

Der Leipziger Stadtrat als Berufsparlament? Eine vergleichende Großstadtanalyse

Marion Reiser

Die Autorin Dr. Marion Reiser ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft und Japanologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Die Redaktion

Auf der lokalen Ebene in Deutschland ist nach wie vor das Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers verankert. Aber insbesondere in Großstädten wie Leipzig ist ein stetiger Anstieg der Komplexität der Aufgaben und des Zeitaufwands der formal ehrenamtlichen Ratsmitglieder zu beobachten. Studien in der kommunalwissenschaftlichen Forschung thematisieren bereits seit den 1960er Jahren, dass der Zeitaufwand für die Ausübung eines Mandats in einer Großstadt bei 20 bis sogar 60 Stunden pro Woche liegt. Aufgrund dessen wird in der Literatur bisher sehr pauschal und allgemein geschlussfolgert, dass ein Mandat in einer Großstadt nicht mehr ehrenamtlich auszuüben ist und sich der Stadtrat mit seinen Mandatsträger de facto professionalisiert. Inwiefern diese Vermutung zutrifft, wurde im Rahmen der Arbeit „Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik“ erstmalig systematisch untersucht. In der folgenden Analyse steht der Leipziger Stadtrat im Fokus: Entwickelt sich der Leipziger Stadtrat von einem Feierabend- zu einem Berufsparlament? Wie hoch ist der Professionalisierungsgrad in Leipzig, insbesondere im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten?

Unter Professionalisierung wird hier im Sinne Max Webers die Verberuflichung, also der Wandel vom Leben „für“ zum Leben auch „von der Politik“ verstanden. Ein Amt in einem (Kommunal-) Parlament ist demnach dann als professionalisiert zu betrachten, wenn es ein konkurrenzfähiges Einkommen bietet und aufgrund der zeitlichen Belastung eine andere berufliche Tätigkeit ausschließt bzw. stark einschränkt. Eine professionalisierte Institution zeichnet sich durch einen hohen Anteil hauptberuflicher Mitglieder (Mandatsträger und Mitarbeiter), zeitaufwendige Verfahren und durch ein im Vergleich zu Amateurinstitutionen höheres Budget aus. Anlehnend an die amerikanische Professionalisierungsforschung wurden zur Untersuchung des Professionalisierungsgrades von Amt und Institution drei Indikatoren entwickelt:

1. der Zeitaufwand für die Ratsarbeit und die zeitliche Lage der Sitzungen,
2. die Aufwandsentschädigung der Stadträte und
3. die Kosten für das Kommunalparlament pro Stadtrat und damit zusammenhängend die personellen und sachlichen Ressourcen der Fraktionen.

Dabei stehen diese drei Indikatoren jedoch nicht unabhängig nebeneinander, sondern sind aufeinander bezogen und bedingen sich gegenseitig. So können die Stadträte durch den hohen Zeitaufwand, den ein Mandat in einer Großstadt

erfordert, kaum oder nur sehr schwer das Mandat mit ihrem eigentlichen Beruf vereinbaren. Dadurch entsteht ein Professionalisierungsdruck, dem grundsätzlich auf zwei Arten begegnet werden kann: Entweder der einzelne Stadtrat erhält ein Einkommen und damit die Befreiung vom eigentlichen Beruf und gleichzeitig Zeit für das Mandat oder das einzelne Ratsmitglied wird in der Mandatsarbeit von Mitarbeitern unterstützt und dadurch zeitlich entlastet.

Im Folgenden wird der *Professionalisierungsgrad* des Stadtrats in Leipzig anhand der entwickelten Indikatoren „Zeitaufwand und zeitliche Lage der Sitzungen“, „Entschädigung“ und „Kosten für das Kommunalparlament“ untersucht. Dabei wird der Leipziger Stadtrat zum einen mit den Kommunalparlamenten in den anderen deutschen Großstädten mit mehr als 400 000 Einwohnern verglichen, um festzustellen, ob Leipzig de facto ein Berufsparlament hat. Als Referenzfall zur Einordnung des Professionalisierungsgrads dient die Bürgerschaft des Stadtstaats Hamburg, die formal ein teilprofessionalisiertes Parlament ist.

