

Zwischen Engagement und Überforderung

Aspekte kommunalpolitischer Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

Andreas Busch

Überblick

Kirchliche wie politische Selbstverwaltung sind zu ihrer Verwirklichung auf ehrenamtliches Engagement angewiesen. Der Aufsatz schildert Ergebnisse der Forschung über Politik auf der kommunalen Ebene, zu deren Problemen wachsende zeitliche und inhaltliche Anforderungen sowie ein darauf zurückgehender Druck zur Professionalisierung gehören – mit ambivalenten Folgen. Am Schluss wird über die Bedeutung der Erkenntnisse für kirchliche ehrenamtliche Gremien reflektiert.

1. Idealbild Selbstbestimmung

Gemeinden sind auf kirchlicher wie staatlicher Ebene die kleinsten Einheiten organisierter Gemeinschaft. Zugleich bilden sie die unterste Ebene in einem mehrschichtigen Aufbau, der in föderalen Systemen noch regionale sowie Landes- und Bundeselemente kennt. Als konstituierende Einheiten bilden sie den Bereich, in dem kirchliches wie staatliches Leben am unmittelbarsten erfahren wird und – unter dem Leitbild der Selbstbestimmung – am ehesten durch aktive Teilhabe beeinflusst werden kann.

Eine weitere Parallele bildet das Gewicht der historischen Entwicklung im 19. Jahrhundert für die Ausprägung heutiger Formen und Praktiken. Im kirchlichen Bereich bildete die Rheinisch-Westfälische Kirchenordnung von 1835 einen wichtigen Markstein für die Verbreitung synodaler Elemente, die evangelischen Gemeinden erhebliche Selbstverwaltungsrechte einräumten. Sie hatten ihre Ursprünge im Rheinland und Westfalen, wo sich unter katholischer Obrigkeit bis 1815 aus dem calvinistisch-reformatorischen Erbe besondere Traditionen der Kirchenleitung herausgebildet hatten.¹ Nach dem Übergang der beiden Provinzen an Preußen im Gefolge des Wiener Kongresses fanden diese Traditionen Eingang auch in andere evangelische Landeskirchen, deren Praktiken und kirchenverfassungsrechtliche Diskussionen zudem in der Zeit des Vormärz eine Stellvertreterfunktion für die »nicht erlaubten politisch-parlamentarischen Debatte[n] über die politische Staatsform« (a.a.O., 269) erhielten. Im politischen Bereich kam es zu Beginn des 19. Jahrhunderts (beim staatlichen Neuaufbau nach den Niederlagen gegen Napoleon) zur Etablierung von Gemeinden, für die die preußische Städteordnung von 1808 das Ideal kommunaler Selbstverwaltung prägte. Dem aufstrebenden Bürgertum wurde so Platz für Entfaltung und Engagement gegeben und es wurden lokale Elemente von (begrenzter) demokratischer Herrschaft etabliert. Nachdem die »selbstständige Verwaltung« der Gemeindeangelegenheiten bereits in der Frankfurter Paulskirchenverfassung von 1848 als Grundrecht normiert worden war, wurde sie auch in der Weimarer Verfassung garantiert. Nach Gleichschaltung im »Dritten Reich« fanden der staatliche Neuaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg und die Etablierung des politischen Lebens (zumindest im Westen Deutschlands) wieder »von unten« über die Gemeinden statt. Die Kommunalwahlen gingen denen auf der Landes- und später der Bundesebene voraus.

¹ Siehe hierzu *Joachim Mehlhausen*: Kirche zwischen Staat und Gesellschaft. Zur Geschichte des evangelischen Kirchenverfassungsrechts in Deutschland (19. Jahrhundert), in: *Gerhard Rau/Hans-Richard Reute/Klaus Schlaich* (Hg.): Zur Geschichte des Kirchenrechts, Gütersloh 1995, 193-271, hier 228ff.

Die Zentralität der kommunalen Ebene für das politische Leben hat also starke historische Wurzeln und eine Reihe von Anknüpfungspunkten. Sie ist das Sinnbild von Selbstverwaltung und verbindet sich in der deutschen Tradition mit Vorstellungen von bürgerlichem Zusammenhalt, Bereitschaft zum Engagement und sachbezogener Arbeit zum gemeinsamen Besten, was sich auch im Begriff »Schule der Demokratie« spiegelt, mit dem oft Bezug auf die Arbeit auf kommunalpolitischer Ebene genommen wird.² Denn nicht wenige später glanzvolle politische Karrieren haben mit Tätigkeiten in Gemeinde- oder Stadträten begonnen.

