

Katrin Harm, Julia Schubert und Jens Aderhold

# FULLTIMEJOB KOMMUNALES MANDAT?

## Die Arbeitssituation von Stadträten und Kreistagsmitgliedern im Vergleich

Untersuchungsergebnisse der Wiederholungsbefragung 2011

Kurzpräsentation



Halle



Dessau-Roßlau



Saalekreis



Köln

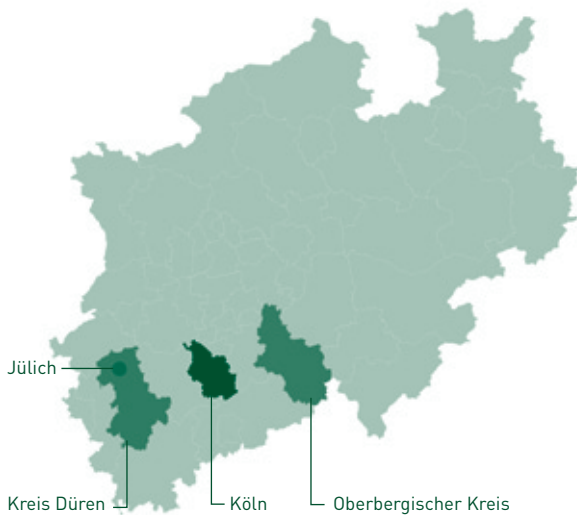


Jülich



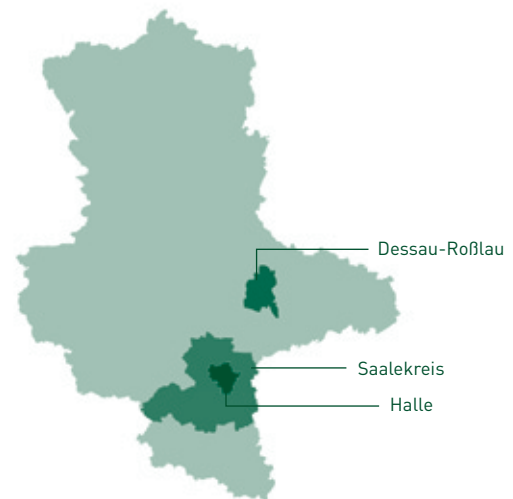
Oberbergischer Kreis

## Nordrhein-Westfalen



- Großstadt
- Mittelstadt
- Landkreis

## Sachsen-Anhalt



In keinem anderen Bereich fällt die Diskrepanz zwischen der öffentlich diskutierten und tatsächlichen Wirklichkeit derart groß aus, wie im Feld von Politik und ihrem Führungspersonal. Während in der öffentlichen Wahrnehmung unterstellt wird, Politiker verfolgen ihre eigenen Interessen, verschwenden Steuergelder oder sind gar korrupt, investieren Woche für Woche unzählige ehrenamtlich tätige Bürger ihre Freizeit, um den Alltag in Städten und Gemeinden zu gestalten und zu verbessern.

Max Weber, der nicht nur ein berühmter Sozialwissenschaftler, sondern auch selbst politisch aktiv war, hat auf die schwere Last derer hingewiesen, die sich in der Politik betätigen. Politik hat für ihn viel mit Handlungsvermögen zu tun (das man sich erst aneignen muss), aber auch mit einer disziplinierten Form der Lebensführung, was bedeutet, nicht nur jede Menge Abstriche in Kauf nehmen zu müssen, sondern die (Entscheidungs-)Lasten des Gemeinwesens auf wenige Schultern aufzuteilen. Erschwerend wirkt hierbei, dass es in einer unvollkommenen Welt mit unvollkommenen Menschen und Institutionen keine Garantie für die richtigen und guten Folgen der eigenen Entscheidungen gibt.

Obwohl wir seit fast 100 Jahren von diesen Einsichten wissen, halten wir als Bürger und als aufgeklärte Öffentlichkeit an zum Teil kaum erfüllbaren Ansprüchen an das politische Personal fest, um es zugleich für deren Unvermögen oder Fehlverhalten verantwortlich machen zu können. Besonders auf der lokalen Ebene muss dieser fatale Zusammenhang irritieren, sind es doch **Bürger aus den Städten und Gemeinden, die in ihrer Freizeit in die Rolle des ehrenamtlichen Politikers schlüpfen.**

Im Folgenden geht es nicht so sehr darum alle Facetten, d.h. positive und negative Seiten des politischen Alltags und der politischen Entscheidungsträger zu diskutieren. Vielmehr erscheint es notwendig, einen realistischen Blick auf die Menschen und ihre Aktivitäten im Bereich von kommunaler Politik zu werfen.

Für die Darstellung der unterschiedlichen Bedingungen kommunaler Mandatswahrnehmung wurde zum wiederholten Mal eine Befragung von Stadträten<sup>1</sup> und Kreistagsmitgliedern in vier Städten und zwei Landkreisen durchgeführt. Bereits 2006 hatten Mandatsträger aus den jeweiligen Untersuchungsgebieten in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt Angaben zu ihrer Arbeitssituation in den Kommunalvertretungen gemacht. Dabei wurde das Augenmerk insbesondere auf den Vergleich unterschiedlich großer Gebietskörperschaften in einem alten und einem neuen Bundesland gelegt. Durch die zweite Befragungswelle 2011 eröffnet sich nun zusätzlich die Möglichkeit, die Ergebnisse der ersten und zweiten Erhebung vergleichend zu betrachten. Den Kommunalpolitikern, die sich an den Befragungen beteiligt haben, sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

<sup>1</sup> Für einen besseren Lesefluss werden im folgenden Text ausschließlich männliche Formen verwendet.

# ① Kommunalpolitik zwischen Ehrenamt und Vollzeitbeanspruchung

Auch wenn das Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers auf der lokalen Ebene noch immer fest verankert ist, haben unter anderem die Ergebnisse der ersten Ratsmitgliederbefragung im Jahr 2006 dargelegt, dass sich – vor allem in den Großstädten – ein politischer Professionalisierungsprozess abzeichnet. Dieser Prozess vollzieht sich im Rahmen einer individuellen Verberuflichung von Kommunalpolitik als auch einer Parlamentarisierung kommunaler Arbeitsweisen.

Bisher sind nur wenige wissenschaftliche Arbeiten verfügbar, die die Arbeitssituation von Stadträten und Kreistagsmitgliedern in verschiedenen Gemeindegrößenklassen beschreiben und gleichzeitig einen Vergleich über zwei Zeitpunkte ermöglichen. Gerade der Aspekt des Zeitvergleichs steht daher im Mittelpunkt der anschließenden Darstellungen, denn hierüber lässt sich tendenziell prüfen, inwiefern Kommunalpolitik zunehmend Vollzeitbeanspruchung bzw. Ehrenamt bedeutet und inwieweit sich die bereits angeführten Professionalisierungsansätze erneut belegen lassen.

Die Annahme einer **Professionalisierung der Kommunalpolitik** begründet sich vor allem in dem **erheblichen Bedeutungswandel der Kommunalpolitik**, welcher in den letzten 20 Jahren zu beobachten ist. Neben einem allgemeinen Aufgabenwandel, von primären Versorgungsaufgaben (Wohnung, Ver- und Entsorgungsleistungen) hin zur Daseinsvorsorge (kommunale Sozialpolitik), hat sich der **Aufgabenkatalog der Kommunen**, insbesondere durch zunehmende Steuerungsaufgaben, **ausgedehnt**. Diese Entwicklung wirkt einerseits auf den zeitlichen Umfang und den persönlichen Aufwand, die zur Mandatsausübung notwendig sind, andererseits auf das Selbstverständnis der kommunalpolitischen Akteure. Bezugnehmend auf diese Problemlagen wurden für die durchgeführte Studie folgende forschungsleitenden Fragen formuliert:

- Welche aktuellen Aufgaben und Handlungserfordernisse zeigen sich auf der kommunalpolitischen Ebene?
- Inwieweit kann kommunale Politik noch als ehrenamtliche Tätigkeit ausgeübt werden?
- Gibt es Anhaltspunkte für einen Prozess der kommunalen politischen Professionalisierung?

Der vorliegende Kurzbericht präsentiert ausgewählte Ergebnisse der zweiten Befragungswelle und vergleicht diese mit den entsprechenden Ergebnissen der ersten Erhebung. Dabei wird sich die Darstellung an erster Stelle auf die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften konzentrieren und die Frage beantworten, welche Personen in der Lokalpolitik engagiert sind. Im Anschluss daran werden die Einschätzungen der befragten Kommunalpolitiker zur Arbeitssituation der Mandatsträger vorgestellt. Im vierten Kapitel wird erörtert, welche Bedeutung Parteien auf der kommunalpolitischen Ebene haben und wie es um den oft beschworenen sachorientierten Charakter kommunaler Politik bestellt ist. Zudem wird untersucht, ob den gewachsenen Herausforderungen auf der institutionellen Ebene durch eine zunehmende Parlamentarisierung der Arbeitsweisen in den Kommunalvertretungen begegnet wird, sich also innerhalb der Kommunalvertretungen und Fraktionen Formen der Arbeitsteilung etabliert haben, die mit parlamentarischen Arbeitsweisen der Bundes- und Landesebene vergleichbar sind.

Die Studie ordnet sich in den Sonderforschungsbereich 580 „Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition und Strukturbildung“ ein und wurde von den Instituten für Soziologie und Politikwissenschaft der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg durchgeführt. An der zweiten schriftlichen Befragung im Mai 2011 haben insgesamt 133 Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften in 4 Städten und 2 Landkreisen teilgenommen. Insgesamt haben sich 38 Prozent der kommunalen Mandatsträger an der Studie beteiligt. Obwohl die Rücklaufquote im Ver-

gleich zur Befragung im Jahr 2006 weitaus geringer ausfiel – hier beteiligten sich immerhin 48 Prozent der Mandatsträger – ist dieses Ergebnis für eine Zweitbefragung als durchaus zufriedenstellend zu bezeichnen.

