

## Das kommunalpolitische Mandat als gesellschaftliches Engagement

*Wolfgang Pohl*

In Deutschland gibt es zur Zeit (Stand Mitte 2010, vgl. [Gemeindeverzeichnis](#)) fast 11.500 Gemeinden und rund 300 Landkreise (hinzu kommen weitere kommunale Körperschaften wie Stadtbezirke, Zweckverbände etc.). Ihre Vertretungskörperschaften sind sehr unterschiedlich groß; so hat der Rat kleinster Gemeinden z. B. in Bayern nur 8 Mitglieder, in Großstädten oder Kreistagen gibt es dagegen bis zu 100 Sitze. Nehmen wir einen Durchschnitt um die 20 Sitze an und berücksichtigen wir die nicht seltenen Doppelmandate (z. B. Stadtrat und Kreistag), ist die Schätzung gerechtfertigt, dass etwa 200.000 Bundesbürger/innen mindestens ein kommunales Mandat haben.

In aller Regel handelt es sich bei einem kommunalen Mandat um ein Ehrenamt. Und in der Mehrzahl der Fälle sind Mandatsträger/innen auch tatsächlich auf eine Berufstätigkeit angewiesen. Nur in Großstädten über 500.000 Einwohner/innen kommt durch Aufwandsentschädigung und Sitzungsgelder häufig eine Summe zusammen, die notfalls für sich allein ein bescheidenes Auskommen ermöglicht. Wer nicht wirtschaftlich unabhängig ist oder eine Rente oder anderes Transfereinkommen bezieht, muss daher das Mandat neben der Berufstätigkeit ausfüllen.

Das ist nicht einfach, gilt es doch nicht nur, an den Rats- und Ausschusssitzungen teilzunehmen, sondern Unterlagen zu studieren, in der Fraktion zu gemeinsamen Haltungen zu finden, Gespräche und Termine im Ort wahrzunehmen, Öffentlichkeits- und Pressearbeit zu machen. Der Zeitaufwand, der mit einem kommunalen Mandat verbunden ist, wird in verschiedenen Untersuchungen für Großstädte auf 20 bis 40 Stunden wöchentlich geschätzt, für Fraktionsvorsitzende auf bis zu 60 Stunden (vgl. [Marion Reiser, Der Leipziger Stadtrat als Berufsparlament?](#)). Mit einer Vollzeitbeschäftigung und familiären Verpflichtungen ist dies nur unter großer Anstrengung vereinbar.

### Hohe Verantwortung

Das kommunale Mandat ist eine besondere Form des gesellschaftlichen Engagements. Denn hier geht es nicht um eine private Tätigkeit, sondern um eine verantwortliche Funktion innerhalb des Staatsaufbaus. Bür-

ger/innen mit kommunalem Mandat treffen Entscheidungen, die sich auf die Einwohner/innen ihres Ortes unmittelbar auswirken und teilweise (z. B. als Satzung) rechtliche Wirkung entfalten. Für die Mandatsträger/innen selbst ist dies Engagement nicht ohne Risiko, können sie doch bei Verletzung ihrer Amtspflichten zivil- wie verwaltungsrechtlich in Haftung genommen werden.

Auch inhaltlich ist ihre Tätigkeit nicht trivial. Eine kompetente Amtsführung verlangt von ihnen hohe Sorgfalt und Fachkenntnis. Stadtrats- und Kreistagsmitglieder verabschieden Haushaltspläne im Umfang von vielen Millionen Euro, entscheiden über Kauf oder Verkauf von großen Immobilienbeständen oder anderen Vermögen, über die Gründung oder Schließung von Einrichtungen. Nur ein Beispiel: Zwischen 2004 und 2007 fällten Kommunalparlamente in Deutschland etwa 70 mal die Entscheidung, eine abfallwirtschaftliche Aufgabe von der privaten Erledigung in die kommunale Verantwortung zurückzuholen. Dazu müssen sie hochkomplexe Sachverhalte fachlich, rechtlich und wirtschaftlich beurteilen. In aller Regel dürfte kaum ein Ratsmitglied die dazu notwendigen Qualifikationen tatsächlich besitzen.

