maximum
> 100 – 200.000 (N = 44)	5.992 Euro	612 Euro	13.612 Euro
> 200 – 300.000 (N = 17)	10.039 Euro	1.844 Euro	18.889 Euro
> 300 – 400.000 (N = 5)	13.739 Euro	2.904 Euro	23.576 Euro
> 400.000 EW (N = 12)	18.461 Euro	5.700 Euro	30.612 Euro
Gesamt (N = 78)	9.289 Euro	612 Euro	30.612 Euro

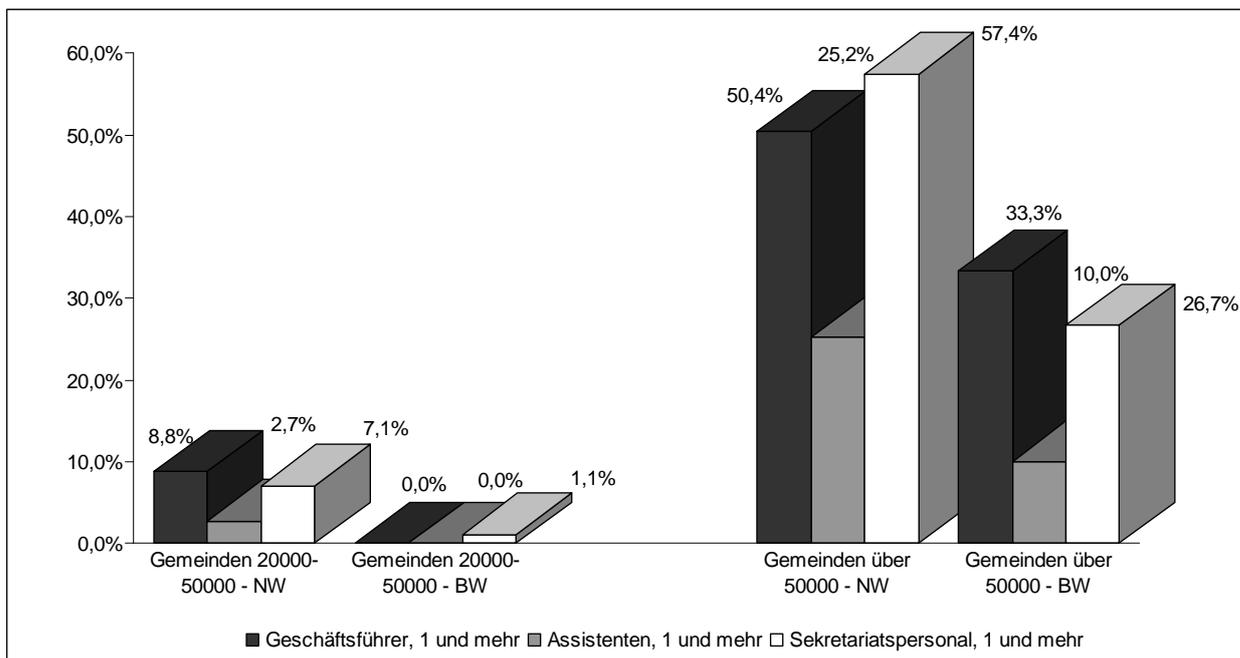
Quelle: Reiser 2009

Bezogen auf die alten Kommunalverfassungen, ist die Höhe der Fraktionszuschüsse in den Ländern der Magistratsverfassung und der Norddeutschen Verfassung am höchsten und in der süddeutschen Verfassung und in Ostdeutschland am niedrigsten. Deutlich wird die unterschiedliche Ausstattung mit Fraktionspersonal im Bundesländervergleich auch an folgendem Schaubild.

³⁹ Reiser, Feierabendparlamente (FN 26), S. 51.

⁴⁰ Ebd., S. 53.

Fraktionspersonal im Bundesländervergleich



Quelle: Holtkamp 2009

Zieht man die Aufwandsentschädigung und die Zuwendungen an die Fraktionen zusammen, so gibt die Stadt mit dem niedrigsten Professionalisierungsgrad – Jena – pro Ratsmitglied mit 4.000 Euro lediglich ein Zwölftel der Summe aus, wie Stuttgart mit knapp 48.000 Euro⁴¹. Durchschnittlich entstehen Kosten von 16.000 Euro pro Ratsmitglied. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass in einem Teil der Bundesländer eher eine ressourcenbasierte und in einem Teil der Bundesländer eher eine mitgliederbasierte Professionalisierung zu beobachten ist.

V. Fazit

Im Ergebnis zeigen sich zumindest in den 79 Großstädten z.T. semiprofessionelle Strukturen in der Kommunalpolitik. Das Ausmaß ist abhängig von der Gemeindegröße und den Akteurskonstellationen vor Ort, die Professionalisierungsart hängt mit der Logik der Entscheidungsprozesse zusammen: im konkordanzdemokratischen Modell überwiegt die Aufwandsentschädigung für die Ratsmitglieder, im konkurrenzdemokratischen die Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen. Die stärker konkurrenzdemokratischen Kommunen in Nordrhein-Westfalen weisen insgesamt einen höheren Professionalisierungsgrad auf als die eher konkordanzdemokratischen Städte in Baden-Württemberg⁴².

⁴¹ Reiser, Feierabendparlamente (FN 26).

⁴² Die Fraktionsvorsitzenden in NRW haben einen höheren Zeitaufwand, verfügen über mehr Fraktionspersonal und haben eine intensivere parteipolitische Ausbildung hinter sich als ihre Kollegen in Baden-Württemberg. Zudem ist in Nordrhein-Westfalen eine starke Professionalisierung des Bürgermeisterwahlkampfes zu verzeichnen, und das Bürgermeisteramt dient häufiger der Fortsetzung der kommunalpolitischen Karriere der Fraktionsvorsitzenden bzw. Ratsmitglieder.

