

Der ehrenamtliche Bürgermeister: Ein unbekanntes Wesen

Louisa A. Süß, Prof. Dr. Jörg Bogumil, Dr. David H. Gehne

Ein laufendes Forschungsprojekt an der Ruhr-Universität Bochum setzt mit den ehrenamtlichen Bürgermeister*innen im ländlichen Raum ein „unbekanntes Wesen“ in den Fokus und erforscht als erstes Projekt dieser Art Rahmenbedingungen, Potenziale und Probleme des politischen Ehrenamts in Hinblick auf Personen, Aufwand, Aufgaben, Nachwuchsmangel und Anfeindungen im Amt.

In Deutschland gibt es insgesamt 10 788 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, so viele wie Städte und Gemeinden (Stand 20.9.2021, Destatis). Knapp 60 % der Bürgermeister*innen üben ihr Amt aber nicht hauptamtlich, sondern als Ehrenamt aus. In drei Flächenländern (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland) und den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gibt es keine ehrenamtlichen Bürgermeis-

ter*innen (eBm). In den anderen Bundesländern bestehen z. T. erhebliche Unterschiede z. B hinsichtlich des Anteils der Kommunen mit eBm – von 98 % in Rheinland-Pfalz bis zu 6 % in Baden-Württemberg (s. Abb. 1). EBm sind zudem überwiegend im ländlichen Raum anzutreffen: 73 % der nach einer Einstufung von Eurostat gering besiedelten Gemeinden haben einen eBm (Stand 20.9.2021, Destatis/Eurostat). Die durchschnittliche Einwohnerzahl einer Kommune mit eBm liegt bei 1 230, mit hauptamtlichen Bürgermeister*innen dagegen bei 15 890 Einwohner*innen.

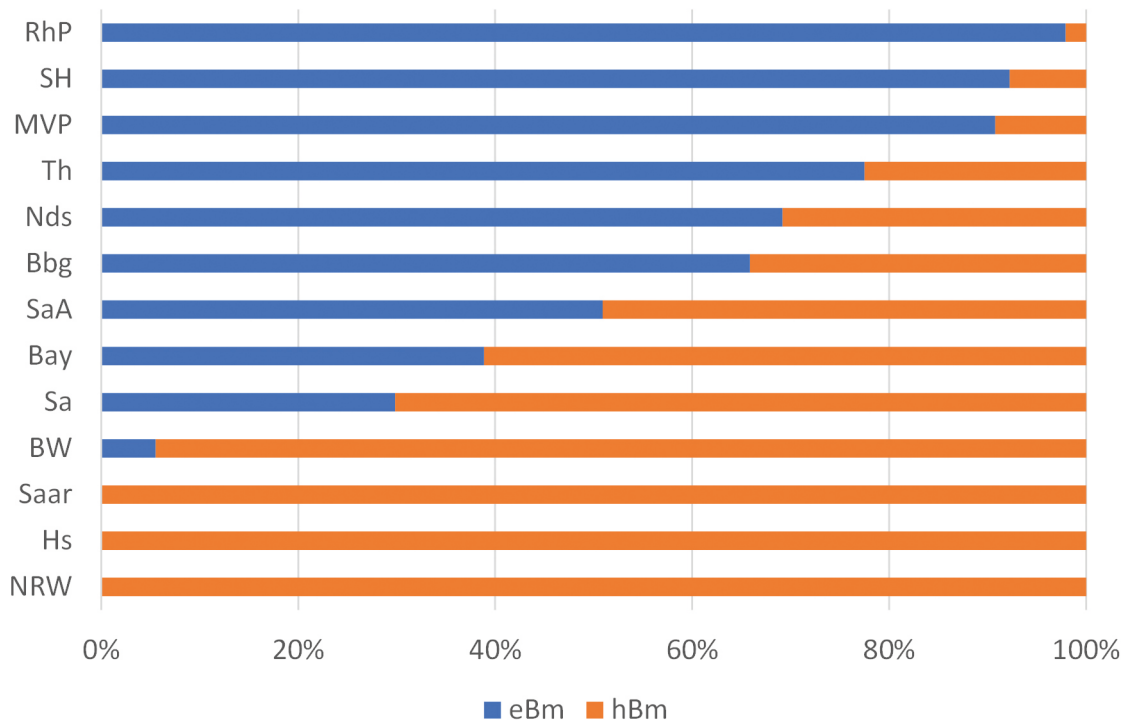
EBm erfüllen je nach Kommune unterschiedliche Aufgaben und ihre Kompetenzen sind neben dem

