

Peter Schröder

Politiker oder doch „nur“ Mensch?

**Wie emotionale und
systemimmanente Vorbehalte
unsere Politik bestimmen**

Peter Schröder

Politiker oder doch „nur“ Mensch?

Wie emotionale und systemimmanente Vorbehalte unsere Politik bestimmen

Buch-ISBN: 978-3-8428-9090-9

PDF-eBook-ISBN: 978-3-8428-4090-4

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2014

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

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.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2014

Widmung

Ich widme dieses Buch meinen Eltern,
Martha Fiedler und Dr. Martin Schröder
sowie meinen Geschwistern,
Juliane Hinrichs, Maria Schröder und Martin Schröder jr.

Inhalt

Vorwort	9
Abstract	10
1. Einleitung.....	11
1.1 Methoden	12
2. Theoretische Grundlagen.....	15
2.1 Merkmale uneigennützigem Handeln ehrenamtlicher Repräsentanten.....	16
2.2 Merkmale professionalisierter Tätigkeit hauptamtlicher Akteure	20
2.3 Ergebnis der theoretischen Grundlagen.....	22
3. Die Kommune als politische Instanz in Deutschland	23
3.1 Kommunalverfassungen in Deutschland	25
3.1.1 Süddeutsche Bürgermeisterverfassung.....	26
3.1.2 Dualistische Bürgermeisterverfassung	26
3.1.3 Ratsverfassung mit volksgewähltem Bürgermeister	27
3.1.4 Unechte Magistratsverfassung mit volksgewähltem Bürgermeister	27
3.2 Zusammenfassung und Ergebnisse zu den Kommunalverfassungen	28
4. Das Bürgermeisteramt als Hauptamt	31
4.1 Sozialprofil eines Bürgermeisters.....	32
4.1.1 Persönliche Daten	32
4.1.2 Bildungsniveau und Herkunft.....	33
4.1.3 Tätigkeiten vor dem Bürgermeisteramt.....	35
4.1.4 Motive der Berufswahl	35
4.2 Tätigkeitsprofil	36
4.2.1 Ratsmitgliedschaft	37
4.2.2 Leitung der Kommunalverwaltung	37
4.2.3 Repräsentativfunktion.....	38
4.3 Zusammenfassung und Auswertung.....	39

5. Ehrenamtliche Akteure der Kommunalparlamente	43
5.1. Aufgaben des Gemeinderates.....	43
5.1.1 Oberstes Beschlussorgan	44
5.1.2 Kontrollinstanz	46
5.1.3 Repräsentativfunktion	46
5.2 Hauptberufliche Tätigkeiten und Sozialprofil der Ratsmitglieder	48
5.3 Handlungsmotivation.....	50
5.4 Zusammenfassung und Auswertung	52
6. Auswertung struktureller Differenzen zwischen Haupt- und Ehrenamt.....	55
7. Experteninterviews	59
7.1 Auswahlkriterien für Interviewpartner	59
7.2 Aufbau der Befragung	60
7.3 Auswertungen der Interviews	62
7.3.1 Ehrenamtliches Ratsmitglied 1	62
7.3.2 Ehrenamtliches Ratsmitglied 2.....	64
7.3.3 Hauptamtlicher Ober-/Bürgermeister 1	66
7.3.4 Hauptamtlicher Ober-/Bürgermeister 2	68
7.3.5 Vertreter einer übergeordneten Organisation.....	69
7.4 Zusammenfassung und Auswertung	70
7.5 Kritische Betrachtung	72
8. Internationaler Vergleich	75
8.1 Das britische „local government“	75
8.2 Zusammenfassung.....	78
8.3 Auswertung	79
9. Gesamtauswertung und Fazit	81
10. Ausblick	85
Anhang.....	87
Literatur- und Abbildungsverzeichnis	115

Vorwort

Da für viele Menschen die Bundespolitik und auch die Europapolitik gefühlt immer mehr außer Reichweite sind, nimmt die kommunalpolitische Ebene an Bedeutung für sie entsprechend zu. So zeigen Beispiele, wie *Stuttgart 21* im Jahr 2011 und die darauf folgenden Landtagswahlen im südwestdeutschen Raum, dass die Wählergemeinschaft besonders aktiv wird, wenn es um Politik *vor der eigenen Haustür* geht.

Aus diesem Grund entschied sich der Verfasser, diesen Bereich der Politik genauer zu untersuchen, dabei jedoch die emotionalen Vorbehalte der Akteure in den Fokus zu rücken, da die Strukturen der kommunalen Ebene bereits recht ausführlich untersucht wurden. Diese Strukturanalysen sind dabei jedoch die Grundlage dieser Arbeit und werden entsprechend dargestellt.