## Hase und Igel

Aus Sicht der MandatsträgerInnen wird immer wieder der große Informationsvorsprung der Verwaltung gegenüber den gewählten politisch Verantwortlichen beklagt. Wo auch immer ein Ratsmitglied sich einzuarbeiten versucht, die erfahrene, professionell aufgestellte und zahlenmäßig viel stärkere Verwaltung kennt sich bereits aus und hat die Konzepte schon niedergeschrieben. In aller Regel beschließt der Rat auf Grundlage einer Verwaltungsvorlage, nicht selten geht schon die Initiative für einen Beschluss von der Verwaltung aus.

Anfang der 90er Jahre stieß die »Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung« (heute Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, KGSt [<http://www.kgst.de/>]) mit mehreren Veröffentlichungen eine Diskussion über eine Verwaltungsreform an, die unter anderem das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung neu ordnen sollte. An die Stelle von Detailentscheidungen (beispielsweise durch den mit vielen Einzelpositionen gespickten Haushaltsplan) sollte eine strategische Steuerung über Budgets und Zielvorgaben treten, bei der der Rat, plakativ ausgedrückt, über das »Was« entscheidet und das »Wie« der Verwaltung überlässt. Kaum eine Gemeinde setzte diese Empfehlungen in Gänze um. Und wo dies doch geschah, sehen die Gemeinderäte ihre Position in den seltensten Fällen gestärkt. Dafür werden im Wesentlichen zwei Gründe genannt:

- Gewählte Mandatsträger/innen profilieren sich ihren Wähler/innen gegenüber gerne durch klientelorientierte Einzelentscheidungen, ihr Hang zur Detailsteuerung (wo diese unmittelbar sichtbare Auswirkungen zeigt) bleibt hoch.
- Die Konzepte der Verwaltungsreform erfordern neue Steuerungsinstrumente (Zielvereinbarungen, Berichts- und Evaluationsverfahren), die nur die Verwaltung selbst entwickeln und implementieren kann. Diese zeigt naturgemäß wenig Neigung, die Instrumente zur ihrer wirksamen Kontrolle selbst zu schaffen.

Im Ergebnis hat sich durch die Ansätze zur kommunalen Verwaltungsreform das Informationsgefälle zwischen Verwaltung und Rat nicht reduziert; im Gegenteil, die Mehrzahl der Ratsmitglieder hat den Eindruck, dass dieses Gefälle eher zunimmt.

## Ruf nach Professionalisierung

So kann es nicht verwundern, dass der Ruf nach Professionalisierung der Ratsarbeit, vor allem in Großstädten, immer wieder laut wird. Der Zeitaufwand, der hohe Weiterbildungsbedarf und die komplexen fachlichen Anforderungen stehen in großer Diskrepanz zu den tatsächlichen Möglichkeiten des Ehrenamtes, vor allem angesichts der hohen gesellschaftlichen Verantwortung, die Ratsmitglieder tragen. Viele Ratsmitglieder halten es für unmöglich, ihr Mandat mit einem »normalen« Beruf zu vereinbaren.

Denkbar wären zwei Wege: Die Ratsmitglieder selbst könnten Vollzeit-Politiker/innen werden, indem ihre Aufwandsentschädigung zu einer Art Diät aufgestockt werden; oder ihnen würden Mittel zur Verfügung gestellt, um ausreichend Fraktionspersonal einzustellen, das Sachverhalte recherchiert und Entscheidungen vorbereitet. Jeder dieser Wege würde jedoch eine wesentlich höhere Finanzausstattung erfordern, als sie heute für Kommunalparlamente zur Verfügung stehen.

Wie unterschiedlich die Standards sind, zeigt eine Untersuchung aus dem Jahr 2006 für die deutschen Großstädte: Die gesamten jährlichen Aufwendungen je Mandat reichen von unter 6.000 Euro (Nürnberg) bis über 30.000 Euro (Frankfurt, Köln).