Was bedeuten diese Tendenzen nun für die Zukunft der ehrenamtlichen Kommunalpolitik? Eine echte Professionalisierung der Kommunalpolitik ist nicht nur rechtlich schwierig, sondern wäre aus der Sicht des Autors auch nicht anzustreben, da diese einige Problemlagen mit sich bringen würde. Neben den fehlenden finanzieller Ressourcen ist an eine Entwertung ehrenamtlicher Strukturen zu denken. Was bleibt dann zu tun?

Schon jetzt ist der hohe Professionalisierungsgrad z.B. in nordrhein-westfälischen Kommunen nicht ganz unproblematisch. Wenn man nicht von einer kontinuierlichen „Selbstausschöpfung“ aller führenden Kommunalpolitiker ausgeht, ist ein hoher Professionalisierungsgrad nur erwartbar, wenn die institutionellen Grenzen der kommunalen Ebene durch parteiübergreifende Kartelle, Versorgungspatronage und oligarchische Parteistrukturen bei Nominierungsprozessen zeitweise überbrückt werden. Von daher ist durchaus darüber nachzudenken, ob nicht die Anzahl an Mandaten in Kommunen aller Größenordnungen reduziert werden könnte bei gleichzeitiger Aufwertung der Aufwandsentschädigung der verbleibenden Mandate im Rahmen der etablierten ehrenamtlichen „Vergütungsstrukturen“⁴³. Dies wäre ein Kompromiss zwischen echter Professionalisierung und Vermeidung der angesprochenen Selbstausschöpfung.

Zudem sind in den Großstädten die Rahmenbedingungen für die Arbeit in den Kommunalvertretungen verbesserungsfähig. So führen die Zunahme unklarer Mehrheiten z.B. durch den Wegfall der 5% Hürde in NRW und die Zunahme von Kohabitationskonstellationen zu Problemlagen im Zusammenspiel von starker prozeduraler Parteipolitisierung und zunehmenden Vetopositionen. So bestätigt eine empirische Untersuchung über die Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel in NRW⁴⁴ im Kern, dass die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung insbesondere in den Großstädten (über 100.000 Einwohner) gefährdet ist, da die Zahl der Ratsfraktionen sowie der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus seit der Abschaffung der Sperrklausel durchschnittlich um jeweils vier pro Stadt zu, so dass aktuell durchschnittlich knapp 8 Fraktionen und Gruppierungen im Kommunalparlament der typischen nordrhein-westfälischen Großstadt sitzen. In den nordrhein-westfälischen Großstädten ist es durch den Einzug der vielen kleinen Gruppierungen erheblich erschwert, klare Mehrheiten und Koalitionen zu bilden. Die Fragmentierung der Räte führt zu einer geringeren Sitzungs- und Verwaltungseffizienz, ohne dass durch die eingezogenen Gruppierungen neue inhaltliche Impulse in Form von Ratsentscheidungen zu konstatieren sind⁴⁵. Solche Verhältnisse machen die Arbeit von Ratsmitgliedern nicht attraktiver und

⁴³ Bei der letzten Kommunalwahl in NRW ist es durch zahlreiche Überhangmandate eher zum gegenteiligen Effekt gekommen. So sind aus 1974 Mandaten in den 32 Städten über 100.000 Einwohner nun 2107 geworden, das macht einen Anstieg von 7 % aus. Diese 133 Überhangmandate kosten ca. 3 Mio Euro pro Jahr. In Dortmund gibt es jetzt z.B. statt 82 nunmehr 96 Ratsmitglieder.

⁴⁴ Vgl. *Bogumil/Grohs/Holtkamp*, Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel. Wissenschaftliches Gutachten für die SPD-Landtagsfraktion NRW, 2009.

⁴⁵ Gerade für die nordrhein-westfälischen Großstädte gilt, dass wenn der Oberbürgermeister im Kommunalparlament nicht über eine eigene, zuverlässige Mehrheit verfügt, er bei unklaren Mehrheitsverhältnissen immer damit rechnen muss, dass sich fallweise eine „Mobbingkoalition“ gegen ihn bildet. Die Verwaltung und Verwaltungsführung kann also nicht weitgehend unabhängig von den konkurrenzdemokratischen Kommunalparlamenten in NRW „funktionieren“. Die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen (starke Ratskompetenzen, Verhältniswahlrecht mit starren Listen, Dominanz extrem großer Kommunen und pfadabhängige konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster) führen dazu, dass auch nach der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters die Mehrheitsverhältnisse im Kommunalparlament nicht unwichtiger geworden sind. Unter den konkurrenzdemokratischen Bedingungen in 30 Großstädten NRWs, in denen 50% der Bevölkerung leben, führt die starke Fragmentierung zu besonders ausgeprägten Problemen bei der Mehrheitsbildung und Regierungsfähigkeit.

es ist daher dringend anzuraten, dass z.B. der Landesgesetzgeber in NRW eine einheitliche gesetzliche Sperrklausel von 2,5% im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht einführt, um die Fragmentierung und Zersplitterung der Großstadtparlamente maßgeblich zu reduzieren, ohne dass in den unteren bis mittleren Gemeindegrößenklassen der Grundsatz der Wahlgleichheit signifikant eingeschränkt würde, da hier ohnehin aufgrund der niedrigeren Anzahl von Ratsmandaten eine faktische Sperrklausel in gleicher Höhe besteht.