Eine Schule der Demokratie

Ein nicht unerheblicher Kontrast besteht allerdings zwischen dieser Wertschätzung und der (publizistischen wie politikwissenschaftlichen) Beschäftigung mit der Politik auf der kommunalen Ebene. Während es zahlreiche Untersuchungen zur Tätigkeit von Abgeordneten auf der bundespolitischen Ebene gibt – wo Politik zumeist zum Beruf³ geworden ist –, ist das Wissen über die Tätigkeiten, Profile und Probleme von politisch Handelnden auf der hauptsächlich ehrenamtlichen kommunalen Ebene sehr viel weniger verbreitet. Im Folgenden sollen daher die Ergebnisse neuerer Studien aus diesem Bereich zusammengefasst, die Ursachen wichtiger Entwicklungen eingeordnet und die Frage nach Parallelen zum ehrenamtlichen Handeln im kirchlichen Bereich reflektiert werden.

2. Die ehrenamtliche kommunale Selbstverwaltung auf dem Weg der Professionalisierung

Die Tätigkeiten in der Politik haben sich im Laufe der Zeit verändert. Obwohl immer wieder kritisiert, ist es zu einer steigenden Professionalisierung gekommen, also in Weber'scher Terminologie zu einer »Verberuflichung«, die aus einem »Leben für die Politik« ein »Leben von der Politik« gemacht hat. Diese von der Politikwissenschaft u.a. als »Notwendigkeit eines Ärgernisses« analysierte Entwicklung ist zunächst für die Ebene der Bundespolitik konstatiert worden.⁴ Selbst hier hatte sich lange Zeit die aus dem 19. Jahrhundert stammende Auffassung vom Abgeordnetenmandat als unbezahltem Ehrenamt gehalten, die seinerzeit nur Begüterten die Ausübung ermöglichte. In der Bundesrepublik behalf man sich mit steuerfreien »Aufwandsentschädigungen«, bis 1975 das »Diätenurteil« des Bundesverfassungsgerichts feststellte, dass diese »als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung (>full-time-job<) gewordenen Mandat« zu betrachten sei.⁵ Auf der kommunalen Ebene ist allerdings nach wie vor das normative Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers gültig⁶; die ehrenamtliche Mitwirkung in der kommunalen Selbstverwal-

² Siehe etwa *Angelika Vetter*: Lokale Politik und die Sozialisation demokratischer Einstellungen in Europa, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43 (2002), 606-623, hier 610; *Marion Reiser*: Zeitaufwand für das kommunalpolitische Ehrenamt, in: *Markus Tausendpfund/Angelika Vetter* (Hg.): *Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich*, Wiesbaden 2017, 81-109, hier 83; *Hendrik Träger/Jan Pollex*: Strukturschwäche und Personalprobleme an der »Wiege der Demokratie«: aktuelle Herausforderungen für die Parteien auf der kommunalen Ebene, in: *MIP Mitteilungen* 23 (2017), 52-62, hier 52.

³ Der beste neuere Überblick zur politikwissenschaftlichen Forschung zum Thema »Politik als Beruf« findet sich in *Michael Edinger/Werner J. Patzelt* (Hg.): *Politik als Beruf*, Wiesbaden 2011; zu den dunklen Seiten des Politikerberufs siehe aktuell den Band von *Peter Dausend/Horand Knaup*: »Alleiner kannst du gar nicht sein«. Unsere Volksvertreter zwischen Macht, Sucht und Angst, München 2020.

⁴ *Jens Borchert*: Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses, Frankfurt a. M. 2003; vgl. *Kerstin Burmeister*: Die Professionalisierung der Politik am Beispiel des Berufspolitikers im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1993.

⁵ BVerfGE 40, 296ff; hier 314.

⁶ Reiser 2017, 103.

tung soll die Übermacht der Verwaltung begrenzen und Bürgernähe befördern⁷ sowie ggfs. für politische Tätigkeit auf den »höheren Ebenen« qualifizieren.

Kommunalpolitische Situationen variieren erheblich – vom dörflichen Gemeinderat über die Stadträte in Klein- und Mittelstädten sowie Kreistagen bis zu den Kommunalparlamenten in Großstädten bietet eine große Bandbreite fast mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten. Verallgemeinerungen sind daher schwierig, und die Vielfältigkeit der Gegebenheiten hat sicher zur überschaubaren Zahl von Studien beigetragen, die sich mit diesem Thema beschäftigen. Dennoch lassen sich aus empirischen Untersuchungen zur Kommunalpolitik einige gemeinsame Entwicklungen ablesen.