Die vorliegende Arbeit soll schließlich einen Eindruck der aktuellen Situation in deutschen Kommunen vermitteln und daraus themenspezifische Handlungsempfehlungen konstruieren.

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit sollen dem Verfasser dabei als Grundlage weiterführender Untersuchungen zur o.g. Thematik dienen.

Um die Textmenge der vorliegenden Arbeit möglichst zu reduzieren und dadurch auch die Lesbarkeit zu fördern, wird im Folgenden auf die Nennung der Begriffe in beiden Geschlechtern, wie z.B. Bürgerinnen und Bürger, verzichtet und die je kürzere Form gewählt. Dies möge nicht als Diskriminierung empfunden werden.

Bei der Auswertung von Interviews kommt hinzu, dass durch die durchgehende Nutzung der maskulinen Form die Möglichkeit etwaiger Rückschlüsse auf die Befragten über ihr Geschlecht ausgeschlossen wird.

Abstract

Dieses Buch belegt durch die Untersuchung der strukturellen Gegebenheiten der deutschen Kommunalverfassungen sowie Untersuchungen der Akteursgruppen, die auf der kommunalen Ebene handeln, dass es bereits aus der Struktur heraus zu Differenzen zwischen den Akteursgruppen kommen muss, welche durchaus emotionaler Natur sind. Dies wird durch die theoriebasierte Untersuchung der verschiedenen Handlungsmotive der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Akteure grundlegend hergeleitet und anschließend durch Untersuchungen sowie die Auswertung einer repräsentativen Studie belegt.

Daraus ergibt sich eine Kausalität der Strukturen der Kommunalverfassungen in Deutschland und den emotionalen Problemen zwischen den Akteursgruppen, welche anschließend durch Experteninterviews bestätigt wird.

Obgleich für diese Untersuchung lediglich fünf Experteninterviews durchgeführt wurden, weisen sie jedoch alle die gleichen Ergebnisse zu dem hier behandelten thematischen Schwerpunkt auf und bestätigen somit, dass es zwischen den Akteuren emotionale Differenzen ob der strukturellen Zusammensetzung gibt und geben muss.

Schließlich wird dieses Buch, gestützt durch einen Vergleich der deutschen Kommunalstrukturen und dem britischen *local government* verdeutlichen, dass die deutschen Kommunalverfassungen, insbesondere durch die Reformen in den 1990er Jahren, ein hohes Maß an Transparenz aufweisen und trotz der emotionalen Probleme zwischen den Akteuren Handlungsfähigkeit eher fördern.

Zusammenfassend zeigt sich durch die Untersuchungen, dass es keinen Bedarf für strukturelle Reformen gibt, um die emotionalen Probleme zwischen den Akteursgruppen zu lösen, sondern eher einen Bedarf an präventivem Handeln mit den einzelnen Akteuren, um so die emotionalen Vorbehalte zu reduzieren und die Kommunen langfristig handlungsfähiger zu machen.

1. Einleitung

Die Leitung einer Gemeinde im Sinne der Leitung der kommunalen Verwaltung sowie der Repräsentation der Wähler und der verschiedenen Interessengruppen ist in Deutschland im Sinne der Gewaltenteilung und des demokratischen Prinzips auf das Zusammenwirken hauptamtlicher Verwaltungsleiter und ehrenamtlicher Gemeindevertreter angewiesen, da diese spätestens nach 1945 und damit dem Artikel 28 GG zwingend in jeder Kommune, Gemeinde und Stadt vertreten sind (vgl. Rudzio, 2003, S. 399). Dabei hatten diese zwar lange je nach Bundesland verschiedene Befugnisse und Pflichten (vgl. Rudzio, 2003, S. 404 ff.), einzig ist ihnen jedoch, dass sie einen Konsens finden müssen, wollen sie ihre Aufgaben zur Zufriedenheit und zum Wohle der zu vertretenden Bürger erledigen.

Jede Kommune muss also zum einen die ihr auferlegte kommunale Demokratie ermöglichen und zum anderen die korrekte Leistung der Verwaltung garantieren, dabei aber auch stets kosteneffizient handeln (vgl. Rudzio, 2003, S.404).

Dabei stehen heute neben den klassischen Problemen im Sinne fraktionsgebundener Interessen oder verschiedener politischer Ansichten, seit den 1970er Jahren engagieren sich auf kommunaler Ebene besonders linke und grüne Initiativen sehr stark, anscheinend immer häufiger eher emotionale Schwierigkeiten zwischen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Akteuren der Konsensfindung zum Wohle aller im Wege.