(1) Die Analyse zum *Zeitaufwand* zeigt, dass die Leipziger Stadträte für die Vorbereitung und Teilnahme an Sitzungen sowie für Repräsentationstermine durchschnittlich 25 Stunden, die Fraktionsvorsitzenden sogar 40 Stunden pro Woche benötigen. Trotz dieses hohen Zeitaufwands haben die Leipziger Stadträte damit sogar einen etwas niedrigeren Zeitaufwand als die Ratsmitglieder in den meisten anderen deutschen Großstädten. Durchschnittlich geben die normalen Ratsmitglieder wöchentlich 25 bis 35 Stunden und die Fraktionsvorsitzenden 50 Stunden an. Aber neben dem reinen Zeitaufwand ist die zeitliche Organisation der Ratsarbeit ein sehr entscheidendes Kriterium, ob sich ein Mandat in einer Großstadt ehrenamtlich ausüben lässt: In Leipzig scheint angesichts der Lage der Sitzungen eine Vereinbarkeit von Beruf und Mandat noch weitgehend möglich: Die monatliche Ratssitzung beginnt zwar in Leipzig wie in allen Großstädten in der Regel um 14 bzw. 15 Uhr, die Ausschusssitzungen fangen jedoch normalerweise erst nach 16 Uhr an. Von den anderen Großstädten haben die meisten eine sehr ähnliche zeitliche Organisation. In den drei süddeutschen Städten München, Nürnberg und Stuttgart beginnen jedoch die Ausschusssitzungen bereits entweder um 9 Uhr am Morgen oder um 13 Uhr am frühen Nachmittag und damit während der üblichen Arbeitszeit. Dies erschwert die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat

und erhöht den Professionalisierungsdruck für die Stadträte.

Insgesamt betrachtet lässt sich aber auch für Leipzig zusammenfassen, dass der Zeitaufwand bereits mindestens eine Halbzeitbeschäftigung erreicht hat und es daher schwierig erscheint, das Mandat ehrenamtlich auszuüben.

(2) Der zweite Indikator ist die *Entschädigung* der Ratsmitglieder (vergleiche erste Tabelle). Dieser Indikator kann Aussagen darüber machen, wie professionalisiert das Amt ist und ob das Ratsmitglied zumindest teilweise davon leben kann. Als monatliches Einkommen der Mandatsträger werden die Aufwandsentschädigungen und die Sitzungsgelder zu Grunde gelegt. Die Leipziger Stadträte erhalten monatlich 330 Euro Aufwandsentschädigung plus die Sitzungsgelder für die Teilnahme an den Sitzungen des Rates und der Ausschüsse. Dies sind durchschnittlich weitere 440 Euro, so dass ein Stadtrat in Leipzig 770 Euro an Aufwandsentschädigung pro Monat erhält. Die Fraktionsvorsitzenden erhalten eine zusätzliche Entschädigung von 150 Euro. Damit liegt Leipzig nur im unteren Mittelfeld der deutschen Großstädte. Allerdings zeigen sich bei den Aufwandsentschädigungen sehr große Unterschiede zwischen den deutschen Großstädten: Die Hannoveraner Ratsherren und -frauen erhalten mit 466 Euro die geringste Aufwandsentschädigung. Die höchsten Aufwandsentschädigungen bekommen die Stadträte in München mit 2 100 Euro und jene in Stuttgart mit sogar monatlich 2 460 Euro. Damit liegen die Stuttgarter sogar über den Diäten der Hamburger Bürgerschaft, die eine Diät von 2 303 Euro erhalten (sofern man die Kostenpauschale unberücksichtigt lässt). Die Fraktionsvorsitzenden erhalten in der Regel eine erhöhte Entschädigung, die in Nürnberg bei knapp 3 000 Euro und in Stuttgart bei ca. 3 600 bis 3 800 Euro liegt. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Entschädigungen in den Großstädten eine sehr große Spannweite aufweisen: Die Höhe der Aufwandsentschädigung in Städten wie Hannover und auch Leipzig spricht dafür, dass es sich dabei tatsächlich um eine Entschädigung für die Aufwendungen handelt – so wie es in den Gemeindeordnungen der Bundesländer festgeschrieben ist. In Städten wie Stuttgart und München haben die Entschädigungen hingegen eine Höhe erreicht, die sehr eindeutig auf eine Verberuflichung schließen lässt, da die Ratsmitglieder zumindest teilweise davon leben können.

(3) Neben den Aufwandsentschädigungen für die Stadträte erhalten die Fraktionen in den Stadtparlamenten zur Ausübung der Fraktionsgeschäfte und zur Unterstützung der Ratsmitglieder Zuwendungen (vergleiche zweite Tabelle). Diese *Kosten der Kommunalparlamente* pro Jahr pro Ratsmitglied sind der dritte Indikator zur