Im Vordergrund steht dabei der erhebliche und steigende Zeitaufwand bei der Wahrnehmung solcher Mandate. Mitglieder von Kreistagen wenden im Schnitt etwa 10,6 Stunden pro Woche für ihre Tätigkeit auf.⁸ Eine Ratstätigkeit in Städten bis 100.000 Einwohner*innen fordert ein zeitliches Engagement von 12 bis 18 Stunden pro Monat, während dies in Städten bis 5.000 Einwohner*innen deutlich geringer ist.⁹ In Großstädten liegt der zeitliche Aufwand allerdings erheblich höher: Dort müssen Ratsmitglieder zwischen 25 und 35 Stunden pro Woche aufwenden, und Fraktionsvorsitzende kommen auf mindestens 40 bis 60 Stunden pro Woche.¹⁰ Gleichzeitig sind die inhaltlichen Anforderungen auch im Bereich der Kommunalpolitik – wie in allen Bereichen der Politik – gestiegen. Zunehmende Regulierungsdichte, neue, auf Berücksichtigung drängende Themenbereiche, wirtschaftlicher und sozialer Wandel sowie komplexe Interdependenzen sind nur einige der Herausforderungen, mit denen sich auch Politik auf der »untersten Ebene« auseinandersetzen muss. Eine (in allen deutschen Kommunalverfassungen verankerte) professionelle Verwaltungsbehörde sorgt zwar regelmäßig für eine angemessene Bearbeitung dieser Aspekte, doch besteht die Gefahr, dass ehrenamtliche Räte dabei inhaltlich ins Hintertreffen geraten, eine »Verwaltungsherrschaft« entsteht und politische Steuerung zu kurz kommt. Denn empirische Untersuchungen zeigen ein deutliches Ansteigen des Umfangs und der Zahl von zu bearbeitenden Vorlagen, die Ratsmitglieder lesen und bearbeiten müssen – und mit ihnen eine steigende Belastung.¹¹

**Steigende
Belastung**

Unterschiedliche Formen wachsender Professionalisierung sind daher die Reaktion auch auf der kommunalpolitischen Ebene. Allerdings divergieren diese je nach Kontext, etwa nach Bundesländern. So kommt es in einigen Bundesländern in Großstädten zu Aufwandsentschädigungen für Mandatsträger*innen, deren Höhe nahezu Diäten entspricht (d.h. ein – zumindest teilweises – Bestreiten des Lebensunterhalts erlauben), in anderen werden mit hohem finanziellem Aufwand Fraktionen durch Mitarbeiter*innen professionalisiert, die den Ratsmitgliedern zuarbeiten (was sich in deutlich reduziertem Zeitaufwand für das Mandat niederschlägt).¹² Verstärkte Spezialisierung und Arbeitsteilung innerhalb der Fraktionen sind weitere Strategien, um diese Herausforderungen zu bewältigen.¹³

Wollen Ratsmitglieder angesichts der beschriebenen Entwicklungen mit der Verwaltung »auf Augenhöhe« inhaltlich diskutieren können, erscheinen solche Entwicklungen unumgebar.¹⁴

⁷ Vgl. ebd.

⁸ Vgl. Björn Egner/Hubert Heinelt: Kreistagsmitglieder und Landräte. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis, Baden-Baden 2016, 74.

⁹ Vgl. Reiser 2017, 84.

¹⁰ Vgl. dies.: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden 2006, 245.

¹¹ Vgl. a.a.O., 91ff. Nach Reiser hat sich beispielsweise in Frankfurt am Main die Zahl der Vorlagen, Initiativen und Tagesordnungspunkte binnen zweier Jahrzehnte jeweils verdoppelt.

¹² Vgl. a.a.O., 246ff.

¹³ Vgl. a.a.O., 92.

¹⁴ Egner/Heinelt 2016, 74.

