

Marion Reiser

# Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik

Professionalisierung  
der Kommunalpolitik in  
deutschen Großstädten

ARBEIT GRENZEN POLITIK HANDLUNG METHODEN BEWAHLT SPRACHE WISSEN  
SCHAFT DISKURS SCHICHT MOBILITÄT SYSTEM INDIVIDUUM KONTROLLE  
ZEIT ELITE KOMMUNIKATION WIRTSCHAFT GERECHTIGKEIT STADT WERTE  
RISIKO ERZIEHUNG GESELLSCHAFT RELIQUIA UMWELT SOZIALISATION  
RATIONALITÄT VERANTWORTUNG WACHT PROZESS LEBENSSTIL DELIN  
QUENZ KUNST UNGLEICHHEIT ORGANISATION NORMEN REGULIERUNG  
IDENTITÄT HERRSCHAFT VERGLEICH SOZIALSTRUKTUR BIOGRAFIE KRITIK  
WISSEN MASSENMEDIE EXKLUSION GENERATION THEORIE HIERARCHIE  
DESTRUKTION NETZWERK LEBENS LAUF KONSUM FREIHEIT BETEILIGUNG  
BEREINSCHAFT INFORMATION WUNDEL DIFFERENZ WOHLFAHRTSSTADT  
ETHNIE BERUF RITUAL KÖRPER MODERNISIERUNG GESCHLECHT VERGEB  
LICHE EVOLUTION INTEGRATION KAPITAL REALITÄT KRIEG BILDUNG ALLTAG  
KULTUR VERTRAUEN LIEBE VERBUNDUNG GLOBALISIERUNG BEOBSCHTUNG  
RECHT EXTREMISMUS STATISTIK INTERAKTION KRIMINALITÄT ZUKUNFT

**STADTFORSCHUNG AKTUELL**



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Marion Reiser

Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik

# Stadtforschung aktuell

## Band 107

Herausgegeben von  
Hellmut Wollmann

Marion Reiser

# Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik

Professionalisierung  
der Kommunalpolitik in  
deutschen Großstädten



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Juli 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Monika Mülhausen / Nadine Kinne

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg  
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier  
Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-14963-6

ISBN-13 978-3-531-14963-9

Meinen Eltern  
Richard und Michael Reiser

# Danksagung

Die zutreffendste Beschreibung für wissenschaftliches Arbeiten mit undefiniertem Ausgang wurde von Andrew Wiles (zit. n. Singh 1998:30) als ein Gang durch ein dunkles Haus beschrieben:

„Man betritt den ersten Raum, und er ist dunkel. Vollkommen dunkel. Man stolpert herum und stößt gegen die Möbel, doch allmählich wird klar, was wo steht. Endlich, nach vielleicht einem halben Jahr, findet man den Lichtschalter, und plötzlich liegt alles im Hellen. Man kann genau sehen, wo man ist. Dann geht man in den nächsten Raum und verbringt wieder ein halbes Jahr im Dunkeln. Diese Durchbrüche, für die man manchmal nur einen Augenblick braucht, ein andermal ein oder zwei Tage, sind allesamt Errungenschaften der vielen Monate Herumstolperns im Dunkeln, ohne die es sie nicht geben würde.“

Mein Dank gilt all jenen Personen, die mich auf diesem Weg begleitet und unterstützt haben:

Danken möchte ich insbesondere meinem Betreuer PD Dr. Jens Borchert, der mich nicht nur zu dieser Dissertation ermutigt, sondern auch in allen Phasen der Arbeit hervorragend betreut hat.

Bei Dr. Klaus Stolz möchte ich mich für die kritischen Hinweise und die badische Unterstützung bedanken.

Der Nachwuchsgruppe ‚Politik als Beruf‘ an der Universität Göttingen danke ich für die angenehme Arbeitsatmosphäre: Danke an PD Dr. Jens Borchert, Dr. Klaus Stolz, Susa Könen, Michael Koss, Peter Matuschek, Jürgen Petersen und Tessa Debus für die vielen intensiven und konstruktiven Diskussionen.

Des Weiteren möchte ich meinem Zweitgutachter Juniorprofessor Scott Gissendanner sowie dem Drittgutachter Prof. Dr. Stephan Lessenich danken.

Ein Dankeschön gilt auch den Mandatsträgern der Kommunalparlamente in Frankfurt am Main, Hannover, Nürnberg und Stuttgart für ihre Zeit und Bereitschaft, sich so offen und ausführlich zu diesem Thema zu äußern.