Diese können sich auf verschiedene ökonomische Interessen sowie vermeintliche stark divergierende Professionalisierungsgrade beziehen, was zu Unterschieden bezüglich der Einschätzungen der eigenen Fähigkeiten und der des jeweiligen Gegenübers führt. Daraus resultieren dann häufig permanente Machtkämpfe sowie ein ‚Blockdenken‘ und eine Rollenzuweisung, welche ein internes Lösen dieser Konflikte erheblich erschweren oder gar unmöglich machen kann.

Ziel des Werkes ist es, durch Betrachtung und Auswertung theoretischer und praktischer Quellen die modernen Problemfelder zwischen hauptamtlichen

und ehrenamtlichen Akteuren auszumachen sowie diese möglichst präzise zu spezifizieren. Dabei werden zunächst die strukturellen Probleme zwischen diesen Akteuren herausgearbeitet, woran sich eine Untersuchung möglicher emotionaler Vorbehalte und vermeintlicher Animositäten anschließt sowie deren Ursachenforschung. Beispiele aus der Praxis, die über Experteninterviews ermittelt und analysiert werden, dienen hierbei zur stichprobenartigen Überprüfung der Erkenntnisse sowie einer genaueren Bewertung. Schließlich sollen diese Untersuchungen und Auswertungen zu Lösungsansätzen sowie weiter zu untersuchenden Aspekten führen, aus denen sich eine Handlungsempfehlung ergibt.

1.1 Methoden

Die Untersuchung in dem vorliegenden Buch stützt sich im Wesentlichen auf eine theoretische Problemskizzierung anhand der Auswertung diverser Sekundärquellen zum Thema.

Dazu wird u.a. eine Studie der Bertelsmann Stiftung, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund aus dem Jahr 2008 zum Thema „Beruf Bürgermeister“ herangezogen. Hier wurden bundesweit 1.748 Bürgermeister aus Kommunen ab 2.000 Einwohner befragt, von denen 1.153 antworteten, was einer Quote von 66% entspricht (vgl. Bertelsmann/DST/ DStGB; 2008; S. 64).

Zunächst werden die verschiedenen Aspekte hauptamtlicher und ehrenamtlicher Tätigkeiten sowie deren Handlungsmotivationen und die gesetzlichen Rahmenbedingungen entsprechend der Kommunalverfassungen in Deutschland analysiert. Anschließend erfolgt der Vergleich mit den Auswertungen einiger Experteninterviews, die als narrative Interviews speziell für dieses Werk durchgeführt wurden.

Dazu wurden fünf Personen ausgewählt, die unmittelbar mit dem Sachverhalt vertraut sind und sowohl über entsprechende Ausbildungsmerkmale, als auch langjährige und intensive Erfahrungswerte verfügen und deren Aussagen daher als Expertise gewertet werden können (vgl. Bortz; 2006; S. 309).

Von den insgesamt fünf befragten Experten sind zwei hauptamtliche Bürgermeister, zwei ehrenamtliche Ratsmitglieder und einer Mitglied einer übergeordneten Organisation mit Blick auf beide Akteursgruppen und tiefgehenden Kenntnissen dieser. Letzter hat in seiner beruflichen Tätigkeit seit vielen Jahren Erfahrungen auf kommunalpolitischer Ebene gesammelt und ist hier beratend und gestaltend tätig.

Entsprechend der Verfahrensweise für narrative Interviews, werden die Respondenten jeweils zu Beginn des Interviews über das Thema sowie die Person des Interviewers aufgeklärt. Daran schließt sich eine kurze erzählgenerierende Einleitung an, welche die Respondenten an einen immer gleichen gedanklichen Ausgangspunkt führt und bereits drei Initialisierungsfragen zur thematischen Eingrenzung enthält (vgl. Küsters; 2006; S. 54 f. u. Mey/Mruck; 2010; S. 424). Diese Einleitungen unterscheidet sich für die beiden Akteursgruppen lediglich in der jeweiligen Perspektive (siehe Anhang, S. III ff.). Dabei werden sie gebeten, sich an die letzte aus ihrer Sicht wichtige Entscheidung zu erinnern, die sie mit dem jeweils anderen Akteur gemeinsam zu verhandeln hatten.