	Anzahl der Ratsmitglieder 2011	Befragte Ratsmitglieder 2011	Rücklaufquote 2011	Rücklaufquote 2006
Gesamt	356	133	37,8%	48,1%
Halle	56	21	37,5%	37,5%
Köln	90	35	38,9%	50,5%
Dessau-Roßlau	50	18	36,0%	44,0%
Jülich	42	21	50,0%	59,5%
Saalekreis	60	20	33,3%	45,2%
Oberbergischer Kreis	58	18	31,0%	51,7%

## ② Demographische Merkmale der befragten Kommunalpolitiker

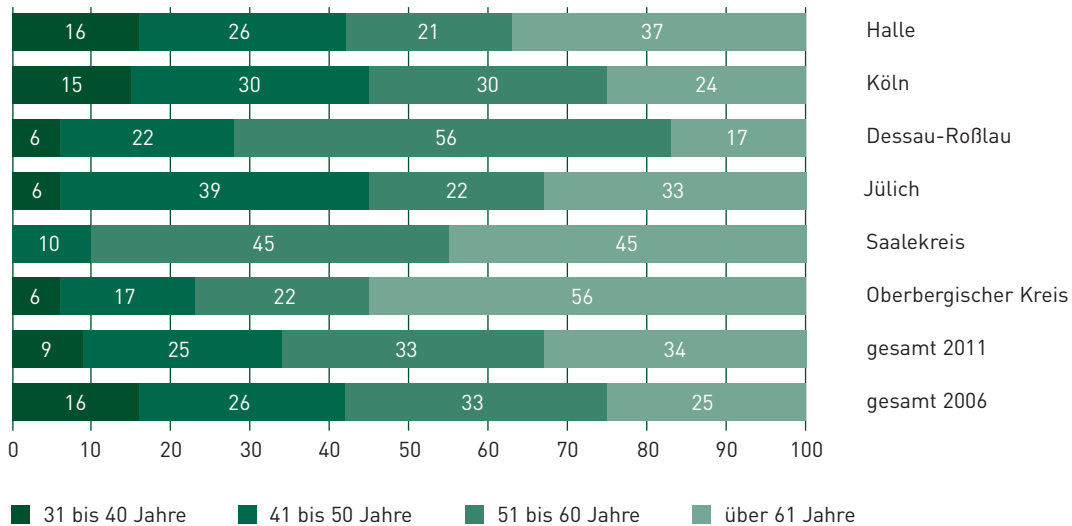
Kommunalpolitik wird von demokratisch gewählten Vertretern in den Stadträten und Kreistagen gestaltet. Um welche Personengruppen es sich dabei vorwiegend handelt, soll anhand der Merkmale Alter, Wohndauer vor dem ersten Mandat, Geschlecht und Bildungsabschluss beschrieben werden.

### 2.1. ALTERSSTRUKTUR

Betrachtet man die Altersstruktur der Mandatsträger, so lässt sich für beide Befragungszeiträume und für alle Untersuchungsgebiete feststellen, dass die Mehrheit der Stadtrats- und Kreistagsmitglieder das fünfte Lebensjahrzehnt bereits überschritten hat. Dabei sind die Mitglieder im Gesamtvergleich zu 2006 älter geworden, das Durchschnittsalter ist von 52 auf 55 Jahre gestiegen. Keiner der Befragungsteilnehmer unterschreitet die Altersgrenze von 30 Jahren, was als ein Anzeichen für Rekrutierungsprobleme auf der kommunalpolitischen Ebene gedeutet werden kann.

Vergleicht man die Ergebnisse der einzelnen Befragungsgebiete, fällt auf, dass insbesondere in den beiden Landkreisen das Durchschnittsalter der Mandatsträger mit je 59 Jahren höher ist als in den Städten und Mittelstädten (je 54 Jahre).

## Alter der Mandatsträger



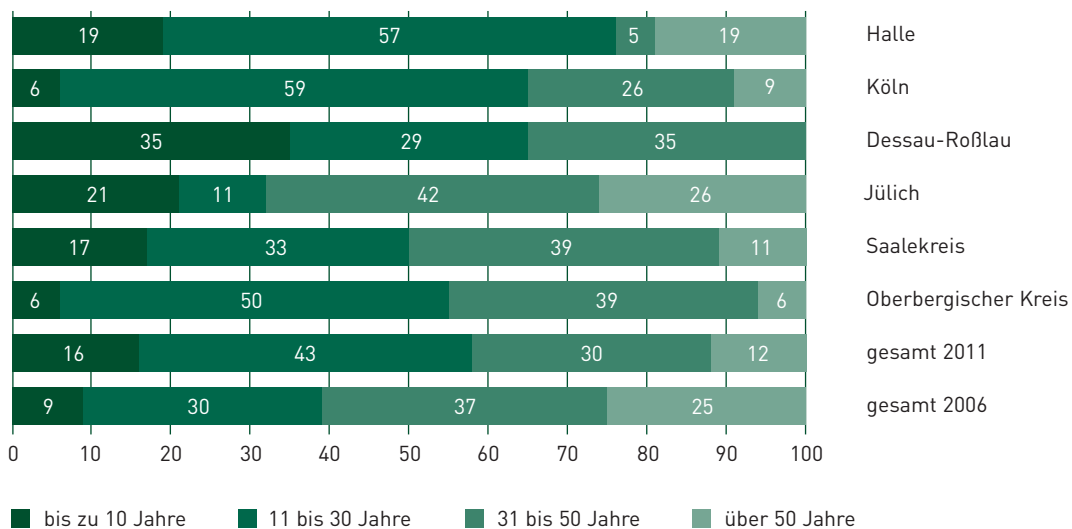
Anteile in Prozent; N = 126

## 2.2. WOHNDAUER DER RATS- UND KREISTAGSMITGLIEDER VOR DEM ERSTEN MANDAT

In den Stadträten und Kreistagen sind mehrheitlich Personen vertreten, die ihren Wohnsitz bereits seit einem längeren Zeitraum in der jeweiligen Gemeinde haben. Es ist anzunehmen, dass sich diese Personen durch einen hohen Bekanntheitsgrad auszeichnen, der sich günstig auf die Wahlchancen als Kommunalvertreter auswirkt. In den Räten sind jedoch auch Personen vertreten, die vor ihrem ersten Mandatsantritt weniger als 10 Jahre in der Kommune gelebt haben. Dies zeigt, dass der Faktor „Heimvorteil“ nicht allein ausschlaggebend ist.

Betrachtet man die Ergebnisse im Ost-West-Vergleich, fällt auf, dass ein Viertel der Befragten in den Kommunalvertretungen in Sachsen-Anhalt vor dem Mandatsantritt zehn und weniger Jahre in der Stadt oder dem Kreis gelebt hat, während dies in den Erhebungsgebieten in Nordrhein-Westfalen bei weniger als 10 Prozent der Fall ist. Stattdessen lebt in Nordrhein-Westfalen fast die Hälfte der Befragten (47 Prozent) bereits seit mehr als 31 Jahren vor dem ersten Mandatsantritt in der Kommune, was in den Kommunalvertretungen Sachsens-Anhalts nur auf 36 Prozent der Befragten zutrifft.

## Wohndauer in der Gemeinde vor dem ersten Mandat

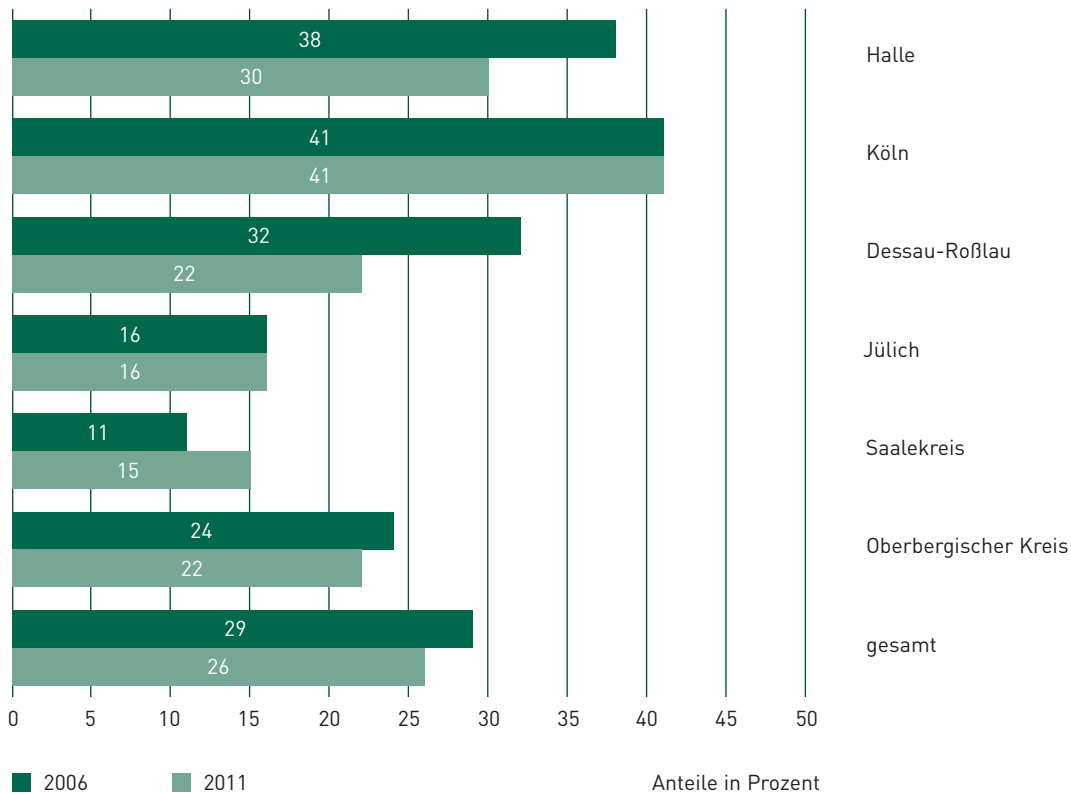


Anteile in Prozent; N = 127

### 2.3. DAS GESCHLECHTERVERHÄLTNISS IN DEN VERTRETUNGEN

Das Geschlechterverhältnis in den Kommunalvertretungen ist in allen Erhebungsgebieten in etwa gleich. Demnach nehmen Frauen weitaus seltener als Männer ein Rats- oder Kreistagsmandat wahr. Während jedoch der Frauenanteil in den Großstädten mindestens 30 Prozent beträgt, ist in den Mittelstädten und Landkreisen kaum mehr als ein Fünftel der Mandatsträger weiblichen Geschlechts. In Jülich und im Saalekreis sind gar nur 16 bzw. 15 Prozent der Mandatäre Frauen. Die Ergebnisse entsprechen denen aus dem Jahr 2006, wobei sich in der aktuellen Befragung der Anteil der männlichen Kommunalvertreter insgesamt sogar noch geringfügig vergrößert hat.