Louisa A. Süß, Prof. Dr. Jörg Bogumil, Dr. David H. Gehne

ZEFIR – Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung,
Ruhr-Universität Bochum

Louisa.Suess@ruhr-uni-bochum.de www.zefir.ruhr-uni-bochum.de

Abbildung 1: Anteil der Kommunen in den Ländern mit eBm (Stand 20.9.2021)



Quelle: Destatis, Statistische Ämter der Länder, eigene Erhebung, eigene Darstellung

rechtlichen Rahmen des Bundeslandes auch abhängig von weiteren Faktoren wie der Einbindung in eine Verwaltungsgemeinschaft, der Gemeindegröße, Infrastruktur, gemeindeeigenen Einrichtungen, finanziellen Ausstattung, Beziehungen zum Gemeinderat etc.

Obwohl die eBm gegenüber ihren hauptamtlichen Kolleg*innen deutlich in der Überzahl sind, wurden sie bislang in der Forschung vernachlässigt. An dieser Lücke setzt ein durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gefördertes Projekt der Ruhr-Universität Bochum an und erforscht dieses wichtige Amt der politischen Repräsentation im ländlichen Raum anhand einer im Jahr 2022 durchgeführten Befragung ehrenamtlicher Bürgermeister*innen. Dafür wurde, abgeleitet aus den in den Kommunalverfassungen zugeschriebenen Kompetenzen, sowie nach qualitativen Interviews mit eBm und in Rücksprache mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, ein breit angelegter Fragebogen entworfen. Durch eine gute Rücklaufquote von 23 % (N= 1 491 eBm)¹ aus allen Bundesländern mit eBm können die Befragung und ihre Ergebnisse als repräsentativ angesehen werden.

Im Folgenden präsentieren wir erste Ergebnisse der Befragungen zu den Themenbereichen Sozialprofil, Zeitaufwand, Aufgaben, Motivation, Nachwuchsmangel und Anfeindungen im Amt. Ein Ausschnitt der Forschungsergebnisse wird ausgewertet nach Bundesland, Geschlecht und, wenn es sinnvoll ist, auch nach Gemeindegröße beschrieben.

- Der „typische“ eBm ist ein verheirateter Mann mit Kindern über 14 Jahren, der als Angestellter arbeitet und schon lange in seiner Gemeinde lebt. Das durchschnittliche Alter der befragten eBm liegt insg. bei 56,6 Jahren, wobei die ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen mit 54,6 Jahren etwas jünger sind als die männlichen Kollegen (57 Jahre).
- 18 % der Befragten sind weiblich. Im Hauptamt lag der Frauenanteil in einer Befragung dagegen bei 10 % (Heinelt et al. 2018: 30). Daher lässt sich davon ausgehen, dass Frauen relativ gesehen häufiger ehrenamtlich Bürgermeisterinnen sind als hauptamtliche. Trotzdem sind Frauen in diesem politischen Amt deutlich unterrepräsentiert.

¹ Die Spannweite der Rücklaufquoten nach Bundesland ist erheblich und erstreckt sich von 6,5 % in Thüringen bis zu 56,6 % in Bayern.