Herzlichen Dank an Julia Wandt und Dr. Esther Winther, deren Unterstützung – vor allem in der Endphase – einfach phänomenal war. Für das Korrekturlesen danke ich Julia Wandt und Adrienne Krappidel.

Besonders bedanken möchte ich mich bei meiner Familie, insbesondere bei meinen Eltern, die mich in jeglicher Hinsicht so großartig bestärken und unterstützen.

# Inhalt

Verzeichnis der Tabellen .....	13
Verzeichnis der Abbildungen .....	14
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Konzeptionelle Grundlagen: Kommunalpolitik und Professionalisierung .....</b>	<b>21</b>
2.1 Kommunalpolitik .....	21
2.1.1 Stellung der Kommunen im bundesdeutschen Verfassungssystem .....	22
2.1.2 Die Kommunalvertretung im politisch-administrativen System auf kommunaler Ebene .....	27
2.1.2.1 Kommunalverfassungen .....	28
2.1.2.2 Das Verhältnis von Rat und Verwaltung .....	33
2.1.2.3 Die Funktionen der Kommunalvertretung .....	36
2.1.2.4 Kommunalvertretung – Parlament oder unpolitisches Verwaltungsorgan? .....	37
2.1.2.5 Organisation der Ratsarbeit in den Großstädten .....	39
2.1.2.6 Dilemma der Ehrenamtlichkeit: Auswirkungen auf die Ratsarbeit .....	44
2.2 Professionalisierung von Politik .....	47
2.2.1 Der Professionalisierungsbegriff: Eine Definition .....	48
2.2.2 Organisationsformen der Politikausübung .....	48
2.2.2.1 Leitbilder von Abgeordneten .....	49
2.2.2.2 Historische Entwicklung der Professionalisierung ..	52
2.2.3 Professionalisierungsprozess auf nationaler und regionaler Ebene: Zwischenfazit .....	59
2.3 Professionalisierung auf kommunaler Ebene – Konzeption .....	61
2.3.1 Die Ebenen der Professionalisierung .....	61
2.3.1.1 Individuelle Professionalisierung .....	62
2.3.1.2 Professionalisierung politischer Ämter .....	63
2.3.1.3 Professionalisierung politischer Institutionen .....	63



2.3.2	Indikatoren der Professionalisierung .....	65
2.3.2.1	Indikator I: Zeitaufwand und zeitliche Verteilung ...	67
2.3.2.2	Indikator II: Entschädigung der Ratsmitglieder .....	68
2.3.2.3	Indikator III: Aufwendungen für das Kommunalparlament .....	68
<b>3.</b>	<b>Methoden .....</b>	<b>70</b>
3.1	Methodisches Vorgehen .....	70
3.1.1	Dokumentenanalyse .....	71
3.1.2	Schriftliche Befragung .....	72
3.1.3	Leitfadeninterviews .....	75
3.2	Fallauswahl .....	76
3.3	Kurzportraits der vier Untersuchungsstädte .....	79
3.3.1	Hannover .....	79
3.3.2	Frankfurt am Main .....	79
3.3.3	Nürnberg .....	81
3.3.4	Stuttgart .....	82
<b>4.</b>	<b>Professionalisierung in deutschen Großstädten .....</b>	<b>83</b>
4.1	Indikator I: Zeitaufwand und zeitliche Verteilung .....	83
4.1.1	Ratstätigkeit im engeren Sinne .....	84
4.1.1.1	Zeitaufwand .....	84
4.1.1.2	Zeitliche Lage der Sitzungen .....	90
4.1.2	Mandatsnebetätigkeiten .....	91
4.1.2.1	Sitzungsvorbereitung .....	91
4.1.2.2	Repräsentationsaufgaben .....	94
4.1.3	Zeitaufwand: Vergleich zu anderen Parlamenten .....	96
4.2	Indikator II: Entschädigungen der Ratsmitglieder .....	99
4.2.1	Entschädigungsvorschriften .....	100
4.2.2	Entschädigungen in den vier Untersuchungsstädten .....	101
4.2.3	Entschädigungen: Vergleich zu anderen Parlamenten .....	107
4.3	Indikator III: Aufwendungen für das Kommunalparlament .....	110
4.3.1	Aufwendungen in den vier Untersuchungsstädten .....	111
4.3.1.1	Fraktionszuwendungen .....	112
4.3.1.2	Personelle Ausstattung .....	116
4.3.1.3	Technische Ausstattung .....	124
4.3.2	Aufwendungen für das Kommunalparlament: Vergleich zu anderen Parlamenten .....	126
4.4	Fazit: Professionalisierung in deutschen Großstädten .....	128
4.4.1	Professionalisierung in den vier Untersuchungsstädten .....	129