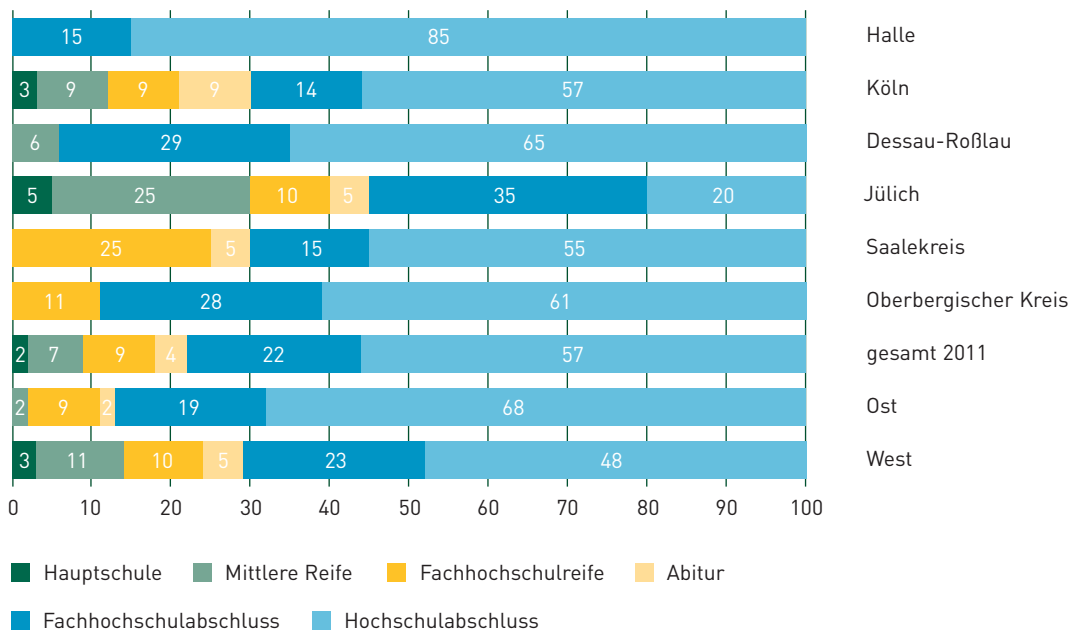
#### Anteil weiblicher Mandatsträger



### 2.4. BILDUNGSABSCHLÜSSE DER BEFRAGTEN RATS- UND KREISTAGSMITGLIEDER

Schon anhand der Ergebnisse der ersten Befragungswelle wurde deutlich, dass sich hinsichtlich der Bildungsabschlüsse der Mandatsträger Ost-West-Unterschiede zeigen. 2011 bestätigt sich wiederum, dass in den ostdeutschen Kommunalvertretungen ein vergleichsweise größerer Anteil der Mitglieder über einen Bildungsabschluss auf Hochschul- bzw. Fachhochschulniveau verfügt. Während in Sachsen-Anhalt 87 Prozent der Mandatsträger diesen Bildungsabschluss aufweisen, sind es in Nordrhein-Westfalen 71 Prozent. Zudem sind in den Räten von Köln und Jülich alle Bildungsabschlüsse vertreten, die Befragten in Halle hingegen haben ausnahmslos einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss. Insgesamt ist mit 21 Prozent der Anteil der Mandatäre mit Hauptschulabschluss, Mittlerer Reife, Fachhochschulreife oder Abitur in den Kommunalvertretungen im Vergleich zum durchschnittlichen Bildungsniveau der Bevölkerung recht gering.

## Bildungsabschluss der Mandatsträger



Anteile in Prozent; N = 130

# ③ Arbeitssituation der Kommunalvertretungen und ihrer Mandatsträger

## 3.1. AUFGABEN UND HERAUSFORDERUNGEN AUF DER KOMMUNALEN EBENE

Die Herausforderungen und Probleme, mit denen die Kommunalvertreter in den Stadträten und Kreistagen konfrontiert werden, sind maßgeblich durch gesellschaftliche Entwicklungen, veränderte Rahmenbedingungen und die sich hieraus ergebende vielfältige Aufgabenbelastung auf der kommunalen Ebene bestimmt. In Ergänzung zur ansonsten unveränderten Vorgängerbefragung wurden die Kommunalvertreter deshalb gebeten, die Bedeutung von 17 kommunalen Herausforderungen bzw. Aufgabenfeldern mit Hilfe einer Vierer-Skala von „sehr wichtig“ bis „sehr unwichtig“ einzustufen. Die Ergebnisse werden in der folgenden Grafik dargelegt, wobei die durchschnittlich bzw. über alle Kommunen hinweg als am wichtigsten erachteten Aufgaben am Kopf der Tabelle stehen und die folgenden Aufgaben nach sinkender Bedeutungszumessung sortiert sind. Um die feinen Unterschiede der Bedeutungsbeimessung zwischen den Kommunen erkennbar zu machen, basiert die Darstellung auf dem prozentualen Anteil der Befragten, die das Aufgabenfeld als „sehr wichtig“ einstufen.

Die sechs wichtigsten aktuellen Herausforderungen, die über alle Kommunen hinweg von durchschnittlich über der Hälfte der Befragten als „sehr wichtig“ eingeschätzt werden, sind:

- die Absicherung einer besseren Finanzausstattung der Kommunen durch Bund und Länder (79 Prozent);
- die Erhöhung der Transparenz kommunalen Handelns (54 Prozent);
- die Modernisierung der lokalen Verwaltung (53 Prozent);

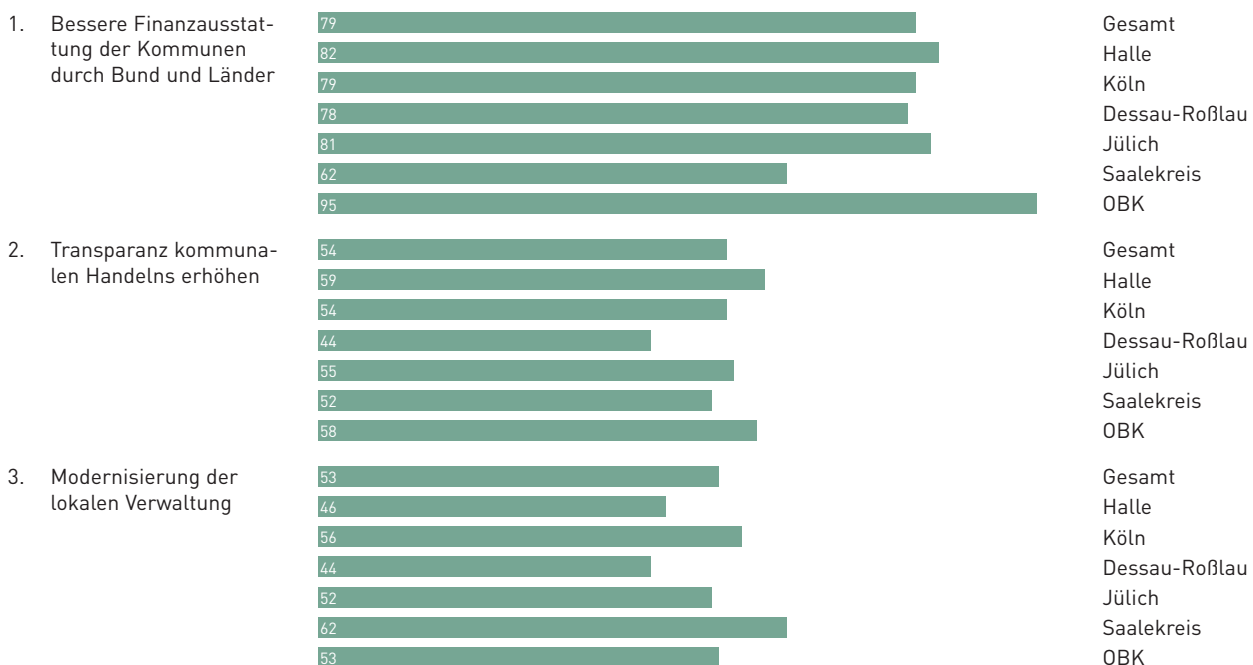
- die Stärkung der kommunalen Leistungsfähigkeit (53 Prozent);
- die Stärkung der Akzeptanz der lokalen Politik bei den Bürgern (52 Prozent) und
- die Entwicklung der kommunalen Infrastruktur (52 Prozent).

Eine vergleichende Betrachtung der Aussagen der Kommunalpolitiker in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen zeigt nur in wenigen Fällen Abweichungen. So werden beispielsweise die Aufgabenfelder Stärkung kommunaler Leistungsfähigkeit und Stärkung der regionalen Identität in den ostdeutschen Befragungsregionen durchschnittlich als wichtiger erachtet, während in den westdeutschen Gebieten die Gestaltung des Klimawandels und einer nachhaltigen Entwicklung vergleichsweise mehr Bedeutung beigemessen wird.