- Etwa die Hälfte der Befragten hat eine Fachhochschul-/Hochschulreife, 28 % haben einen Realschulabschluss, 5 % besuchten die Polytechnische Oberschule und 16 % besitzen einen Haupt-/Volksschulabschluss. Dabei zeigte sich, dass die ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen tendenziell einen etwas höheren Bildungsabschluss haben als die männlichen Teilnehmer der Studie.
- Hinsichtlich der Berufsabschlüsse besitzen 37 % der eBm einen Fachschulabschluss (inkl. Meister- oder Technikerausbildung), 42 % haben eine Berufsausbildung absolviert und 30 % einen Hochschulabschluss erworben (Mehrfachnennungen möglich). 28 % gaben an, nicht erwerbstätig zu sein, davon sind 70 % im Ruhestand und 21 % haben ihren Hauptberuf wegen des Bürgermeisteramtes aufgegeben.
- Mehr als die Hälfte der Befragten sind als Angestellte beschäftigt und jeweils ein Fünftel selbstständig oder Beamte. Für das Ehrenamt haben 45 % die Arbeitszeit in ihrem Hauptberuf reduziert und 69 % aller Studienteilnehmer*innen fühlten sich bei der Ausübung ihres Ehrenamtes von ihrem Arbeitgeber unterstützt. Die durchschnittliche angegebene Arbeitszeit im Hauptberuf beträgt 35 Stunden pro Woche. In den jeweiligen Bundesländern zeigen sich deutliche Unterschiede, die im Zusammenhang mit dem zeitlichen Aufwand für das Ehrenamt (s. Abb. 2) verstanden werden müssen. So liegt bspw. die durchschnittliche Wochenarbeitszeit in Bayern bei 28 Stunden und in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt bei über 41 Stunden. Weitere deutliche Unterschiede sind zwischen Frauen (29 Stunden) und Männern (37 Stunden) zu erkennen.

Die unterschiedlichen Arbeitszeiten im Hauptberuf haben einen wichtigen Einfluss auf die Altersvorsorge der Betroffenen, da nur in manchen Bundesländern ab einer gewissen Anzahl an Jahren im Amt ein Ehrensold gezahlt wird, so bspw. in Bayern oder neuerdings in Sachsen. Das Amt muss man sich also nicht nur im Moment, sondern auch im Ruhestand leisten und die fehlenden Einzahlungen in die Rentenversicherung aufgrund der Arbeitszeitreduktion kompensieren können. Daraus lässt sich für die Gruppe der Nichterwerbstätigen schließen, dass die ökonomische Situation der weiblichen eBm durch fehlendes Erwerbseinkommen bzw. Rentenleistung schlechter ist als die ihrer männlichen Kollegen und sie daher eher im Alter von anderen abhängig werden könnten.

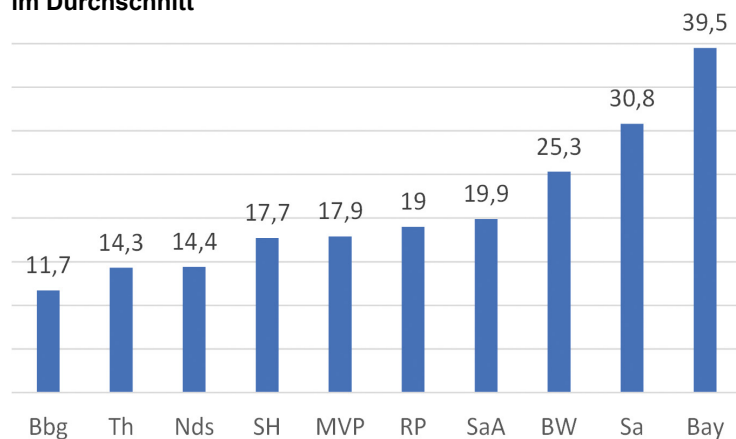
Große Unterschiede bei Arbeitsaufwand im Amt und Aufgabenspektrum

Der Arbeitsaufwand in Stunden pro Woche unterscheidet sich zwischen den befragten eBm nach Bundesland deutlich. Während die ehrenamtlichen Bürgermeister*innen aus Brandenburgangaben, im Durchschnitt 11,7 Stunden pro Woche für ihr Ehrenamt aufzubringen, entspricht der Wert der bayerischen Kolleg*innen mit 39,5 Stunden einem Vollzeitäquivalent. Mit 30,8 Stunden pro Woche folgen Sachsen und mit 25,3 Baden-Württemberg, wie Abbildung 2 zeigt.

