

Christian Höcke

Kommunalpolitisches Ehrenamt – Eckpfeiler der Entwicklung ländlicher Räume unter Druck?

Das kommunalpolitische Ehrenamt ist eine tragende Säule ländlicher Entwicklung. Hierzu zählt das Engagement ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Stadt- und Gemeinderäte sowie das der Ortschaftsräte oder Ortsvorstehenden. Die hier aktiven Personen tragen durch die ihnen im Rahmen der Kommunalverfassungen gegebenen Kompetenzen und Entscheidungsmöglichkeiten nicht nur wesentlich zur Entwicklung der Kommunen bei, sondern sie machen auch Demokratie erleb- und erfahrbar. Aus vielen Kommunen ist jedoch eine rückläufige Bereitschaft zur Inanspruchnahme des passiven Wahlrechts zu vernehmen. Belastbare, repräsentative Zahlen fehlen jedoch weitgehend. Der Beitrag adressiert diese Entwicklung mit einem Blick auf vorhandene Bewerberstatistiken und fokussiert im Besonderen auf die Ebene der Ortsteilvertretungen.

Zur Rolle ehrenamtlicher Ortsteilvertretungen für die Gemeindeentwicklung

Bürgerinnen und Bürger können sich im Rahmen des passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene u. a. in das Amt eines ehrenamtlichen Bürgermeisters, Gemeinderats oder Ortschaftsrats wählen lassen und so direkt an Entscheidungsprozessen mitwirken. Die unterste Ebene des kommunalpolitischen Engagements, die der Ortschaftsräte, Ortsvorsteher oder Ortsteilbürgermeister, leistet in vielen Kommunen auch einen signifikanten Beitrag zur Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Ortsteile sind ein prägender Teil kleinstädtischer Siedlungsstrukturen. Bei Fragen der Teilhabe und lokaler Demokratie kommt ihnen und ihren ehrenamtlichen Vertreterinnen und Vertretern eine zentrale Bedeutung zu. Formell geregelt sind die Aufgaben der Ortsteilvertretungen in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder sowie zusätzlich in den Hauptsatzungen der Kommunen. Hierzu zählen unter anderem Mitbestimmung bei Investitionsmaßnahmen, Unterhalt von öffentlichen Einrichtungen, Förderung von Vereinsarbeit, Pflege des Ortsbilds sowie Erfassung der Ortsteilbelange durch Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Die Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte sind dabei in den Ländern und Kommunen sehr unterschiedlich geregelt und variieren zwischen in der Wirksamkeit beschränkten Anhörungsrechten bis zu umfangreicheren Entscheidungsrechten, beispielsweise auch über eigene Budgets. Neben den Regelungen der Kommunalverfassung können durch die Hauptsatzungen der Kommunen erweiterte Kompetenzen festgelegt werden.

Entstanden sind die Ortsteilvertretungen im Zuge der Territorial- und Funktionalreformen in den vergangenen Jahrzehnten sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. In

letzter Zeit haben vor allem in den neuen Bundesländern immer wieder Diskussionen zur Zukunft und zu Reformbedarfen bestehender Gebietsstrukturen stattgefunden, und es konnten aufgrund des freiwilligen Charakters der Schaffung oder Aufrechterhaltung von Ortsteilvertretungsstrukturen fortwährend Auflösungen sowie Neugründungen beobachtet werden. Allerdings gibt es bisher kaum Untersuchungen, die sich näher mit der Entwicklung, Funktionsweise und der Rolle dieser Strukturen für das lokale Gemeinwesen und die Demokratie befassen (vgl. Mattern 2020; Rottnick 2011).