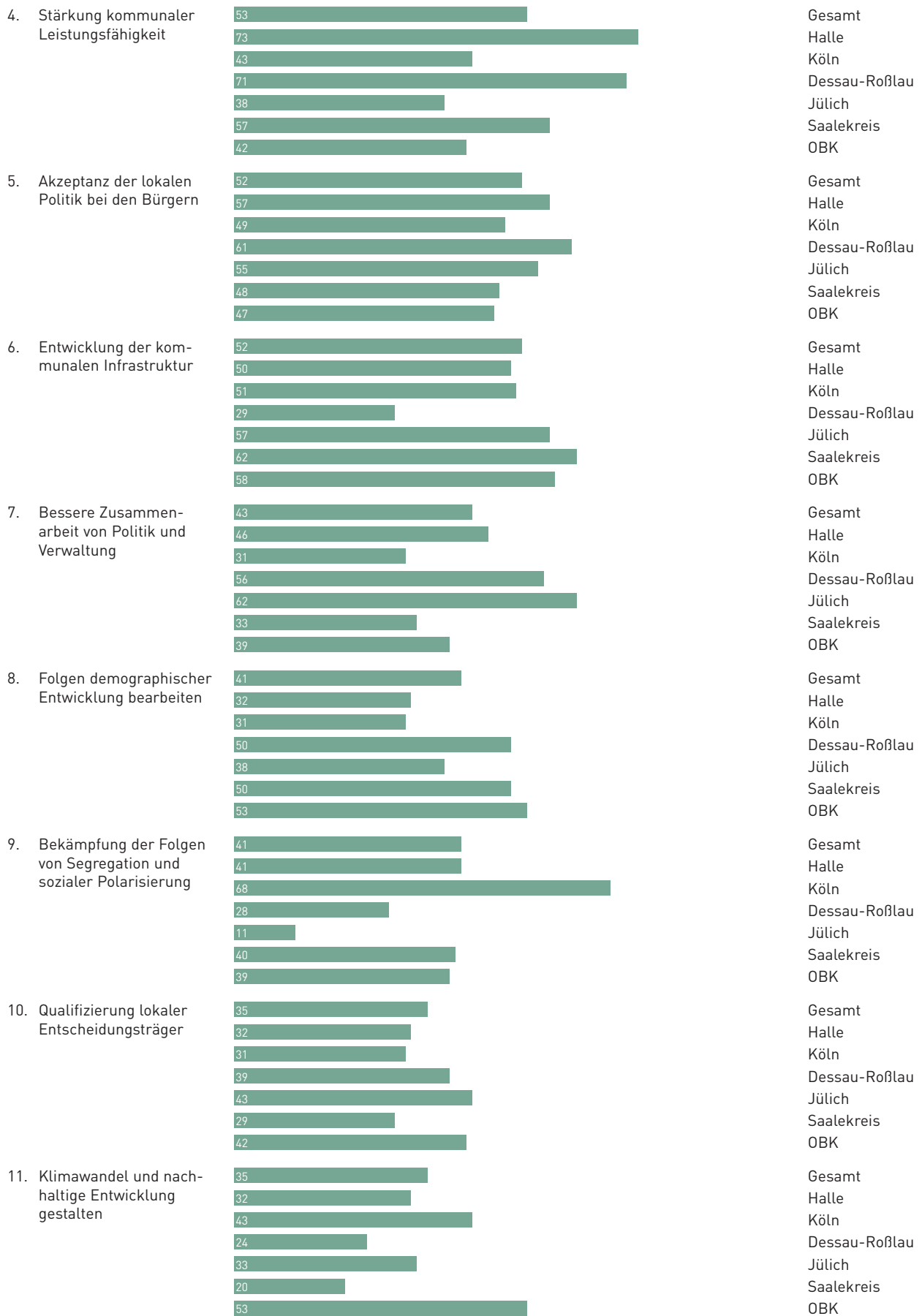
Die Wahrnehmung der derzeit drängenden kommunalen Aufgaben und Herausforderungen seitens der Mandatsträger ist folglich von großer Übereinstimmung geprägt. Nur bei einzelnen Aufgabenfeldern sind spezifische lokale Schwerpunktsetzungen erkennbar, auf die an dieser Stelle nur kurzfristig eingegangen werden kann. So zeichnen sich die Mandatsträger im Oberbergischen Kreis insbesondere dadurch aus, dass sie der Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen und der Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung großen Wert einräumen. In Dessau-Roßlau und Jülich gehört die Verbesserung der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung für über 50 Prozent der Befragten zu den derzeit sehr wichtigen Herausforderungen in ihrer Kommune. In den beiden Großstädten (Köln und Halle) hat das Aufgabenfeld Integration von Personen mit Migrationshintergrund einen höheren Stellenwert als in den anderen Untersuchungsgebieten, genau umgekehrt verhält sich dazu die Herausforderung Bearbeitung der Folgen demographischer Entwicklungen. Ein weiteres Merkmal von Köln ist darüber hinaus die große Relevanz, die das Thema Bekämpfung der Folgen von Segregation und sozialer Polarisierung seitens der befragten Mandatsträger erhält.

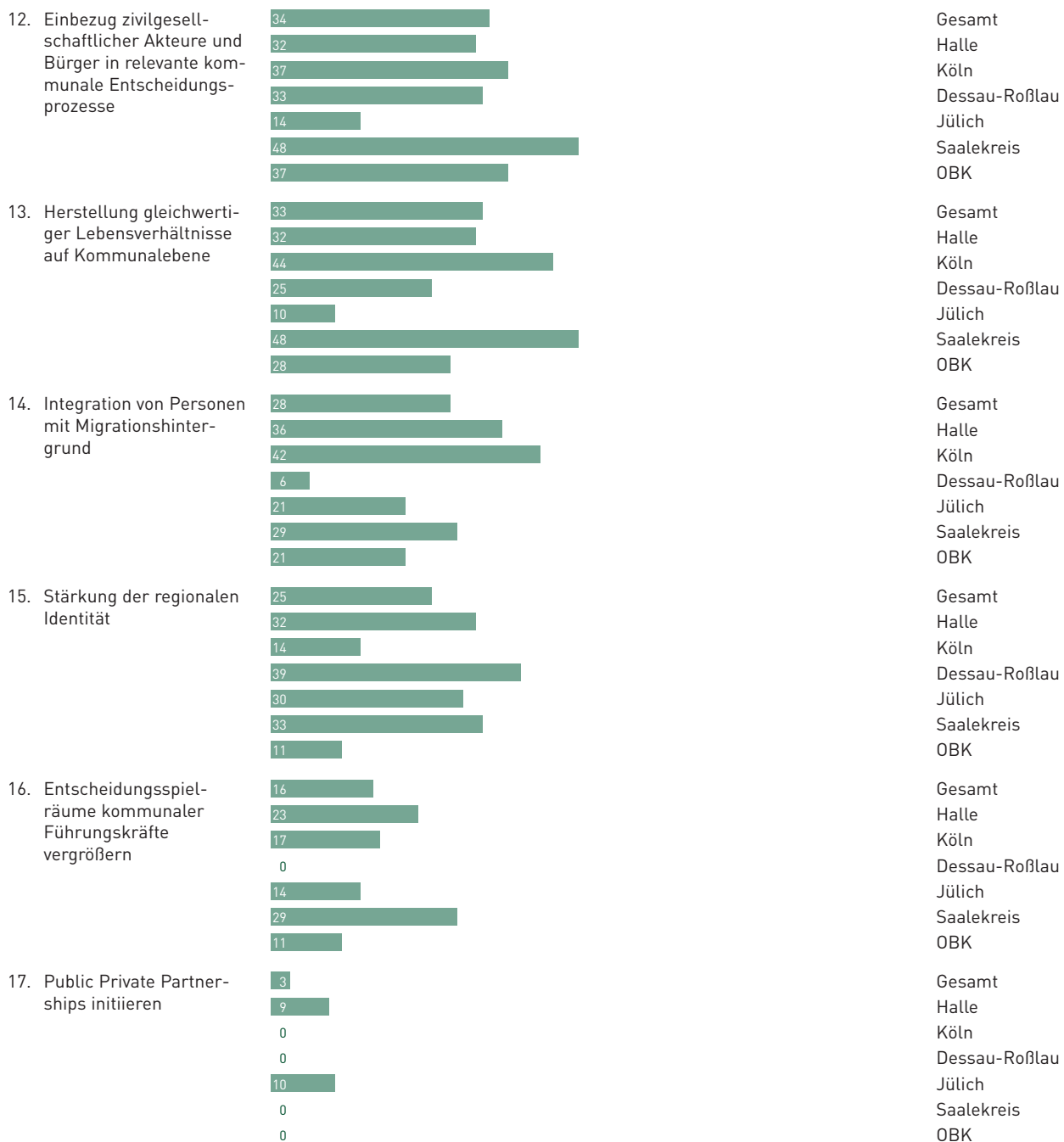
Es bleibt festzuhalten, dass die Kommunalvertreter zahlreiche Aufgaben zu bewältigen haben, die auf eine außerordentliche Belastungssituation hinweisen.

### Wichtige aktuelle Aufgaben und Herausforderungen auf der kommunalen Ebene









„Wo liegen aus Ihrer Sicht die größten aktuellen Herausforderungen auf kommunaler Ebene für Städte und Gemeinden? Welche Aufgaben kommunaler Entwicklung bzw. Modernisierung sind aus Ihrer Sicht sehr wichtig, eher wichtig, eher unwichtig oder sehr unwichtig?“ (sehr wichtig) N = 128 – 133 Anteile in Prozent

### 3.2. EINSCHÄTZUNGEN ZUR KOMMUNALEN FINANZIERUNGSSITUATION

Um zu einer angemessenen Einschätzung der kommunalen Aufgabenbelastung zu gelangen, sind jedoch nicht nur die Aussagen der Kommunalvertreter zu den wichtigsten Herausforderungen auf der lokalen Ebene aufschlussreich, sondern auch ihre Einschätzungen zur aktuellen und zukünftigen Finanzierungssituation in ihrer Kommune.

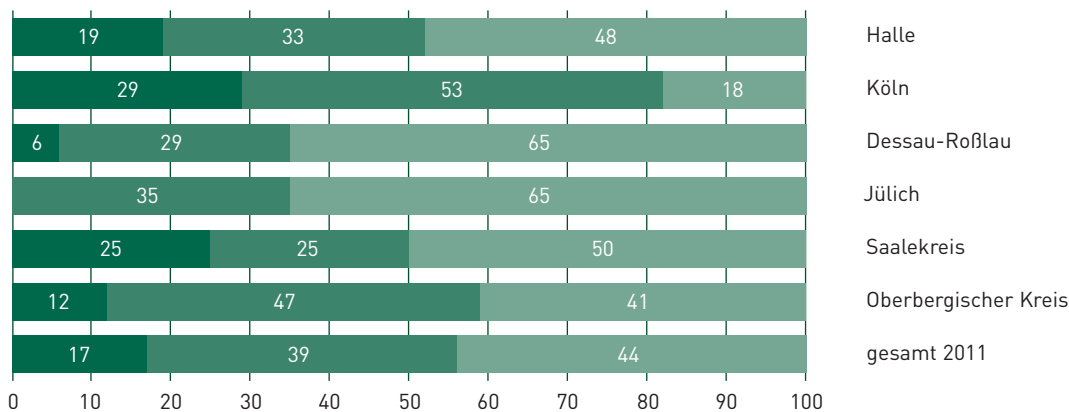
Insgesamt wird die aktuelle Finanzierungssituation von den meisten Rats- und Kreistagsmitgliedern schlecht beurteilt, in Nordrhein-Westfalen sind gar alle Mandatsträger dieser Meinung. Aber auch in Halle (10 Prozent) und Dessau-Roßlau (11 Prozent) glaubt nur eine deutliche Minderheit der Kommunalvertreter, dass sich ihre Kommune gegenwärtig in einer guten Finanzierungslage befindet.