4.4.2	Professionalisierung: Vergleich zu anderen Parlamenten ...	134
4.4.3	Professionalisierungsarten und -grade: Erklärungsfaktoren .....	136
<b>5.</b>	<b>Ratsmitglieder zwischen Ehrenamt und Berufspolitik .....</b>	<b>140</b>
5.1	Vereinbarkeit von Beruf und Mandat – das Dilemma .....	140
5.2	Konsequenzen aus dem Dilemma – Sozialstruktur .....	141
5.2.1	Altersstruktur .....	141
5.2.2	Geschlecht .....	143
5.2.3	Bildungsgrad .....	146
5.2.4	Berufsstruktur .....	148
5.3	Individuelle Strategien zur Vereinbarung von Mandat und Beruf .	157
5.3.1	Individuelle Strategien .....	157
5.3.1.1	Freistellung .....	158
5.3.1.2	Reduzierung der Arbeitszeit .....	168
5.3.1.3	Gleitzeit/flexiblere Arbeitszeiten .....	173
5.3.1.4	Wechsel des Arbeitsplatzes .....	174
5.3.1.5	Reduzierung der Mandatsausübung .....	178
5.3.1.6	Weitere Strategien .....	180
5.3.2	Idealtypen .....	181
5.3.2.1	Realtypischer Strategieeinsatz .....	184
5.3.2.2	Bedeutung der Idealtypen .....	190
5.3.3	Individuelle Professionalisierung in den vier Städten .....	191
5.4	Einflussfaktoren für die Wahl der Strategien .....	196
<b>6.</b>	<b>Entwicklungslinien und strategische Optionen in Großstädten.....</b>	<b>199</b>
6.1	Amateurinstitution .....	199
6.1.1	Reduzierung der Ratsarbeit .....	200
6.1.1.1	Neues Steuerungsmodell: Vorteile .....	201
6.1.1.2	Probleme bei der Umsetzung .....	203
6.1.2	Veränderte Organisation der Ratsarbeit .....	207
6.1.3	Entwicklungsoption Amateurinstitution: Zwischenfazit .....	209
6.2	Ressourcenbasierte Professionalisierung der Institution .....	210
6.2.1	Personelle Ressourcen .....	210
6.2.2	Sachliche Ressourcen .....	217
6.2.3	Entwicklungsoption ressourcenbasierte Professionalisierung: Zwischenfazit .....	221
6.3	Professionalisierung des Amtes .....	221
6.3.1	Professionalisierung aller Ratsmitglieder .....	222

6.3.1.1	Pro und contra Professionalisierung: Argumentationsstränge .....	222
6.3.1.2	Gewichtung der Vor- und Nachteile: Einstellungsunterschiede .....	230
6.3.1.3	Professionalisierung versus Ehrenamt .....	231
6.3.2	Professionalisierung eines Teils der Ämter .....	236
6.3.2.1	Fraktionsvorsitzende .....	236
6.3.2.2	Mehrere Personen pro Fraktion .....	239
6.3.3	Entwicklungsoption Professionalisierung des Amtes: Zwischenfazit .....	241
6.4	Professionalisierte Institution .....	242
6.5	Fazit: Entwicklungslinien und strategische Optionen .....	242
<b>7.</b>	<b>Diskussion, Fazit und Ausblick: Professionalisierung auf lokaler Ebene? .....</b>	<b>245</b>
7.1	Zentrale Ergebnisse: Hohe Professionalisierung bei starker Divergenz .....	246
7.2	Professionalisierung auch in mittelgroßen Städten? .....	252
7.3	Professionalisierung und kommunale Demokratie .....	255
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>261</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>274</b>