Im Rahmen des Modellvorhabens „Lokale Demokratie gestalten“ (vgl. Höcke/Barahona 2024) konnte hier mehr Wissen generiert werden. In Wurzen in Sachsen mit seinen 16 Ortsteilen und Bad Berleburg in Nordrhein-Westfalen mit 23 Ortsteilen wurden 35 Interviews mit Ortsteilvertreterinnen und -vertretern geführt. Untersucht wurde in den beiden Kommunen u. a. wie die Ehrenamtlichen zu ihrem Engagement gekommen sind, welche Aufgaben sie übernehmen und welche Gedanken sie sich um die Zukunft dieser Strukturen machen.

Aufgaben und Funktionen

Aus den Gesprächen lassen sich vor allem vier zentrale Aufgabenfelder bzw. Funktionen des Ehrenamts ausmachen:

- Vermittlung zwischen Bevölkerung und Kommunalverwaltung: Die Ehrenamtlichen erklären den Bürgerinnen und Bürgern Kommunalpolitik, hören sich im Gegenzug ihre Sorgen und Anliegen an und tragen diese an die Stadtverwaltung weiter. Dies geschieht in beiden Kommunen jedoch sehr informell und meist im persönlichen Alltagsgespräch außerhalb institutionalisierter Gremiensitzungen.



- Übernahme wichtiger lokaler Gestaltungs- und Entwicklungsaufgaben (z. B. bei Infrastrukturmaßnahmen)
- Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (u. a. durch Seniorenarbeit, Vereinsarbeit)
- Unterstützung der Verwaltung bei ihrer dezentralen Aufgabenerfüllung (u. a. durch Grünpflege, Friedhofsverwaltung, Maßnahmen der Dorfverschönerung).

Herausforderungen der Nachwuchsgewinnung

Viele der in den beiden Fallstudien Befragten sind zu ihrem Amt gekommen, weil sie direkt angesprochen und vorgeschlagen worden sind, bereits anderweitig engagiert waren oder im unmittelbaren Familien- und Bekanntumfeld auf kommunalpolitisch engagierte Personen getroffen sind. Einige haben sowohl eine Funktion als Ortsteilvertretung und ebenfalls einen Sitz im Gemeinderat inne. Durch die verschiedenen Vorerfahrungen aus der eigenen Tätigkeit in Vereinen oder teilweise in der Parteiarbeit berichteten viele der Befragten von einem einfacheren Zugang zu ihrem übernommenen Amt. Vor allem die bestehenden Netzwerke helfen bei der Erledigung der Aufgaben und ermöglichen die direkte Unterstützung durch Personen aus dem Ort sowie teilweise der eigenen Familie. Für Menschen ohne diese Vorerfahrungen und Netzwerke macht es den Einstieg deutlich schwerer.

Einige lang gediente Ehrenamtliche werden ihr Amt in den kommenden Jahren altersbedingt aufgeben. Zwar versuchen sie, teils gezielt, potenzielle Nachfolgerinnen und Nachfolger zu finden, allerdings ist dies, nach Aussagen der Befragten, zunehmend schwierig. Das hohe Arbeitspensum kann gerade Berufstätige und Personen aus Familien mit jüngeren Kindern davon abhalten, in dieses Ehrenamt einzusteigen. Auch die mit dem Amt verbundene Öffentlichkeit kann als hinderlicher Faktor für ein Engagement gesehen werden.

Entwicklung des passiven Wahlrechts in den Gemeinderäten und Ortsteilen

Belastbare Zahlen, die neben solchen Einzelfalluntersuchungen die Engagemententwicklung in den Vertretungsgremien auf Ebene der Ortsteile nachvollziehen lassen, sind bundesweit nicht vorhanden. Diese Daten werden durch die statistischen Landesämter bzw. Wahlleitungen nicht von den Kommunen abgefragt. Ausnahmen bilden lediglich Baden-Württemberg und Sachsen.¹

In Baden-Württemberg ist jedoch nur ein Blick auf die Ortschaftsratswahl von 2024 möglich. So wurden dort im vergangenen Jahr in 1445 Ortsteilen neue Ortschaftsräte ge-

wählt. Insgesamt traten dabei 20.239 Kandidatinnen und Kandidaten an. Zum Vergleich: Bei den Gemeinderatswahlen gab es zur gleichen Zeit für die 1100 Gemeinderäte insgesamt 62.854 Kandidatinnen und Kandidaten (vgl. StaLa Baden-Württemberg).