Zudem besteht das Problem, dass sich viele Ehrenamtliche in einer »Überforderungsfalle« sehen, die durch die erheblichen zeitlichen und inhaltlichen Belastungen ausgelöst wird.¹⁵ Probleme bei der Ratsarbeit werden dann u.a. auf den Informationsvorsprung der Verwaltung und eine unzulängliche Informationsbasis des Rates zurückgeführt und sind ein Zeichen, dass Kooperationsbereitschaft und Zuarbeit durch die Verwaltung defizitär sind.¹⁶

Die im Vergleich zur Bevölkerung relativ klar abweichenden sozialstrukturellen Profile kommunalpolitischer Amtsträger*innen können als Strategie sowohl gegen Überforderung wie gegen dominante Verwaltungen interpretiert werden. Die Dominanz mittlerer Jahrgänge verweist auf die Wichtigkeit beruflicher und privater Etabliertheit; die (relativ stärkste) Diskrepanz besteht in Bezug auf den formellen Bildungsgrad. Dies deutet darauf hin, dass Personen mit niedrigerem Bildungsgrad sich die komplexen kommunalpolitischen Aufgaben entweder selbst nicht zutrauen oder sie ihnen nicht zugetraut werden; zudem sind sie zumeist in Berufen mit geringerer Flexibilität tätig, was die Abkömmlichkeit für kommunalpolitische Aufgaben verschlechtert.¹⁷ Unterschiede in Bezug auf die Geschlechterbeteiligung sind ebenfalls zu beobachten, sie variieren allerdings abhängig von den betroffenen Parteien.¹⁸

Ungeachtet des Versuchs der kommunalpolitischen Kräfte, durch spezifische Personalauswahl den professionellen Verwaltungen Paroli zu bieten, zeigen Untersuchungen jedoch, dass bestimmte Faktoren die Erfolgsaussichten für kommunalpolitisches Handeln deutlich negativ beeinflussen. Dazu gehören insbesondere eine prekäre Finanzsituation, ein ungünstiges Verhältnis von hohem Aufgabendruck und begrenztem Entscheidungs- und Handlungsspielräumen sowie zunehmende Forderungen nach umfangreichen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung.¹⁹ Auch wenn das keinesfalls bedeutet, dass ehrenamtliche Mandatsträger*innen auf der kommunalen Ebene durchgängig unzufrieden sind oder sich überfordert fühlen (denn viele berichten auch von Zufriedenheit mit ihrer Tätigkeit), so zeigen sie doch die Notwendigkeit, die Rahmenbedingungen für kommunalpolitisches Handeln zu reflektieren und gezielt zu verbessern. Das ist umso mehr der Fall, als man angesichts der

Problemfall Parteien

gesamtgesellschaftlich zu beobachtenden Entwicklungen zum ehrenamtlichen Engagement konstatieren muss, dass gerade die Parteien ein Problemfall sind. Sie sind von drastischen Rückgängen in ihrer Mitgliedschaft betroffen – in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten haben sie etwa eine Million und damit ca. 40 Prozent ihrer Mitglieder verloren.²⁰ Ohne Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement ist kommunale Selbstverwaltung aber nicht möglich, die »Schule der Demokratie« brächte keine Schüler mehr hervor. Und das hätte negative Auswirkungen auch auf die anderen Ebenen der Politik.

3. Reflexion: Was bedeutet das für kirchliche Gremien?

Viele der genannten Entwicklungen und Problembereiche werden auch kirchlich-synodal Engagierten nicht fremd sein. Deshalb soll abschließend über Unterschiede und Gemein-

¹⁵ Katrin Harm/Tobias Jaeck/Jens Aderhold: Kommunalpolitiker in der Überforderungsfalle? Ratsarbeit und Belastungswahrnehmung in sechs Kommunalparlamenten aus Sicht der Mandatsträger, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (2013), 829-846, insbes. 844ff.

¹⁶ Vgl. a.a.O., 834.

¹⁷ Sowohl Alters- wie Berufsdiskrepanz zwischen Mandatsträgern und Bevölkerung ist keine kommunalpolitische Besonderheit. Sie ist seit langem auf allen Ebenen der Politik zu beobachten und ein stabiles Ergebnis vieler Elitenstudien. Vgl. Egner/Heinelt 2016, 64-70 sowie Reiser 2006, Kap. 5.2 und die dort angegebene Literatur.

¹⁸ Vgl. ebd.

¹⁹ Vgl. Harm/Jaeck/Aderhold 2013, 829.

²⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2018, 356f.

samkeiten zwischen den ehrenamtlichen Tätigkeiten im Bereich der politischen und der kirchlichen Gemeinden reflektiert werden.