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 3.1:	Einwohnerzahlen der deutschen Großstädte .....	76
Tabelle 3.2:	Indikatoren der Fallauswahl .....	77
Tabelle 3.3:	Hannover: Sitze und Sitzanteile .....	79
Tabelle 3.4:	Frankfurt: Sitze und Sitzanteile .....	80
Tabelle 3.5:	Nürnberg: Sitze und Sitzanteile .....	81
Tabelle 3.6:	Stuttgart: Sitze und Sitzanteile .....	82
Tabelle 4.1:	Zeitaufwand für die Ratstätigkeiten im engeren Sinne .....	87
Tabelle 4.2:	Aufwandsentschädigungen in den deutschen Großstädten .....	108
Tabelle 4.3:	Aufwendungen für die Kommunalparlamente .....	127
Tabelle 4.4:	Professionalisierungsgrad – Die drei Indikatoren .....	129
Tabelle 4.5:	Professionalisierungsprozess – Gesamtaufwendungen pro Jahr und Ratsmitglied in Tausend Euro .....	133
Tabelle 5.1:	Altersstruktur .....	142
Tabelle 5.2:	Höchster Bildungsabschluss der Ratsmitglieder und der Stadtbevölkerung .....	147
Tabelle 5.3:	Berufsstruktur in den vier Untersuchungsstädten .....	149
Tabelle 5.4:	Individuelle Strategien .....	158
Tabelle 5.5:	Höhe der Freistellung pro Woche .....	160
Tabelle 5.6:	Anteil der Professionalisierungsstrategien .....	193
Tabelle 6.1:	Einstellung zur Professionalisierung nach Städten .....	232
Tabelle 6.2:	Einstellung zur Professionalisierung nach Parteien .....	232
Tabelle 6.3:	Einstellung zur Professionalisierung nach Berufssektoren .....	233
Tabelle 6.4:	Einstellung zur Professionalisierung nach Geschlecht .....	234
Tabelle 6.5:	Einstellung zur Professionalisierung der Fraktions- vorsitzenden .....	237
Tabelle B.1:	Rücklauf nach Fraktionen .....	282
Tabelle B.2:	Rücklauf nach Geschlecht .....	283
Tabelle B.3:	Entschädigungen in Baden-Württemberg .....	283
Tabelle B.4:	Entschädigungen in Niedersachsen .....	283
Tabelle B.5:	Aufwendungen für die Kommunalparlamente in Städten Baden-Württembergs .....	284
Tabelle B.6:	Aufwendungen für die Kommunalparlamente in Städten Niedersachsens .....	284

## **Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 2.1: Professionalisierung politischer Institutionen .....	64
Abbildung 4.1: Professionalisierungsgrade und -arten in den Großstädten	135
Abbildung 5.1: Gesamtüberblick über die Altersstruktur .....	143
Abbildung 5.2: Idealtypen .....	182

# 1 Einleitung

„Und wenn ich jetzt diese Woche mal in meinen Terminkalender schaue, da gibt es am Montag eine Verhandlung mit CSU und Grünen um 10.30 Uhr, danach Besprechung Verkehrsausschuss, nachmittags eine Fraktionssitzung; ich war an meinem Schreibtisch von 8.00 bis 10.00 Uhr. Wenn ich heute schaue, dann war es ausgesprochen gut für meinen Schreibtisch, weil ich heute erst Termine ab 14.00 Uhr habe. (...) Wenn also jemand nur mal seine Sitzungen wahrnimmt und nicht noch was drauf setzt an Engagement nach außen, dann hat er schon ein Zeitproblem, das er mit seinem Arbeitgeber irgendwie vereinbaren muss. Nun stellt sich aber die Frage, ob es sinnvoll wäre aus Kommunalpolitikern Berufspolitikern zu machen. Das ist sehr schwierig, ein Dilemma. Denn in der Kommunalpolitik muss man noch in seinem Beruf verankert sein, weil man von der Kommunalpolitik nicht leben kann. D.h. die Nähe zu seinem Beruf, zu seinem Fundament spielt beim Kommunalpolitiker eine viel größere Rolle als beim Landes- und Bundespolitiker“ (N2).

Diese Aussage eines Stadtrats aus Nürnberg verdeutlicht das Dilemma, in dem sich heutzutage die Ratsmitglieder in deutschen Großstädten befinden: Das formal ehrenamtliche Mandat in einer Großstadt verlangt einen hohen Zeitaufwand, was zu Problemen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat führt. Dies ist jedoch kein neues Phänomen. So standen der hohe Zeitaufwand und die daraus resultierenden Probleme für die lokale Demokratie im Zentrum der demokratietheoretischen Debatte, die insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren im Rahmen der kommunalwissenschaftlichen Forschung geführt wurde.