In Sachsen waren es im Jahr 2024 7619 Kandidatinnen und Kandidaten, die sich um einen Sitz in den 824 Ortschaftsräten beworben haben. Ein leichtes Plus im Vergleich zur Wahl im Jahr 2019 von 3,5 Prozent. In einem Großteil der Gremien können im Verlauf der beiden Wahlen 2019 und 2024 dabei allerdings nur geringfügige Veränderungen beobachtet werden: In 33 Prozent der Ortsteile lag die Veränderung lediglich bei einer Person mehr oder weniger, die zur Wahl angetreten ist. In 20 Prozent der Ortsteile war die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber gleichbleibend. Insgesamt lassen sich allerdings bezüglich der prozentualen Veränderungen der Bewerberinnen und Bewerber große Unterschiede zwischen den Kommunen ausmachen (vgl. Abb. 1)

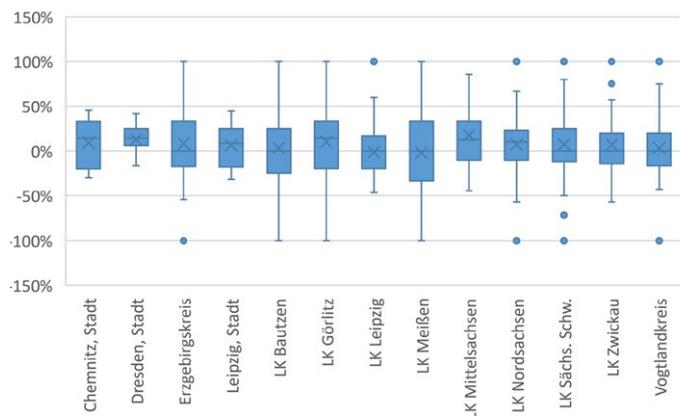


Abb. 1: Veränderungen der Bewerber zwischen 2019 und 2024 für Ortschaftsratswahlen in Sachsen in den Gemeinden in Prozent² (Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2024; eigene Berechnungen)

Mit den zahlenmäßigen Veränderungen sind zudem bei den Wahlvorschlagsträgern Verschiebungen zu erkennen (vgl. Abb. 2). So ist der Anteil der Wählervereinigungen in Sachsen bei den letzten Wahlen ebenfalls gestiegen. Die CDU musste mit -10 Prozent hingegen die größten Verluste hinnehmen. Die Wählervereinigung stellte 2024 mit 63,3 Prozent die meisten Kandidatinnen und Kandidaten für Ortschaftsratswahlen. Ohne die drei großen Städte Leipzig, Dresden und Chemnitz liegt der Anteil in Sachsen sogar bei 74,8 Prozent. Zum Vergleich: Sachsenweit betrug der Anteil der Kandidatinnen und Kandidaten der Wählervereinigungen bei der Gemeinderatswahl 2024 insgesamt 43,8 Prozent (vgl. StaLa Sachsen 2024).

Wie bereits geschrieben, sind Vergleiche mit anderen Bundesländern auf der Ebene der Ortsteile mangels verfügba-

¹ Im Frühjahr 2025 wurden alle Statistischen Landesämter angeschrieben und nach der Verfügbarkeit von Bewerberstatistiken für Wahlen zu Ortsteilvertretungen sowie Gemeinderatswahlen gefragt.