Natürlich ist der Ruf nach Professionalisierung ein zweischneidiges Schwert. Denn das Mandat ist ja nicht ohne Grund als Ehrenamt konzipiert: Die Ratsmitglieder sollen aus der Mitte der Gesellschaft kommen und durch ihr Mandat nicht den Kontakt zur Lebenswirklichkeit ihrer Gemeinde verlieren. Tatsächlich scheinen aber die Anforderungen, die ein Mandat stellt, mit dieser Vorstellung kaum vereinbar. So wird die erste Frage vor der Übernahme eines Mandats oft sein: Kann ich mir das leisten? Wer sich die Arbeit frei einteilen kann, Einkommen aus

Vermögen oder einer Rente bezieht oder ohnehin auf eine politische Karriere abzielt und deshalb gleich mehrere Ämter übernimmt, wird es hier deutlich leichter haben.

## Frauen unterrepräsentiert

Im vergangenen Jahr erschienen mehrere Untersuchungen, die sich mit der immer noch deutlichen Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik beschäftigen. Tatsächlich sind derzeit in Deutschland nur rund ein Viertel aller kommunalen Mandatsträger/innen weiblich – in Großstädten ist ihr Anteil etwas größer (über 30%) als in kleinen Gemeinden (ca. 20%).

Eine [Studie](#), die von Lars Holtkamp, Elke Wiechmann und Sonja Schnittke für die Heinrich-Böll-Stiftung erstellt wurde, macht hierfür vor allem die Rekrutierung von Kandidat(inn)en innerhalb der Parteien verantwortlich. Wo diese, beispielsweise aufgrund einer Quotenregelung, einen höheren Anteil von Frauen auf ihre Listen setzen, würden sie auch gewählt. Tatsächlich heben vor allem die Grünen, bei denen für Frauen bundesweit eine verbindliche 50%-Quote gilt, den Anteil an Frauen in den Kommunalparlamenten. Allerdings scheinen auf deren weiterem Weg zusätzliche »Filter« zu wirken, denn in höheren Ämtern (Ausschussvorsitz, Fraktionsvorsitz, Bürgermeister) sinkt der Frauenanteil weiter.

Eine andere, fast zeitgleiche [Untersuchung](#) im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hebt dagegen die Mehrfachbelastung vieler Frauen hervor, die ihr Leben zwischen Beruf, Familie und Ehrenamt ausbalancieren müssen. Tatsächlich ist – wenig überraschend – der Anteil von Frauen mit kleinen Kindern in der Kommunalpolitik sehr gering, und als ein entscheidender »Erfolgsfaktor« für das Wahrnehmen eines politischen Mandats wird ein unterstützender Partner gesehen (der übrigens häufig ein überdurchschnittliches Einkommen bezieht).

## Fazit

Das kommunale Mandat ist ein fester Bestandteil unseres Gemeinwesens und für sein Funktionieren unerlässlich. Die Bedingungen, unter denen diese ehrenamtliche Arbeit zu leisten ist, machen es jedoch vielen Menschen schwer, sich für diese verantwortungsvolle und aufreibende Tätigkeit zu entscheiden. Wie die Zeit für das Mandat aufgebracht wird, wie die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten erworben werden, bleibt weitgehend Privatsache. Und bei genauer Betrachtung der Anforderungen und der hohen Verantwortung stellt sich die Frage, wo die Möglichkeiten des Ehrenamtes enden und wo die Notwendigkeit einer (Teil-)Professionalisierung beginnt. Die kommunale Demokratie und ihr Funktionieren sind konstitutiv für die politi-

sche Verfasstheit der Bundesrepublik. Woher die Menschen kommen, die die lokale Demokratie mit Leben erfüllen, und unter welchen Bedingungen sie dies tun, darf uns nicht einerlei sein.

## Autor

---

**Wolfgang Pohl** arbeitet bei der Heinrich-Böll-Stiftung als Referent für Kommunalpolitik und ist dort verantwortlich für das Internet-Angebot sowie verschiedene Publikationen. Daneben ist er Redaktionsmitglied der Zeitschrift »Alternative Kommunalpolitik«

Kontakt:

Heinrich-Böll-Stiftung

Kommunalpolitische Infothek, Abt. Politische Bildung Inland

Schumannstraße 8

10117 Berlin

Tel. 030 / 285 34-247

Fax 030 / 285 34-5247

Mail: [pohl@boell.de](mailto:pohl@boell.de), [infothek@boell.de](mailto:infothek@boell.de)

<http://www.kommunale-info.de>

## Redaktion Newsletter

---

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)