Ähnlichkeiten zeigen sich im Bereich der zunehmend inhaltlich anspruchsvollen Aufgaben, die kirchliche Selbstverwaltungsorgane zu bewältigen haben, der steigenden Regulierungsdichte und der daraus folgenden zunehmenden Komplexität von Sachthemen, einer – damit zusammenhängenden – drohenden Übermacht kirchlicher Verwaltungsorgane sowie der steigenden Erwartungen an die Repräsentanten bei gleichzeitig zunehmenden Wünschen nach direkter Entscheidungsbeteiligung der »Basis«, zumal bei als besonders wichtig angesehenen Themen. Letztere könnten zwar als (im Prinzip positiver) Ausdruck steigender Partizipationsbereitschaft gedeutet werden, jedoch kann man in ihnen (negativ) auch den Wunsch nach Einfluss bei den »interessanten« Themen bei gleichzeitiger Delegation des Alltäglichen an die gewählten Repräsentanten erblicken. Wenn dies auf letztere eher demotivierend wirkte, wäre das nicht verwunderlich.

Unterschiede zum politischen Raum bestehen im fast durchgängig geringeren Zeitaufwand aufgrund der geringeren Größe der Einheiten, bei denen es kein Äquivalent zu »Großstädten« gibt. Damit entfällt im kirchlichen Bereich ein starker Treiber in Richtung Professionalisierung auf der Ebene der Repräsentant*innen, allerdings (eher negativ) eben auch der Anreiz zum »Aufstieg« (z.B. auf die Ebene von Landes- oder Bundessynoden) bei Bewährung. Bestehende Rekrutierungsprobleme müssen deshalb als Problem anzeiger wahrgenommen werden, auf die (ebenso wie auf der staatlichen Ebene) mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren ist. Eine zunehmende »Verberuflichung« durch eine steigende Zahl von Hauptamtlichen in den Repräsentationsgremien gibt nicht nur dem Konzept der Selbstverwaltung eine andere Bedeutung, sie kann auch die Gefahr von Interessenkonflikten und Legitimationsverlust erhöhen.

**Wenig Anreiz
zum Aufstieg**

Soziale Selektivität (verstanden als Differenz zwischen sozialstrukturellen Merkmalen von Repräsentanten und Repräsentierten) ist in kirchlichen Gremien – vermutlich aus ähnlichen Gründen wie in den staatlichen – ebenfalls vorhanden. Sie wird in abnehmendem Maße akzeptiert, Wünsche nach ihrem Abbau (im Fachjargon: »deskriptiver Repräsentation«) werden populärer; das Bedürfnis nach Diversität wirkt in dieselbe Richtung. Zwar verweist die Politikwissenschaft darauf, dass soziale Repräsentativität zum einen »nur um den Preis völlig unangemessener Vereinfachungen zu erreichen ist«, ²¹ es bei Repräsentant*innen v.a. auf die Fähigkeit zum erforderlichen Interessenausgleich ankomme und es keine Belege gebe, dass deskriptive Repräsentation zu einer Verbesserung der Belange spezifischer Gruppen führe, ²² doch werden diese Argumente außerhalb der Fachdiskussion wenig rezipiert. Bei einer Diskussion über Probleme ehrenamtlichen Engagements im kirchlichen Raum sollten sie aber ebenso zur Kenntnis genommen werden wie die anderen hier erwähnten, soll eine günstige Entwicklung für die Zukunft sichergestellt werden.

Prof. Dr. Andreas Busch ist Professor am Institut für Politikwissenschaft der Georg-August-Universität Göttingen. Er war 2013 bis 2019 Mitglied der DFG-finanzierten Forschungsgruppe 1765 »Der Protestantismus in den ethischen Debatten der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989« und leitete dort das Teilprojekt »Politische Mitwirkung«. E-Mail: andreas.busch@sowi.uni-goettingen.de

²¹ Zentrales Problem ist hierbei die Frage, welche der zahlreichen sozialen Merkmale berücksichtigt werden sollen (Geschlecht, Alter, Bildungsstand, berufliche Tätigkeit, Familienstand, politische Einstellung, Einkommenshöhe, Herkunft etc.).

²² Vgl. dazu z.B. Suzanne S. Schüttemeyer: Abgeordnete: Repräsentanten oder Rädchen im Getriebe, in: Heinrich Oberreuter (Hg.): Macht und Ohnmacht der Parlamente, Baden-Baden 2013, 59-78, hier 61-67.