² Die blaue Box gibt den Bereich an, in dem die mittleren 50 % aller Werte liegen. Die horizontale Linie in der Box bildet den Median, das X den Mittelwert ab. Die Punkte stehen für Ausreißer.



rer Daten nicht möglich. Deshalb soll hier auch noch ein Blick auf die nächsthöhere Ebene des kommunalpolitischen Ehrenamts geworfen werden: die Ebene der Gemeinde- bzw. Stadträte. Doch auch hier sind bundesweit nur wenige Zeitreihen zur Entwicklung der Bewerberinnen und Bewerber vorhanden.

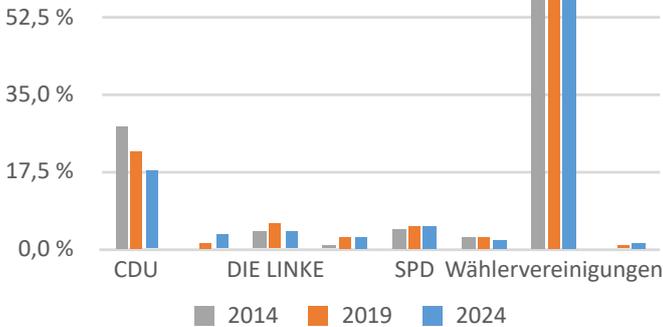


Abb. 2: Kandidatenanteile der Wahlvorschlagsträger für Ortschaftsratswahlen in Sachsen in Prozent (Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2024; eigene Berechnungen)

In Sachsen-Anhalt ging die Zahl der Bewerbenden bei den Gemeinderatswahlen zwischen 2014 und 2024 um 928 Personen bzw. 8,43 Prozent zurück (StaLa Sachsen-Anhalt 2024). Die Zahl der Gemeinden bzw. zu wählenden Gremien blieb dabei mit 219 unverändert. In Sachsen lag die Veränderung im gleichen Zeitraum bei -472 Personen bzw. -2,95 Prozent (StaLa Sachsen 2024). In anderen Ländern sind aber auch Zuwächse zu verzeichnen. So stieg die Zahl der Bewerbenden zwischen 2014 und 2024 in Baden-Württemberg um 5 % (StaLa Baden-Württemberg 2024) und in Brandenburg um 7 % (MIK Brandenburg 2024).

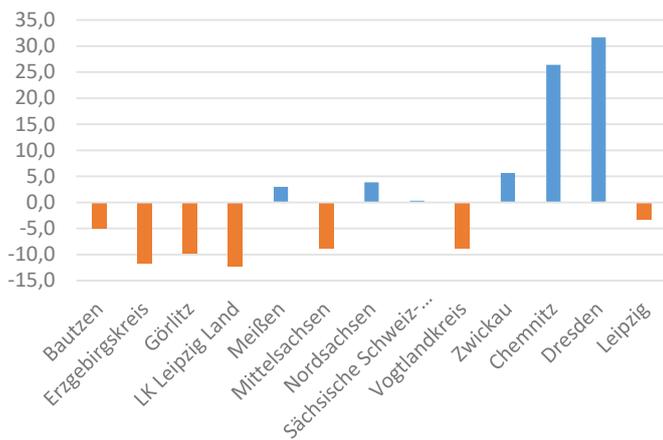


Abb. 3: Veränderung der Bewerber für Gemeinderatswahlen von 2014 bis 2024 in Prozent auf Kreisebene (Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2024; eigene Berechnungen)

Allerdings zeigt sich am Beispiel Sachsen, dass dort die Rückgänge in den ländlichen Kreisen gegenüber den großen Städten deutlich stärker ausgeprägt sind (vgl. Abb. 3). Die Zahl der Gemeinderäte hat sich durch Gemeindefusionen im selben Zeitraum von 429 auf 417 reduziert, ein

gleichmäßiger Zusammenhang zwischen Gemeindefusion und Bewerberentwicklung lässt sich gleichwohl bisher nicht erkennen. Und auch innerhalb der Regionen und Kreise zeigen sich auf kommunaler Ebene unterschiedliche Tendenzen. So lässt sich, wie schon für die Ortschaftsräte, in Abbildung 4 am Beispiel Sachsen eine deutliche Spreizung in der Engagemententwicklung zwischen den Kommunen ablesen.