Allein im Saalekreis zeichnet sich ein gegenteiliges Meinungsbild ab: Hier bewerten 85 Prozent der Befragten die aktuelle finanzielle Situation als „eher gut“ bzw. „sehr gut“. Dementsprechend lässt sich nachvollziehen, weshalb u.a. die Aufgabe, eine bessere Finanzausstattung der Kommunen zu erreichen, von den Mandatsträgern im Saalekreis als weniger wichtig beurteilt wird als in den anderen fünf Kommunen.

Neben der Einschätzung der aktuellen Finanzierungssituation wurden die Mandatäre weiterhin gebeten, ihre Erwartungen über die zukünftige Finanzierungssituation darzulegen. Nur eine Minderheit (17 Prozent) geht davon aus, dass in den kommenden fünf Jahren positive Entwicklungen zu erwarten sind, während mehr als doppelt so viele Mandatsträger von einer Verschlechterung der Situation ausgehen (44 Prozent). Dabei fallen die Erwartungen der Mandatsträger in Sachsen-Anhalt vergleichsweise schlechter aus als die ihrer Kollegen in Nordrhein-Westfalen.

Der Vergleich über die einzelnen Untersuchungsgebiete zeigt, dass gerade die Kommunalvertreter in den Mittelstädten die negativsten Erwartungen haben. So geht in Jülich niemand von einer Verbesserung der Finanzierungssituation aus und auch in Dessau-Roßlau meinen dies nur 6 Prozent. In Köln hingegen glaubt fast ein Drittel (29 Prozent) an eine positive Finanzentwicklung in ihrer Kommune. Damit ist der Anteil der Kölner Befragten, die eher pessimistisch in die Zukunft schauen (18 Prozent), weitaus geringer als in den anderen Befragungsgebieten (zwischen 48 und 65 Prozent).

### Einschätzung der zukünftigen Finanzierungssituation der Kommune



„Wie wird sich voraussichtlich die Gesamtsituation in Ihrer Kommune einschließlich der Zuschüsse von Bund und Ländern Ihrer Meinung nach in den nächsten 5 Jahren entwickeln?“

■ wird sich eher verbessern   ■ wird sich nicht verändern   ■ wird sich eher verschlechtern

Anteile in Prozent; N = 129

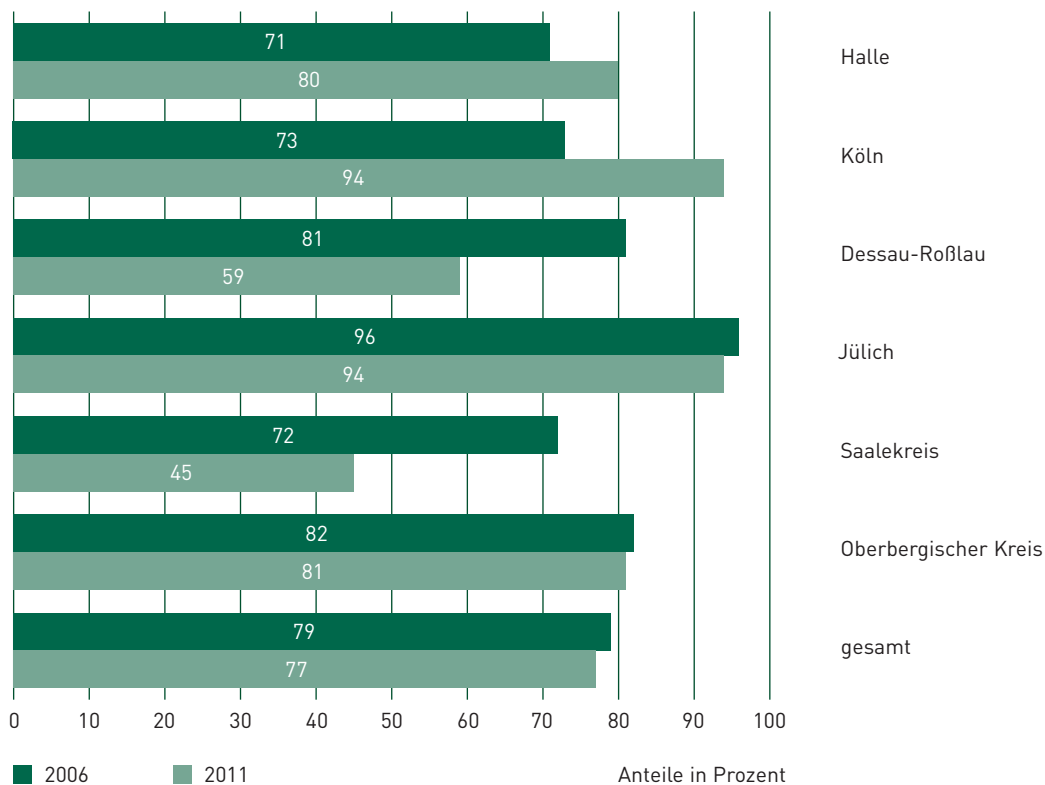
### 3.3. AUFGABENBELASTUNG DER KOMMUNALVERTRETUNGEN

Wie aufgezeigt wurde, müssen die Kommunalvertretungen und deren gewählte Mitglieder derzeit eine Vielzahl von Aufgaben – auch im Rahmen einer allgemein als unzureichend wahrgenommenen Finanzierungslage – bewältigen. In diesem Zusammenhang interessierte uns, inwieweit die Mandatsträger die Entwicklung der kommunalen Aufgabenbelastung innerhalb der letzten zehn Jahre einschätzen. Die Ergebnisse beider Befragungen fallen ähnlich aus: In beiden Jahren teilten etwas mehr als drei Viertel aller Befragten die Meinung, dass der kommunale Aufgabenumfang stark gestiegen sei (77 und 79 Prozent).

Der Vergleich der Befragungsgebiete in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen zeigt, dass in den westdeutschen Untersuchungsgebieten weitaus mehr Befragte von einer zunehmenden Aufgabenbelastung ausgehen. Während in Nordrhein-Westfalen fast alle Befragten (91 Prozent) einen gestiegenen Aufgabenumfang sehen, beläuft sich dieser Anteil in Sachsen-Anhalt auf weniger als ein Drittel (61 Prozent). Weiterhin wird insbesondere in den beiden Großstädten ein gewachsener Aufgabenumfang wahrgenommen, wohingegen weniger als die Hälfte der Mandatäre im Saalekreis dieser Aussa-

ge zustimmen (45 Prozent) und auch in Dessau-Roßlau nur 59 Prozent einen Aufgabenzuwachs konstatieren. Im Vergleich zu den anderen vier Untersuchungsgebieten und zu 2006 fallen die Einschätzungen in Dessau-Roßlau und im Saalekreis also deutlich positiver aus. Möglicherweise ist dies ein erstes Anzeichen dafür, dass die Arbeitssituation der Kommunalvertreter in diesen beiden Gebietskörperschaften weniger angespannt ist als in den übrigen vier Kommunen.

### Zunahme des kommunalen Aufgabenumfangs

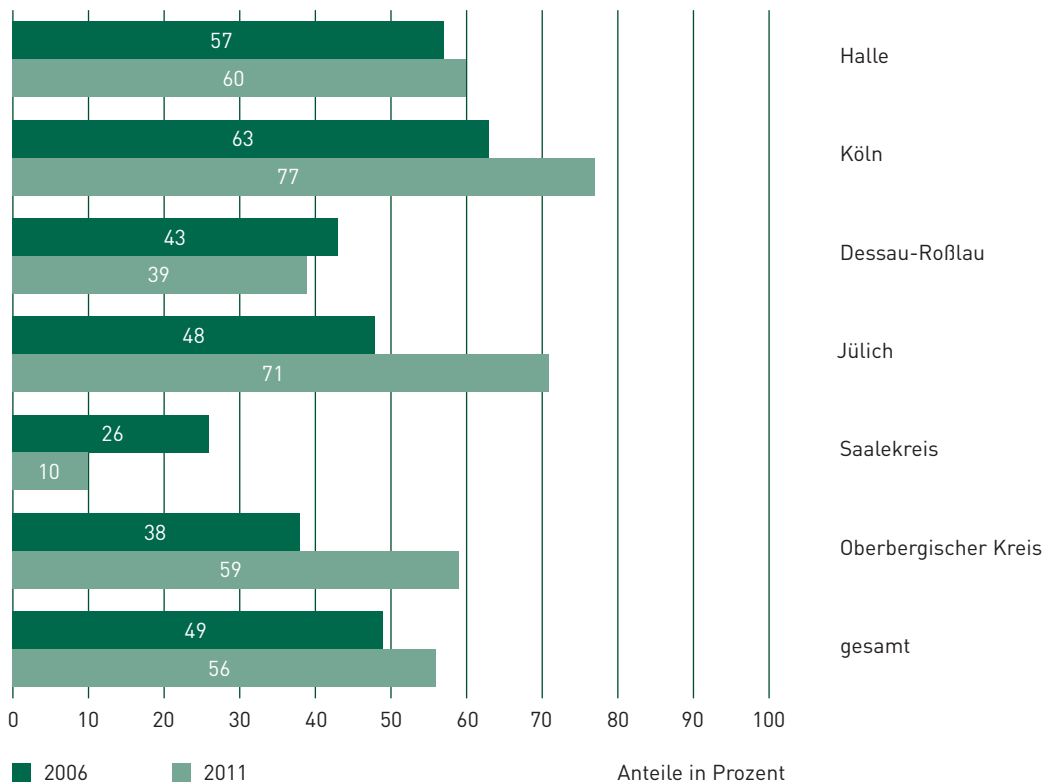


„Der Umfang kommunaler Aufgaben ist in den letzten zehn Jahren stark gestiegen.“  
 (stimme voll und ganz zu/stimme eher zu) 2006: N = 156 2011: N = 124