Seit den 1970er Jahren entstanden im Rahmen der kommunalwissenschaftlichen Forschung Studien, die den Zeitaufwand der ehrenamtlichen Ratsmitglieder, insbesondere in den Großstädten, untersucht haben (vgl. u.a. Naßmacher 1973; Kommunalpolitische Blätter 1/1977; Simon 1988; Ronge 1994). Dabei zeigt sich, dass für die Ausübung eines Ratsmandats in Großstädten ein wöchentlicher Zeitaufwand von durchschnittlich 25 bis 60 Stunden pro Woche erforderlich ist. Hinsichtlich dieser Situation wird das „Dilemma zwischen (formal) ehrenamtlicher Tätigkeit in der kommunalen Vertretungskörperschaft und dem dafür (tatsächlich) erforderlichen Zeitaufwand“ (Naßmacher/Naßmacher 1999: 277) beklagt.

Die Auswirkungen dieses Dilemmas wurden im Rahmen der demokratietheoretischen Debatte diskutiert: So wurde zum einen bezweifelt, dass der Rat noch in der Lage ist, seine Funktionen ausreichend zu erfüllen. Aufgrund der komplexen kommunalpolitischen Materie, des Informationsvorsprungs der Verwaltung sowie der permanenten Arbeitsüberlastung der Mandatsträger könnten

diese die Verwaltung nicht mehr hinreichend kontrollieren (vgl. Simon 1988:49f.; Ueltzhöffer 1975:119; Gabriel 1981:200). Zum anderen wurden die Auswirkungen auf die Personen- bzw. Berufsgruppen, die ein ehrenamtliches Mandat in einer Großstadt ausüben können, konstatiert (vgl. Naßmacher/Naßmacher 1999:278f.). Dabei wird anknüpfend an Max Weber (1994) die Abkömmlichkeitsthese vertreten, wonach die Abkömmlichkeit vom Beruf das wichtigste Kriterium für die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat ist (Naßmacher/Naßmacher 1999:279; vgl. auch Simon 1988:66). Dies führt dazu, dass nur noch bestimmte Berufsgruppen wie Angehörige des Öffentlichen Dienstes ein Mandat in Großstädten ausüben können, während andere Berufsgruppen ausgeschlossen sind. De facto würden sich die Ratsmitglieder aufgrund dieser Rahmenbedingungen professionalisieren (vgl. Naßmacher 1981:57; Thränhardt 1981:40).

Zunehmend finden sich auf lokaler Ebene weitere Anzeichen für eine Professionalisierung, zumindest in den Großstädten. So haben Fraktionen teilweise umfangreiche Mitarbeiterstäbe beschäftigt, welche die Ratsmitglieder organisatorisch und inhaltlich unterstützen (vgl. Kempf 1989; Naßmacher 1989:190). In manchen Städten gehen die Aufwandsentschädigungen bereits über einen reinen Kostenersatz hinaus (vgl. Christner 1991). Die Debatten um die Funktionsfähigkeit des Rates und seiner Mitglieder sowie eine mögliche Professionalisierung wurden in der kommunalwissenschaftlichen Forschung jedoch seit den 1980er Jahren in den Hintergrund gedrängt und nicht weiter verfolgt. Daher beziehen sich die bisherigen Erkenntnisse über eine mögliche Professionalisierung auf lokaler Ebene zumeist auf die Untersuchung von Einzelfällen (vgl. Berkemeier 1999; Ronge 1994).

Die erläuterten Anzeichen einer Professionalisierung und damit die Frage nach einem möglichen (informellen) Professionalisierungsprozess auf lokaler Ebene wurden bisher ebenso wenig systematisch untersucht wie die Auswirkungen auf die Ratsmitglieder. Aber auch im Rahmen der Professionalisierungsforschung wurde die lokale Ebene bisher weitgehend ignoriert. Mit Ausnahme der professionalisierten Bürgermeister wurde die kommunale Ebene lediglich als Sprungbrett für professionalisierte Positionen auf den höheren Ebenen des politischen Systems betrachtet (vgl. Herzog 1975:85ff.; Ronge 1994:268; Borchert/Golsch 1999:122; Golsch 1998:159ff.).

Auf den höheren Ebenen des politischen Systems haben diese – gerade für die lokale Ebene skizzierten – Entwicklungen letztendlich zur Professionalisierung der Politik geführt, wobei der formellen Professionalisierung ein langer informeller Professionalisierungsprozess vorausging. Während die Abgeordneten formal ehrenamtlich tätig waren, hatte ihre Aufwandsentschädigung bereits eine Höhe erreicht, die ihnen erlaubte, nicht ausschließlich „für“ die Politik, sondern