Die Darstellung eines einheitlichen Aufgabenportfolios der eBm gestaltet sich schwierig, da nicht nur der rechtliche Rahmen der Bundesländer variiert, sondern auch in einem Land die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinderat, eBm und Verwaltungsgemeinschaft aufgrund von Optionsmodellen unterschiedlich sein kann.

Im Fragebogen konnten die Befragten stattdessen typischen Aufgaben die von ihnen wahrgenommene Bedeutung zuweisen. Dabei zeigt sich, dass es in manchen Bereichen sehr geringe Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt. Die meisten eBm halten ihre Aufgabe als Ansprechpartner*in und Fürsprecher*in der Bürger*innen für am wichtigsten. Zugleich haben aber auch die Umsetzung der Gemeinderatsbeschlüsse und die Förderung neuer Projekte in der Gemeinde einen hohen Stellenwert. Parteipolitik spielt dabei für die eBm nur eine untergeordnete Rolle, die Befragten halten die Umsetzung des Programmes der eigenen Partei bzw. Wählervereinigung für weniger wichtig. Die Umsetzung eigener politischer

Abbildung 2: Arbeitsaufwand der eBm nach Bundesland im Durchschnitt



Quelle: Befragung ehrenamtlicher Bürgermeister 2022, Angaben in Stunden pro Woche, n=1 436

Vorstellungen ist nur für wenige eBms eine wichtige Aufgabe, außer in Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, wo diese Aufgabe höhere Zustimmungswerte erhält.

Bezogen auf die Gemeindegröße, sind folgende Unterschiede zu erkennen: Die Aufgabe der Repräsentation nach Außen scheint mit steigender Einwohnerzahl relevanter zu werden. Gleichzeitig nimmt die wahrgenommene Bedeutung der Stärkung des sozialen Zusammenhalts, der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und die Wahrung der Selbständigkeit und Identität der Gemeinde tendenziell mit der Einwohnerzahl ab. Daraus kann geschlossen werden, dass eBm besonders in kleinen Gemeinden auch außerhalb der politischen und administrativen Arena in ihrer sozialen Funktion als wichtige Akteur*innen der gesellschaftlichen Kohäsion wirken. Zudem zeigt sich, dass mit steigender Einwohnerzahl auch die eigenen politischen Vorstellungen sowie das Programm der Partei bzw. Wählergemeinschaft in der Amtsausführung der Befragten relevanter werden.

Gestaltungswille maßgeblich für Kandidatur

Betrachtet man die Motivation der eBm für ihre erste Kandidatur, lassen sich Unterschiede zwischen den Befragten nach Bundesland erkennen. Der dominanteste Grund zu kandidieren ist der Gestaltungswille, der in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Baden-Württemberg besonders stark ausgeprägt ist. An zweiter Stelle folgt in allen Bundesländern die direkte Ansprache von potenziellen Kandidierenden durch Amtsvorgänger*innen, Parteien oder Bürger*innen. Eigene Verwaltungskenntnisse sind ein ebenso wichtiger Grund, welcher besonders in Baden-Württemberg und Brandenburg eBm zur Kandidatur motivierte. Die Unzufriedenheit mit der Arbeit des Vorgängers scheint in manchen Fällen von Relevanz zu sein, ist aber im Vergleich zu den anderen Gründen zu vernachlässigen.

Auch in der Motivation zur Kandidatur zeigt sich, dass Parteien im ländlichen Raum wenig relevant sind: Obwohl das Programm der Partei/Wählervereinigung in Niedersachsen eine etwas wichtigere Rolle spielt als in anderen Bundesländern, ist dies auch dort kein maßgeblicher Faktor. In Thüringen, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt gaben sogar drei Viertel der Befragten an, sich unabhängig von Partei und Wählervereinigungen für alle Bürger*innen einzusetzen.