Monatliche Aufwandsentschädigung 2006		
	Entschädigung inkl. Sitzungsgeld	Grundent- schädigung
Dortmund	650 Euro	402 Euro
Dresden	600 Euro	400 Euro
Duisburg	650 Euro	402 Euro
Düsseldorf	650 Euro	402 Euro
Essen	650 Euro	402 Euro
Frankfurt	895 Euro	895 Euro
Hannover	466 Euro	466 Euro
Köln	650 Euro	402 Euro
Leipzig	770 Euro	330 Euro
München	2 059 Euro	2 059 Euro
Nürnberg	1 510 Euro	1 510 Euro
Stuttgart	2 460 Euro	1 200 Euro
Durchschnitt	1 001 Euro	739 Euro
Hamburg	3 209 Euro (inkl. Kostenpauschale)	2 303 Euro

Analyse des Professionalisierungsgrads. Die Fraktionen in Leipzig erhalten pro Stadtrat jährlich 14 330 Euro. Damit liegt Leipzig wie bei den Aufwandsentschädigungen und beim Zeitaufwand im unteren Mittelfeld der deutschen Großstädte. Insgesamt betrachtet zeigt sich auch bei den Aufwendungen für die Fraktionsgeschäftsstellen eine breite Streuung zwischen den deutschen Großstädten. Die Frankfurter und Kölner Fraktionen erhalten mit mehr als 30 000 Euro pro Jahr pro Ratsmitglied sogar höhere Aufwendungen als die Fraktionen in der Bürgerschaft Hamburg. Nürnberg auf der anderen Seite hat lediglich ein Budget von weniger als 6 000 Euro pro Ratsmitglied.

Die Höhe der Aufwendungen hat auch einen Einfluss auf die personelle und sachliche Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen. In Leipzig haben – gemäß der Informationen auf den Internetseiten – die CDU- und die SPD-Fraktion mit 20 bzw. 19 Mitgliedern je vier Mitarbeiter beschäftigt; die Fraktion der Grünen hat sieben Mitglieder und beschäftigt drei Mitarbeiter. Dies sind neben dem Fraktionsgeschäftsführer jeweils auch noch Fraktionsreferenten und Verwaltungsangestellte. Damit ist die personelle Ausstattung in Leipzig im Vergleich zu den anderen Großstädten auf einem mittleren Niveau. Die beiden Extrempositionen nehmen bei der personellen Ausstattung Frankfurt am Main und Nürnberg ein: So hat beispielsweise die CDU-Fraktion in Frankfurt bei 36 Mitgliedern sogar 13 Fraktionsmitarbeiter beschäftigt, während die CSU-Fraktion in Nürnberg bei 32 Mitgliedern lediglich 2,5 Stellen in der Fraktionsgeschäftsstelle hat.

Die Studie zeigt, dass sich aufgrund der unterschiedlichen Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen zwei unterschiedliche Unterstützungsarten herausgebildet haben: In Städten wie in Nürnberg und in Stuttgart können die Ratsmitglieder von den Fraktionsmitarbeitern aufgrund der geringeren personellen Ausstattung lediglich in organisatorischen Dingen unterstützt werden. Im Gegensatz dazu haben die Fraktionen in Frankfurt, Hannover und

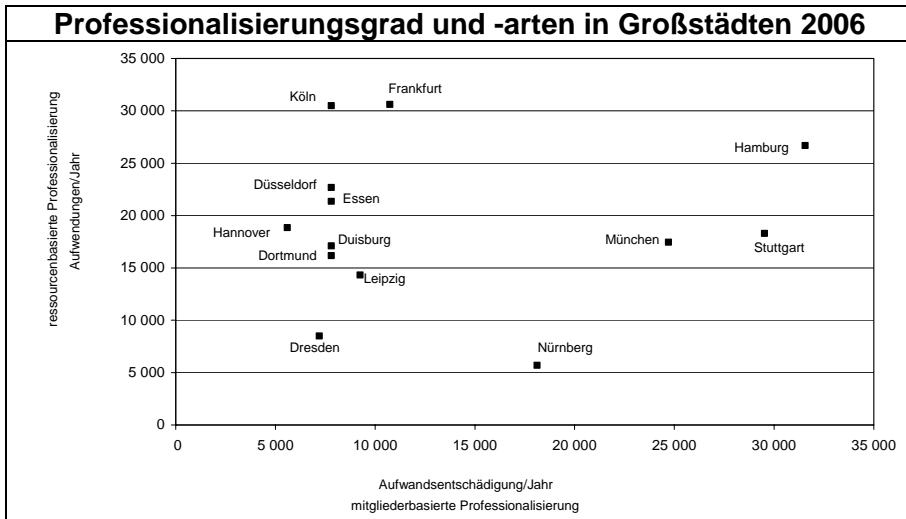
auch in Leipzig relativ große Fraktionsgeschäftsstellen, so dass die Mitarbeiter nicht nur organisatorisch, sondern vor allem inhaltlich zuarbeiten können. Dabei sind die Fraktionen in diesen Städten ähnlich wie die Fraktionen in den Landtagen und im Bundestag nach dem Arbeitsgruppenprinzip organisiert.