Man könnte annehmen, dass ein größerer Aufgabenumfang dazu führt, dass die Mandatsträger aktuell von einer Überforderungssituation der Stadträte bzw. Kreistage ausgehen. Tatsächlich ist es jedoch so, dass trotz eines mehrheitlich wahrgenommenen Aufgabenumfangs eine Überforderungssituation nur in einigen Kommunen zu bestehen scheint. So bestätigt durchschnittlich zwar mehr als die Hälfte der Befragten eine Überforderung der Räte (56 Prozent), zwischen den Kommunen sind hier aber deutliche Unterschiede erkennbar. Im Saalekreis beispielsweise verneint in beiden Befragungswellen eine große Mehrheit der Mandatsträger eine Überforderung ihres Kreistages (2006: 74 Prozent; 2011: 90 Prozent). Ähnlich verhält es sich in Dessau-Roßlau, wo aktuell ebenfalls mehrheitlich nicht von einer Überforderung des Rates ausgegangen wird (61 Prozent). In Halle, Köln, Jülich und im Oberbergischen Kreis hingegen sind die Mandatsträger anderer Ansicht. Hier gehen derzeit zwischen 59 und 77 Prozent der Befragten von einer Überforderung der Kommunalvertretung aus. Zudem hat sich, bis auf Halle, der Anteil derjenigen, die diesem Item zustimmen, seit 2006 stark erhöht – in Jülich und im Oberbergischen Kreis sogar um mehr als 20 Prozentpunkte im Vergleich zu 2006.

In Halle, Köln, Jülich und dem Oberbergischen Kreis geht somit die Einschätzung eines gestiegenen kommunalen Aufgabenumfangs mit dem Sachverhalt einher, dass eine deutliche Mehrheit der örtlichen Mandatsträger ihren Stadtrat bzw. Kreistag in einer Überforderungssituation sehen. In Dessau-Roßlau und dem Saalekreis fallen diese Einschätzungen eher gegenteilig aus.

## Überforderung des Stadtrates/Kreistages



„Der Rat ist oft durch die Vielzahl der kommunalen Aufgaben überfordert.“  
(stimme voll und ganz zu/stimme eher zu) 2006: N = 161 2011: N = 131

### 3.4. BELASTUNGSSITUATION DER EINZELNEN MANDATSTRÄGER

Wie bisher dargestellt, geht ein Teil der befragten Mandatsträger von einer institutionellen Überforderung der Stadträte und Kreistage aus. Von Interesse ist darüber hinaus, wie es um die individuelle Belastungssituation der Kommunalpolitiker bestellt ist und inwieweit Kommunalpolitik überhaupt noch im Rahmen eines Ehrenamtes ausgeübt werden kann bzw. ob sich der angenommene Professionalisierungsprozess im Sinne einer Verberuflichung der Kommunalpolitik bestätigt. Hierbei wird vor allem auf die zentralen individuellen Belastungsfaktoren der Rats- und Kreistagsmitglieder eingegangen (Zeitaufwand des Mandats; Vereinbarkeit von Beruf und Mandat).

#### BELASTUNGSFAKTOR 1: ZEITAUFWAND FÜR DAS MANDAT

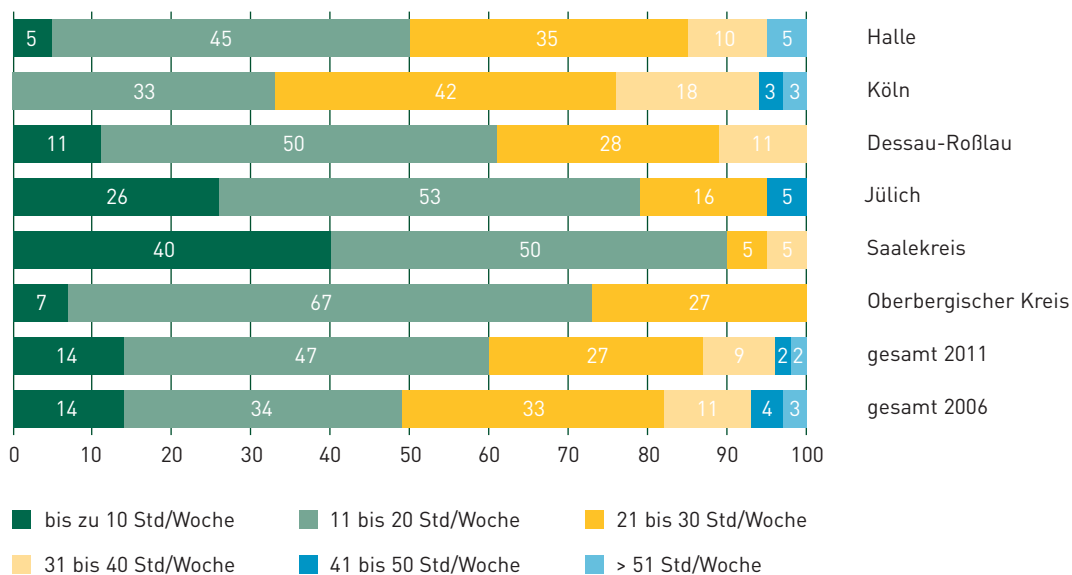
Die Wahrnehmung eines kommunalpolitischen Mandats bedeutet für die Mandatsträger einen zeitlichen Aufwand, welcher laut der aktuellen Ratsmitgliederbefragung im Durchschnitt bei 20 Stunden pro Woche liegt und sich dabei im Vergleich zur ersten Befragungswelle um 2 Stunden verringert hat. Es handelt sich bei dieser Angabe um den zeitlichen Aufwand für ratsrelevante Tätigkeiten wie Sitzungen des Rates, der Ausschüsse und der Fraktionen, aber auch für Informationsbeschaffung, Gespräche mit Bürgern und Interessenvertretern etc.

Wie bereits 2006 ist der zeitliche Arbeitsaufwand in den sechs Untersuchungsgebieten sehr unterschiedlich, wobei vor allem in den Großstädten die Ratstätigkeit einer Teilzeitbeschäftigung gleichzusetzen ist. Zwar hat sich in Halle und Köln der durchschnittliche Zeitaufwand im Vergleich beider Befragungszeitpunkte etwas verringert, jedoch ist dabei zu beachten, dass mindestens 15 Prozent der Befragten wöchentlich mehr als 30 Stunden aufwenden, in einigen wenigen Fällen sogar über 50

Stunden. Solch ein umfangreiches kommunalpolitisches Engagement ist in den anderen vier Kommunen weitaus seltener bzw. gar nicht vorhanden. In Halle gehen zudem mehr als zwei Drittel und in Köln mehr als 80 Prozent der Stadtratsmitglieder einer beruflichen Vollzeit- bzw. Teilzeitbeschäftigung nach, weshalb davon auszugehen ist, dass sich die Mandatsträger in einer extremen Belastungssituation befinden, die nur schwer mit dem Bild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers vereinbar ist.

Der durchschnittliche Zeitaufwand für die Mandatäre in den beiden Mittelstädten und den beiden Landkreisen ist durchgehend geringer zu veranschlagen und im Einzelvergleich sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Mandatsträger in Jülich (circa 16 Stunden pro Woche) und im Oberbergischen Kreis (circa 18 Stunden pro Woche) bringen im Vergleich zur ersten Befragungswelle aktuell etwas weniger Zeit für die Rats- bzw. Kreistagstätigkeit auf. Den geringsten Zeitaufwand veranschlagen zu beiden Befragungszeitpunkten die Mandatsträger im Saalekreis mit circa 13 bzw. 14 Stunden pro Woche. Der Durchschnittswert in Dessau hat sich seit 2006 nicht verändert und liegt bei ungefähr 20 Stunden pro Woche, was in etwa dem zeitlichen Aufwand der Kommunalvertreter in Halle entspricht. Dies kann als erstes Indiz dafür betrachtet werden kann, dass der politische Professionalisierungsdruck nicht mehr allein ein Phänomen der Großstädte ist.

### Zeitaufwand für das kommunale Mandat



Anteile in Prozent; N = 125

### BELASTUNGSFAKTOR 2: VEREINBARKEIT VON BERUF UND MANDAT

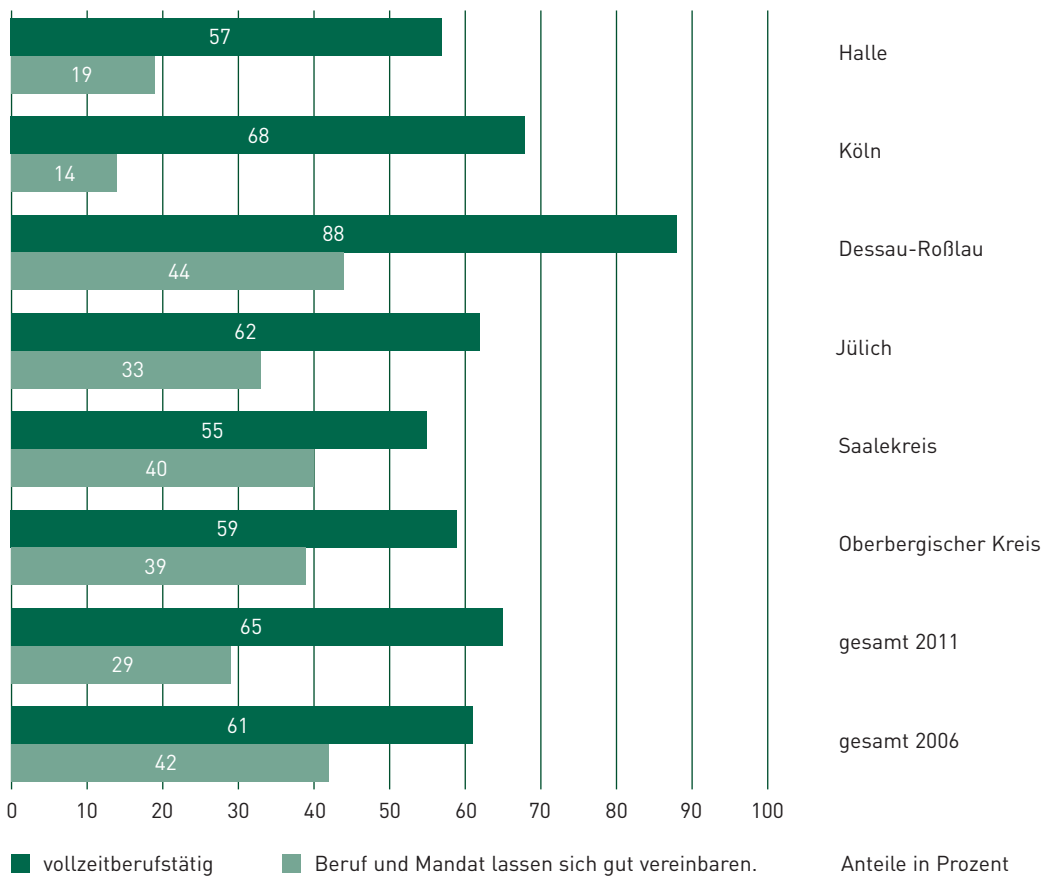
Wenn man die berufliche Einbindung der Mandatsträger betrachtet, wird schnell verständlich, weshalb der umfangreiche Zeitaufwand, der mit einem kommunalen Mandat verbunden ist, zu Problemen bei der Mandatswahrnehmung führen kann bzw. zu einer negativen Einschätzung der Möglichkeit einer Vereinbarkeit von Beruf und Mandat seitens der Kommunalvertreter führt.