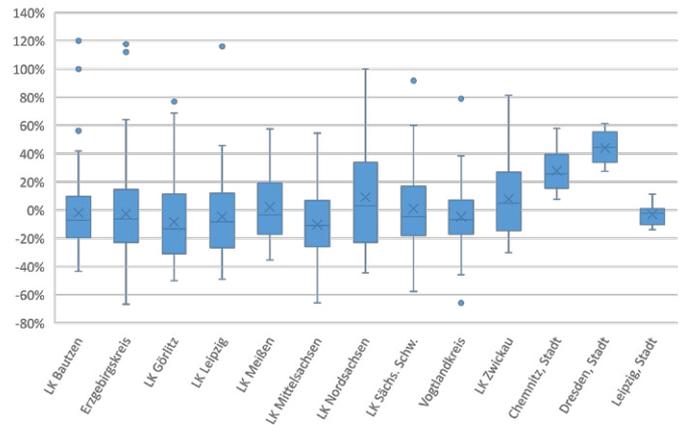


Abb. 4: Veränderungen der Bewerber zwischen 2014 und 2024 für Gemeinderatswahlen in Sachsen in den Gemeinden in Prozent (Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2024; eigene Berechnungen)

Ein dritter Bereich ehrenamtlichen kommunalpolitischen Engagements ist der Ortsteilbürgermeister. Auch hier können bundesweit Veränderungen beobachtet werden. So gab es 2024 in Thüringen in 91 Ortsteilen keine Kandidatinnen oder Kandidaten für die Ortschaftsbürgermeisterwahl (Zeit Online vom 26.05.2024). In Rheinland-Pfalz fehlten zu den Kommunalwahlen 2024 in fast jeder vierten der über 2200 Gemeinden Bewerberinnen und Bewerber für das Ortsbürgermeisteramt (SWR Aktuell vom 31.05.2024). In Baden-Württemberg war dies in einem Fünftel der Kommunen der Fall. Zudem gab es in beiden Bundesländern in zwei Dritteln der Gemeinden nur eine Kandidatin/einen Kandidaten (SWR aktuell vom 05.06.2024).

Es zeigt sich also ein Nebeneinander zwischen Kommunen mit einer stabilen Entwicklung des ehrenamtlichen Engagements, mit starken Rückgängen sowie mit Zuwächsen.

Kommunalpolitisches Ehrenamt unter Druck?

Auch wenn die hier aufgelisteten Befunde kein vollständiges und repräsentatives Bild zeichnen, sind die in vielen Kommunen auf den verschiedenen Ebenen zu beobachtenden Rückgänge der Inanspruchnahme des passiven Wahlrechts durchaus bedenklich.

So lässt sich inzwischen auch auf Basis vieler Einzelfälle und ökonomischer sowie gesellschaftlicher Trends gehäuft nachlesen, dass das kommunale Ehrenamt unter Druck



Abb. 5.: Wurzen und seine Ortsteile (Foto: Cornelia Hanspach)

geraten ist. Als Gründe werden sinkende Handlungsspielräume im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sowie wachsende allgemeine Herausforderungen, wie die Vereinbarkeit des Ehrenamts mit Familie, Privatleben und Hauptberuf (BMFSJ 2014), genannt. Hinzu kommen durch demografische Veränderung altersbedingte Amtsaufgaben, wie sie auch in den beiden Fallstudien beobachtet werden konnten. Doch ebenso eine zunehmende Zahl von Anfeindungen und Polarisierungen innerhalb der öffentlichen Debatten können beobachtet werden und sich negativ auf die Bereitschaft, ein kommunalpolitisches Amt auszuüben, auswirken (Klein/Edge 2023; Salheiser et al. 2023).