Über die Art und den Umfang der personellen Unterstützung hinaus zeigt sich bei den Fraktionsgeschäftsstellen in Leipzig ein Muster, das es auch in einigen anderen Städten gibt: Es

gibt häufig Stadträte, die in ihren eigenen Fraktionen als Fraktionsgeschäftsführer oder –mitarbeiter angestellt und damit hauptberuflich für ihre Fraktion tätig sind.

Betrachtet man die drei untersuchten Indikatoren in einer Gesamtschau, zeigt die Analyse, dass der Professionalisierungsgrad in den einzelnen Städten sehr unterschiedlich hoch ist (vergleiche nachfolgende Abbildung): Die am niedrigsten professionalisierte Großstadt ist Dresden, die am höchsten professionalisierte Stadt ist Stuttgart. Leipzig liegt dabei insgesamt im unteren Mittelfeld. Zudem zeigt sich aber, dass sich in den Großstädten zwei unterschiedliche Professionalisierungsarten herausgebildet haben:

1. Die *mitgliederbasierte Professionalisierung*, die sich dadurch auszeichnet, dass in erster Linie die politischen Ämter professionalisiert sind. Beispiele hierfür sind Nürnberg und Stuttgart.
2. Die *ressourcenbasierte Professionalisierung*, bei der die Institution vor allem durch professionelle Mitarbeiterstäbe und weitere Ressourcen professionalisiert ist. Diese Art findet sich beispielsweise in Hannover und Frankfurt.



das Ziel beider Professionalisierungsarten jeweils das gleiche ist, ist die konkrete Ausgestaltung der Zielerreichung unterschiedlich: So haben sich unterschiedliche Wege herausgebildet, um die Ratsaufgaben zu erfüllen. In den süddeutschen Städten findet sich die mitgliederbasierte und in den Städten Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens die ressourcenbasierte Professionalisierung. Bei den beiden Städten Leipzig und Dresden ist hingegen interessanterweise (bisher noch) keine eindeutige Tendenz zu erkennen.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass der Leipziger Stadtrat nach wie vor eher ein Feierabend- als ein Berufsparlament ist. Aber obwohl Leipzig im Vergleich zu den anderen deutschen Großstädten eher niedrig professionalisiert ist, bleibt dennoch der hohe wöchentliche Zeitaufwand von mindestens 25 Stunden für ehrenamtliche Feierabendpolitiker. Diese Situation beschrieb Naßmacher (1973:562) als das Dilemma zwischen formal ehrenamtlicher Arbeit und dem Zeitaufwand dafür. Auch die Leipziger Stadträte sehen und erfahren diese Problematik: So gaben bei der Befragung 60 Prozent der Stadträte an, dass in Leipzig Beruf und Mandat sehr schwierig zu vereinbaren sind. Die anderen 40 Prozent halten es aufgrund ihrer Erfahrungen sogar gar nicht mehr für möglich, ein Mandat mit einem ‚normalen‘ Beruf zu vereinbaren.

Kosten der Kommunalparlamente 2006	
	Aufwendungen pro Jahr und Stadtrat
Dortmund	16 167 Euro
Dresden	8 503 Euro
Düsseldorf	22 684 Euro
Duisburg	17 101 Euro
Essen	21 365 Euro
Frankfurt	30 612 Euro
Hannover	18 838 Euro
Köln	30 485 Euro
Leipzig	14 330 Euro
München	17 448 Euro
Nürnberg	5 700 Euro
Stuttgart	18 294 Euro
Durchschnitt	18 461 Euro
Hamburg	26 682 Euro

Bei diesen beiden unterschiedlichen Professionalisierungsarten handelt es sich zumindest teilweise um funktionale Äquivalente: Während

Borchert, Jens (1999): Politik als Beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratien. In: Borchert (Hrsg.): Politik als Beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratien. Opladen: Leske + Budrich.

Naßmacher, Karl-Heinz (1973): Funktionen politischen Personals in lokalen Vertretungskörperschaften. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 4. Jg. (1973). Heft 4. 550-566.

Reiser, Marion (2007): Berufsparlament statt Feierabendparlament? Ein vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten. In: Pähle, Katja/Reiser, Marion (Hrsg.): Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimität. Baden-Baden: Nomos. 50-74.

Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weber, Max (1994): Politik als Beruf. In: Studienausgabe der Max Weber-Gesamtausgabe I/17, 35-88. [1919]. Hrsg. von Mommsen, Wolfgang J./Schluchter, Wolfgang. Tübingen: J.C.B. Mohr.