Amtsnachfolge überwiegend nicht gesichert

Wenn ehrenamtliche Bürgermeister*innen im Fokus der medialen Aufmerksamkeit der letzten Jahre standen, dann oftmals im Kontext des Nachwuchsmangels und der vakanten Position. Die Befragungsergebnisse sind hinsichtlich der Bereitschaft zur erneuten Kandidatur jedoch stärker zu differenzieren. Die Bereitschaft zur erneuten Kandidatur der gegenwärtig aktiven eBm wurde im Fragebogen mit den Antwortoptionen „Ja“, „Nein“ und „noch unsicher“ abgefragt. Über ein Drittel aller befragten eBm würden wieder antreten (35 %), 28 % antworteten mit nein, 36 % sind sich noch unsicher. Während 64 % der Befragten in Sachsen erneut kandidieren möchten, sind es in Niedersachsen nur 27 %. Eine weitere Kandidatur schließen in Baden-Württemberg 42 %, in Bayern 33 % und in Rheinland-Pfalz 32 % der Befragten aus. Besonders in Niedersachsen (48 %), Thüringen (45 %) und Brandenburg (43 %) sind viele der befragten Amtsinhaber*innen noch unsicher. Die häufigsten angegebenen Gründe dafür sind zunehmende Bürokratie, das eigene Alter und das Anspruchsdenken der Bürger*innen.

Diese Zahlen könnten auch eher auf einen Generationswechsel statt einen Nachwuchsmangel hindeuten, jedoch zeigt sich auf die Frage nach potenziellen Nachfolger*innen ein dramatisches Bild: 81 % aller Befragten sehen ihre Nachfolge als offen an. Besonders hoch sind diese Werte in Baden-Württemberg (90 %), Thüringen (89 %) und Rheinland-Pfalz (86 %). Etwas optimistischer sind die eBm in Bayern und Sachsen, da dort nur jeweils 75 % keinen potenziellen Nachfolger sehen.

Um mehr Menschen für das Amt zu interessieren, werden Bürokratieabbau und eine Vereinfachung von Förderanträgen in allen Bundesländern als wichtige Bedingungen angesehen. Auch eine bessere finanzielle Ausstattung der Gemeinde spielt für die befragten eBm eine wichtige Rolle bei der Rekrutierung Interessierter für das Amt. Bei der Forderung nach einer höheren Aufwandsentschädigung unterscheiden sich die Meinungen, da diese Position etwa in Baden-Württemberg stärker vertreten wird als in Niedersachsen.

Die befragten Frauen befürworten eine direkte Ansprache durch Amtsvorgänger*innen oder Mitglieder des Gemeinderats stärker als ihre männlichen Kollegen, ebenso wie die Übernahme von Aufgaben durch die Verwaltung oder ihre Stellvertreter*innen. Um die Unterrepräsentation von Frauen als ehrenamtliche Bürgermeisterinnen zu reduzieren, könnten Handlungsansätze diese Punkte adäquat aufgreifen.

Hass und Anfeindungen

Seit einigen Jahren häufen sich Berichte von Beschimpfungen, Bedrohungen oder Angriffen auf Bürgermeister*innen. Welche Relevanz diesen Bedrohungen beigemessen wird, zeigt sich darin, dass auch Bundespräsident Frank Walter Steinmeier betont, dass Kommunalpolitiker*innen nicht „Fußabtreter der Frustrierten“ werden dürften (Bundespräsidialamt 2019).

Unsere Daten zeigen, dass 56 % der Befragten bereits Erfahrungen dieser Art im Rahmen ihrer Tätigkeit gemacht haben, ein Fünftel sogar mehrfach. Ebenfalls fällt auf, dass in Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Bayern mehr eBm Anfeindungen erlebt haben als in Niedersachsen und Sachsen. Es deutet sich aber an, dass diese Ereignisse in kleineren Gemeinden seltener vorkommen und der Anteil der eBm, die davon berichten, mit der Einwohnerzahl steigt.

Der Großteil der Vorfälle bezieht sich auf persönliche Beleidigungen und Bedrohungen (81 %), bspw. per Brief/Fax (32 %) oder auch im digitalen Raum per E-Mail oder über soziale Medien (22 %). Von körperlichen Angriffen berichteten 3 % der Befragten, jedoch schilderten weitere im zugehörigen Freifeld der Befragung Sachverhalte mit strafrechtlicher Relevanz bis hin zu zerstochenen Autoreifen oder gar Morddrohungen gegen ihre Person samt Familie.