Im Durchschnitt sind aktuell 65 Prozent der befragten Mandatsträger vollzeiterwerbstätig, von einer guten Vereinbarkeit von Beruf und Mandat geht dementsprechend auch nur eine Minderheit von 29 Prozent der Befragten aus. Im Zeitvergleich wird deutlich, dass sich der Anteil derjenigen, die eine gute Vereinbarkeit empfinden, seit 2006 (42 Prozent) deutlich verringert hat.

Der Quervergleich über die einzelnen Gebietskörperschaften verdeutlicht andererseits, dass in der Wahrnehmung der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat zwischen den beiden Großstädten und den anderen Untersuchungsgebieten klar unterschieden werden muss. Während in Halle und Köln weniger als 20 Prozent der Befragten angeben, dass ihre berufliche Tätigkeit gut mit der Ausübung des

Mandates in Einklang zu bringen ist, stimmt dieser Aussage in den anderen Kommunen mehr als ein Drittel der Befragungsteilnehmer zu. Diese Ergebnisse korrelieren mit den höheren zeitlichen Verpflichtungen der Mandatare in Halle und Köln. Ob von einer guten Vereinbarkeit von Beruf und Mandat gesprochen wird, hängt also scheinbar von der beruflichen Einbindung als auch dem zeitlichen Aufwand für die Mandatsausübung ab. Erklärungsbedürftig sind jedoch weiterhin die Angaben der Befragten in Dessau-Roßlau, wo mehr als 80 Prozent vollzeiterwerbstätig sind und durchschnittlich 20 Stunden pro Woche für die Ratstätigkeit aufwenden, jedoch mehrheitlich von einer guten Vereinbarkeit von Beruf und Mandat ausgehen.

### Anteil Vollzeitberufstätiger, Vereinbarkeit von Beruf und Mandat



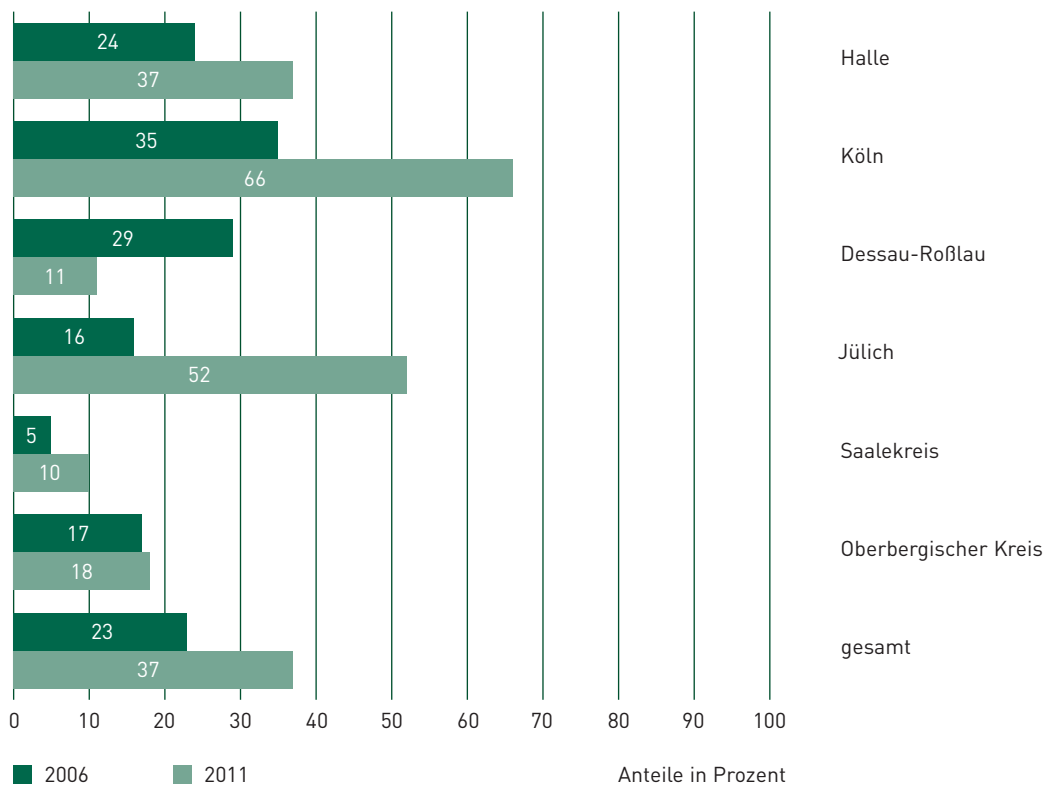
„Beruf und Mandat lassen sich in meinem Beruf gut vereinbaren.“

N = 133

### 3.5. KOMMUNALVERTRETER ZWISCHEN AUFGABENÜBERFORDERUNG UND VERBERUFLICHUNG

Angesichts der Vielfalt der zu bewältigenden Aufgaben und des hohen Zeitaufwandes einiger Befragter für das kommunalpolitische Mandat, wurden die Kommunalvertreter gebeten, darüber Auskunft zu erteilen, ob sie sich persönlich bei der Ausübung ihres Mandats überfordert fühlen. Dem stimmt inzwischen mehr als ein Drittel aller Befragten zu (37 Prozent), wobei insbesondere der Anstieg um 14 Prozentpunkte im Vergleich zu 2006 auffällt. Als besonders drastisch ist die Entwicklung in den beiden nordrhein-westfälischen Städten zu bezeichnen: Hier sind die Werte im Vergleich zu 2006 jeweils um mehr als 30 Prozentpunkte gestiegen. Köln und Jülich sind auch im Gesamtvergleich die einzigen beiden Befragungsgebiete, in denen mehr als die Hälfte der befragten Kommunalvertreter angibt, sich persönlich überfordert zu fühlen. In den vier verbleibenden Kommunen meint hingegen jeweils nur eine Minderheit von weniger als 30 Prozent, persönlich überfordert zu sein, im Saalekreis sind es gar nur 5 Prozent.

## Persönliche Überforderung der Mandatsträger



„Ich fühle mich oft von der Vielzahl der kommunalen Aufgaben überfordert.“  
 (stimme voll und ganz zu/stimme eher zu) 2006: N = 161 2011: N = 130

Angesichts des ausgeprägten Belastungsempfindens eines Großteils der Kölner Stadträte lässt sich nachvollziehen, weshalb sich nur drei Prozent der Kölner Befragten gegen eine allgemeine Vollalimentierung und damit für die vollständige Beibehaltung des ehrenamtlich ausgeübten Mandats aussprechen. 2006 lag dieser Anteil noch bei 13 Prozent und auch in Halle, Jülich und dem Oberbergischen Kreis sind gegenüber 2006 deutlich weniger Befragte der Ansicht, dass im Rat oder Kreistag überhaupt keine Vollzeitpolitiker tätig sein sollten. Die geringste Notwendigkeit, das Leitbild des Ehrenamtes in eine politische Vollzeittätigkeit zu überführen, existiert scheinbar in Dessau-Roßlau und im Saalekreis. Hier meinen jeweils circa drei Viertel der Befragten, dass eine Vollalimentierung für keines der Ratsmitglieder in Frage kommen würde.

Da die Mitglieder der Stadträte und Kreistage verschiedene kommunalpolitische Positionen bzw. Funktionen auszeichnen, die jeweils mit unterschiedlich großem Aufwand verbunden sind, ist es im Rahmen der Debatte über eine allgemeine Vollalimentierung des kommunalpolitischen Mandats sinnvoll, die Mandatsträger danach zu befragen, welche Positionen ihrer Ansicht nach durch volle Bezahlung als Fulltime-Job anerkannt werden sollten. Dabei zeigen sich in den sechs Untersuchungsgebieten unterschiedliche Präferenzen. In Köln ist die Zustimmung zu einer Vollalimentierung diverser Ratspositionen vergleichsweise am höchsten. Allgemein ist der Wunsch nach Vollalimentierung in Bezug auf Positionen wie Fraktions-, Ausschuss- oder Ratsvorsitz im Vergleich zur ersten Befragungswelle gestiegen. Am stärksten trifft das auf die Position des Fraktionsvorsitzenden zu, hier meinen aktuell mehr als ein Drittel aller Befragten (37 Prozent), dass diese Position einem Fulltime-Job entspricht und auch so entlohnt werden sollte.