Das Beispiel Sachsen und der hohe Anteil unabhängiger Wählervereinigungen macht zudem deutlich, dass es für die Bildungswerke der Parteien, die sich lange Zeit um den kommunalpolitischen Nachwuchs gekümmert haben, schwieriger wird, von zentraler Stelle Nachwuchsförderung und Qualifizierung zu betreiben. Damit steigt die Bedeutung lokaler Akteure in den Kommunen, wie sich ebenfalls in der Befragung in Wurzen und Bad Berleburg gezeigt hat.

Der zu beobachtende Rückgang des kommunalpolitischen Engagements ist zudem nicht nur ein rein zahlenmäßiges Problem. Es braucht in den kommunalen Gremien fähige und engagierte Personen, die sich der Herausforderungen, vor denen viele Kommunen heute und in den nächsten Jahren stehen, annehmen, Lösungen suchen, positive Entwicklungsprozesse gestalten und dabei konstruktiv mit der Verwaltung zusammenarbeiten. Nicht zuletzt belebt der politische Wettbewerb vor Ort in den Kommunen die Demokratie. Es braucht deshalb ein besseres Verständnis über die unterschiedlichen Veränderungen und Einflussfaktoren auf die Entwicklung des kommunalpolitischen Ehrenamts vor Ort sowie wirksame Strategien, die sicherstellen, dass auch in Zukunft Menschen bereit sind, Verantwortung für

ihre Dörfer und Städte zu übernehmen und deren Zukunft aktiv mitzugestalten.



Christian Höcke

Seniorwissenschaftler beim vhw e. V., Berlin

Quellen:

BMFSJ (2014): Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen, Berlin.

Höcke, Christian/Barahona, Duncan (2024): Lokale Demokratie gemeinsam gestalten. Modellvorhaben in der Pilotphase der Kleinstadtakademie. BBSR-Online-Publikation, 104/2024, Bonn. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-104-2024.html>.

Klein, Markus/Edge, Joana-Eve (2023): Stütze der Demokratie unter Druck. Kommunalpolitische Herausforderungen am Beispiel Brandenburg. URL: <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/laendliche-raeume/520013/stuetzeder-demokratie-unter-druck/#footnote-target-1>.

Mattern, J. (2020): Dörfer nach der Gebietsreform. Die Auswirkungen der kommunalen Neuordnung auf kleine Gemeinden in Bayern (1978–2008). Regensburg.

Rottnick, L. (2011): Starke Ortsteile für Brandenburg? Strategien für Ortsbeiräte. KWI-Arbeitshefte, 18, Potsdam.

Salheiser, A./Dieckmann, J./Kamuf, V./Blüml, M. (2023): Demokratie unter Druck – Anfeindungen auf Amtsträger*innen in der Kommunalpolitik und Beschäftigte der Kommunalverwaltung Thüringens. URL: https://www.idz-jena.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/IDZ_Forschungsbericht_Angriffe_Kommunalpol_verw_2023.pdf.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2024): Wahlen in Sachsen-Anhalt. URL: <https://wahlergebnisse.sachsen-anhalt.de/>. 06.04.2025.

Statistisches Landesamt Sachsen (2024). Gemeinderatswahlen. URL: <https://wahlen.sachsen.de/gemeinderatswahlen.html>. 06.04.2025.

Zeit Online (2024): In mehr als 90 Thüringer Orten fehlen Kandidaten. URL: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2024-05/kommunalwahl-thueringen-kandidaten-fehlen-orte-91-ramelow>. 06.04.2025.

SWR Aktuell (2024): In mehr als 500 Gemeinden in RLP fehlen Ortsbürgermeister-Kandidaten. URL: <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/kommunalwahl/in-mehr-als-500-gemeinden-in-rlp-fehlen-ortsbuergemeister-kandidaten-100.html>. 06.04.2025.