Am häufigsten fanden diese Vorfälle bei öffentlichen Veranstaltungen (46 %) statt, gefolgt von Vorfällen in Diensträumen (35 %), bei privaten Tätigkeiten (35 %) und im Wohnumfeld (23 %). Frauen gaben häufiger (62 %) an, beleidigt, beschimpft, bedroht oder tätlich angegriffen worden zu sein, als ihre männlichen Kollegen (55 %). In kleineren Gemeinden fanden diese Ereignisse tendenziell eher zu Hause und bei privaten Tätigkeiten statt als in den größeren Kommunen.

Diese Bedrohungslage belastet die ehrenamtlichen Bürgermeister*innen zusätzlich und hat sehr wahrscheinlich einen Einfluss auf die Bereitschaft potenzieller Interessierter zu kandidieren. Für Betroffene

stellt der Deutsche Städte- und Gemeindebund einen ersten Ansprechpartner dar, der beratend zur Seite stehen kann, jedoch sollten Vorfälle mit strafrechtlicher Relevanz nicht marginalisiert, sondern zur Anzeige gebracht werden. So gibt es beispielsweise in Bayern in jeder Staatsanwaltschaft eine Kontaktstelle für betroffene Kommunalpolitiker*innen.

Fazit

Ehrenamtliche Bürgermeister*innen sind in vielen Bundesländern ein zentraler Bestandteil der Kommunalpolitik und ihr ehrenamtliches Engagement trägt erheblich zur Kommunalen Selbstverwaltung im ländlichen Raum bei. Dieses „unbekannte Wesen“ zu erforschen und zu befragen schließt nicht nur eine Forschungslücke, sondern hebt die Relevanz im politischen System hervor sowie betont damit verbundene Probleme und Verbesserungspotenziale.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern und der Anforderungen in den einzelnen Gemeinden gewisse Tendenzen zu erkennen sind. Die Herausforderung der Vereinbarkeit von Ehrenamt, Hauptberuf und Familie, alltäglichen bürokratischem Aufwand sowie die Erfahrungen der eBm mit Anfeindungen im Amt ähneln sich sehr.

Ob nun das Amt des eBm zu Gunsten des teureren Hauptamtes abgeschafft wird, neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zum Zwecke der Effizienzsteigerung der Kommunalverwaltung entstehen oder gar Gemeinden sich zusammenschließen, bleibt neben weiteren Optionen zu diskutieren. Wichtig ist, im Diskurs die eBm zu beteiligen und mittels wissenschaftlicher Forschung das bislang unbekannte Wesen des eBm besser verstehen zu können. Ziel sollte es sein, den eBm eine bessere Vereinbarkeit von Ehrenamt, Beruf und Familie zu ermöglichen, Nachwuchs zu gewinnen und die politische Repräsentation im ländlichen Raum auch in Zeiten der knappen kommunalen Kassen und der finanziellen Krisen zu garantieren. Hierzu werden nach fortführenden Auswertungen und Diskussionen im weiteren Projektverlauf Vorschläge generiert. ■

Die Literaturangaben finden Sie unter: www.asg-goe.de/pdf/LR0322-Literatur-Süß-Bogumil-Gehne.pdf

² Bundespräsidialamt (2019): Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier zur Eröffnung des Bürgerfestes 2019 am 30. August 2019 im Park von Schloss Bellevue, verfügbar unter: www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2019/08/190830-Buergerfest.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 22.8.2022).

³ Deutscher Städte- und Gemeindebund (2021): Positionspapier „Hass, Bedrohungen und Gewalt gegen Kommunalpolitiker*innen“, 31.3.2021, verfügbar unter: www.dstgb.de/aktuelles/2021/neues-dstgb-papier-hass-bedrohungen-und-gewalt-gegen-kommunalpolitiker-innen/update-hassbedrohungengewalt-300321-1.pdf?cid=ef4 (Stand 22.8.2022).