

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 (Sachplebisizite). 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
Forschungscoordinator, 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 flexible 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.