Die Respondenten haben anschließend etwas Zeit Einführung und Fragestellung zu reflektieren und beginnen dann mit ihrer Antwort in Form einer Erzählung. Diese Form der freien Antwort in Erzählform ist wichtig, damit der Respondent während des Prozesses sein gedankliches Konstrukt erweitern kann und einen Handlungsstrang aufbaut. Durch die Zwänge der Erzählens führt dies besonders durch das passive Verhalten des Interviewers zu abgeschlossenen und nachvollziehbaren Antworten (vgl. Kleemann, Krähnke, Matuschek; 2009; S. 67 f.).

So ergibt sich durch die Methode sowie die gedankliche Hinführung eine Erzählung des Respondenten, welche entsprechende Rückschlüsse auf die eigentliche Frage gibt (vgl. Mey/Mruck; 2010; S. 424).

An diese erste Phase des Interviews schließt sich ggf. eine Phase des immanenten Nachfragens an, sollten einige Aspekte der Erzählung noch unklar sein. In jedem Fall wird am Ende des Interviews jeder Respondent nach den vermeintlichen Gründen für die sich aus der Erzählung ergebenden

Probleme gefragt, so er diese nicht bereits in der Erzählung benannt hat (vgl. Mey/Mruck; 2010; S. 424). Dies erlaubt Rückschlüsse auf eventuelle emotionale Vorbehalte sowie persönliche Erfahrungen und Einschätzungen der Respondenten zum Thema.

Dem Respondenten, der übergeordneten Organisation, werden entsprechend beide Einleitungen vorgelesen, um einen neutralen Ausgangspunkt zu erzeugen und etwaige unbewusste Vorbehalte des Respondenten ob einer per Einleitungstext manipulierten Perspektive auszuschließen.

Darauf folgt ein kurzer Exkurs in das britische *local government*, welcher die Perspektive des Verfassers und des Lesers zwecks Abstrahierung der Problematik vom Konkreten zum Allgemeinen auf eine makroskopische Ebene hebt und dadurch die Besonderheiten des deutschen Systems der Kommunalpolitik verdeutlicht.

Schließlich werden die wichtigsten Ergebnisse aller Auswertungen zu einem Gesamtfazit zusammengeführt, aus welchem sich anschließend Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen ergeben.

2. Theoretische Grundlagen

Um im Verlauf dieses Werkes die Problemursachen genauer definieren zu können, ist eine deutliche Trennung zwischen strukturellen und emotionalen Ursachen vorzunehmen. So kann bei der Entwicklung von Lösungsansätzen an der jeweils richtigen Stelle angesetzt werden. Strukturelle Ursachen meinen in diesem Zusammenhang solche, die in den Umständen zu finden sind, welche sich u.a. aus juristischen Begrenzungen, Vorschriften und Verfassungen sowie institutionellen Zwängen ergeben.

Emotionale Ursachen sind diejenigen, die sich im Handeln der einzelnen Akteure ausdrücken, wie man sie in jeder zwischenmenschlichen Handlung finden kann, und die nicht zwingend einer Strukturbedingtheit unterliegen. Sie können wiederum durch persönliche Differenzen sowie parteipolitische Hintergründe entstehen oder aber für Außenstehende zunächst unerklärlich bleiben. Ihre Lösung bedarf daher einer aktiven Mitarbeit der beteiligten Akteure und ist nur langfristig umzusetzen, als struktureller Probleme.

Grundsätzlich muss zu strukturellen Ursachen bemerkt werden, dass sie vermeintlich schnell durch Umstrukturierung gelöst werden können, dieser Prozess jedoch häufig Probleme lediglich verlagert und nicht löst.

Dieses Phänomen und gleichsam die Tatsache, dass es bereits lange bekannt ist, wird in den Worten eines römischen Offiziers bei Saalburg, Gaius Patronius, um 100 n.Chr. deutlich: „Wir übten mit aller Macht, aber immer, wenn wir begannen zusammengeschweißt zu werden, wurden wir umorganisiert. Ich habe später gelernt, dass wir versuchten, neuen Verhältnissen durch Umorganisation zu begegnen. Es ist eine phantastische Methode. Sie erzeugt die Illusion des Fortschritts, wobei sie gleichzeitig Verwirrung schafft, die Effektivität mindert und demoralisierend wirkt.“ (Gaius Patronius, röm. Offizier; Saalburg um 100 n. Chr.).

In diesem Kapitel werden zunächst die theoretischen Grundlagen des Handelns beider Akteure, haupt- und nebenamtlich, untersucht und erläutert. Durch die Darstellung der grundsätzlichen und allgemeinen Motivation und Haltung von Menschen, die entweder ehrenamtlich, also vermeintlich eher