## Vollalimentierung bestimmter Positionen

Vollalimentierung	Halle	Köln	Dessau-Roßlau	Jülich	Saalekreis	OBK	gesamt 2011	gesamt 2006
niemand	62	3	78	57	75	61	50	52
alle Mitglieder	5	51	0	0	0	6	15	12
Fraktionsvorsitzende	24	74	6	38	15	33	37	35
Stadtrats- bzw. Kreistagsvorsitzende	24	51	11	14	5	6	23	22
Vorsitzende wichtiger Ausschüsse	9	31	0	14	5	17	15	10

„Aus Ihrer Erfahrung, glauben Sie, dass bestimmte Positionen im Stadtrat/Kreistag durch Vollzeitpolitiker wahrgenommen werden sollten, die für ihre Arbeit bezahlt werden? Welche Funktionen sollten voll bezahlt werden?“

Anteile in Prozent; N = 133

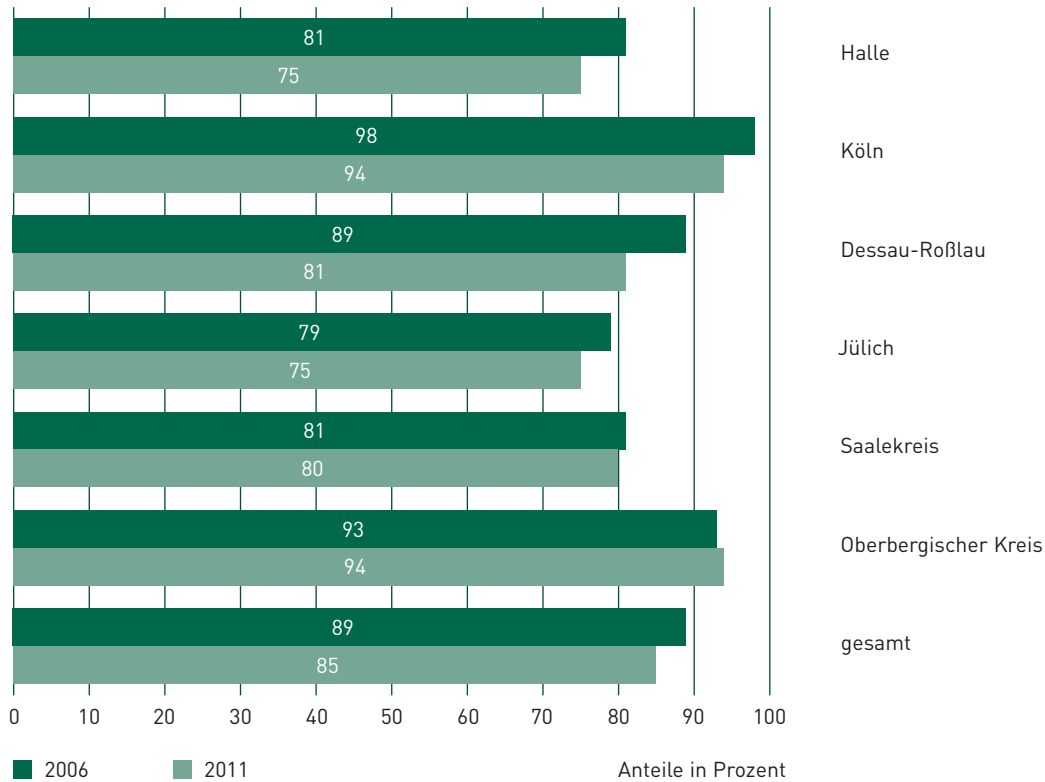
## ④ Die Rolle der Parteien in den Kommunalvertretungen

In beiden Befragungswellen wurden die Mandatsträger um Angaben zu ihrer Parteimitgliedschaft bzw. Mitgliedschaft in einer kommunalen Wählergemeinschaft, zu ihren Parteiämtern und zu ihrem Selbstbild und Auftreten als Parteimitglied gebeten. Zudem interessierte uns, inwieweit nach Ansicht der Befragten in den sachpolitischen Debatten in den Stadträten bzw. Kreistagen parteipolitische Aspekte eine Rolle spielen sollten. Bezüglich dieser Fragen ist vor allem der Vergleich zwischen den beiden Bundesländern interessant, da hier die relativ junge Tradition des demokratischen Parteiensystems in Sachsen-Anhalt dem deutlich länger etablierten Parteiensystem in Nordrhein-Westfalen gegenübersteht.

### 4.1. PARTEIMITGLIEDSCHAFT

Sowohl 2006 als auch 2011 gibt eine deutliche Mehrheit der befragten Ratsmitglieder an, Mitglied einer der fünf politischen Parteien – CDU, SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen oder FDP – zu sein. Während jedoch 2006 noch 89 Prozent aller Befragungsteilnehmer in einer Partei organisiert waren, ist dieser Anteil in allen Befragungsgebieten, mit Ausnahme des Oberbergischen Kreises, 2011 leicht gesunken und beträgt aktuell 85 Prozent. Trotzdem sind in Köln und im Oberbergischen Kreis auch 2011 noch mehr als 90 Prozent der befragten Rats- und Kreistagsmitglieder in einer der genannten politischen Parteien organisiert. In Halle und Jülich ist dieser Anteil mit je 75 Prozent deutlich geringer. Weiterhin sind in Köln und im Oberbergischen Kreis alle Befragten entweder parteigebunden oder Mitglied einer kommunalen Wählervereinigung (KWG), während in den anderen vier Untersuchungsgebieten zwischen 5 bis 15 Prozent der Mandatäre nicht organisatorisch gebunden sind.

## Anteil Parteimitglieder unter den Mandatsträgern



„Sind Sie Mitglied in einer Partei?“ 2006: N = 159 2011: N = 133

## 4.2. DAUER DER MITGLIEDSCHAFT IN EINER PARTEI BZW. KOMMUNALEN WÄHLERGEMEINSCHAFT

Wie dargelegt, differiert der Anteil der Parteimitglieder in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Um die Bedeutung von Parteien bzw. KWGs auf der kommunalen Ebene jedoch adäquat einschätzen zu können, sind unserer Meinung nach weitere Faktoren zu beachten. So zum Beispiel die Dauer der Mitgliedschaft.

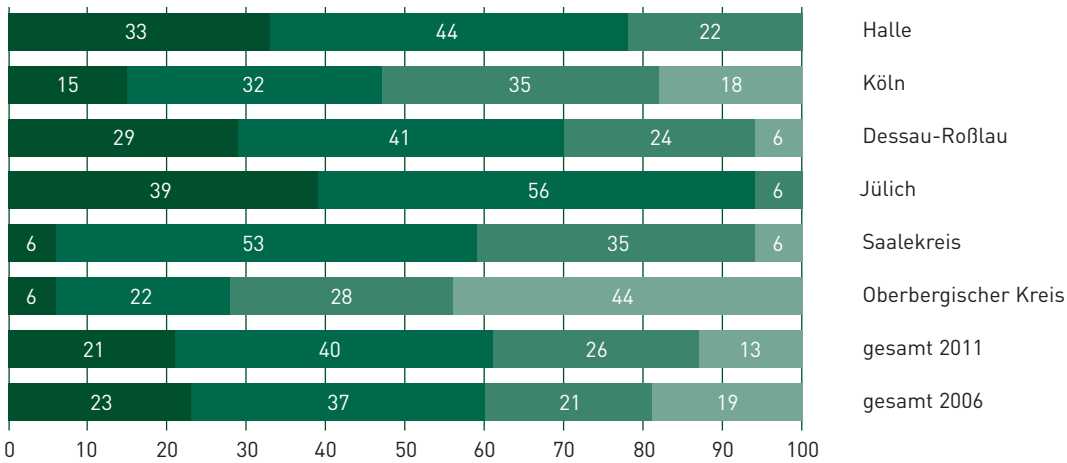
Die Ergebnisse der beiden Befragungswellen fallen diesbezüglich ähnlich aus. Sowohl 2006 als auch 2011 gaben je circa 40 Prozent der befragten Mandatsträger an, seit 10 bis 20 Jahren Mitglied ihrer Partei/KWG zu sein. Deutlich weniger Befragungsteilnehmer weisen hingegen Mitgliedschaften auf, die erst seit 10 Jahren bestehen (21 bis 23 Prozent). Weitaus größer ist weiterhin der Anteil der „alten Hasen“, deren Eintritt mehr als 20 Jahre zurückreicht (circa 40 Prozent). Eine große Mehrheit der betroffenen Kommunalvertreter hat sich also vor mehr als 10 Jahren politisch gebunden, was darauf schließen lässt, dass gerade die stark vertretenen Parteien nicht nur bei der Personenauswahl in den politischen Vertretungen der kommunalen Ebene eine wichtige Rolle spielen, sondern auch bei der Gestaltung kommunaler Programmatiken.

Die Auswertung der Befragungsergebnisse macht jedoch deutlich, dass sich die Mitgliedschaftsdauer in den jeweiligen Gebieten recht unterschiedlich gestaltet. So gehört nahezu die Hälfte der gebundenen Kreistagsmitglieder im Oberbergischen Kreis zu den „alten Hasen“ mit einer Mitgliedschaftsdauer von mehr als 30 Jahren (44 Prozent). Die beiden Landkreise zeichnen sich ebenfalls durch eher längere Mitgliedschaften aus, nur ein minimaler Anteil von 6 Prozent ist hier erst innerhalb der letzten 10 Jahre beigetreten. In den Groß- und Mittelstädten liegt der Anteil von „Neumitgliedern“ deutlich höher.

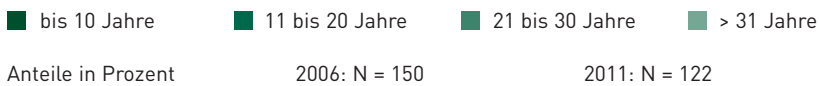
Betrachtet man die Ergebnisse für Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen im Vergleich, ist für beide Befragungszeitpunkte feststellbar, dass die Mandatsträger in den nordrhein-westfälischen Untersuchungsgebieten vergleichsweise länger Mitglied ihrer politischen Organisation sind. Während

etwas mehr als zwei Drittel der ostdeutschen Kommunalvertreter erst innerhalb der letzten 20 Jahre Mitglied geworden sind (69 Prozent), trifft dies in den westdeutschen Gebieten für einen weitaus geringeren Anteil zu (54 Prozent). Das lässt sich zu einem Großteil sicherlich damit erklären, dass das demokratische Parteiensystem westdeutscher Prägung erst 1991 in Sachsen-Anhalt eingeführt wurde.

### Dauer der Mitgliedschaft in einer Partei bzw. kommunalen Wählergemeinschaft



„Wie lange sind Sie Mitglied dieser Partei oder Wählergemeinschaft?“



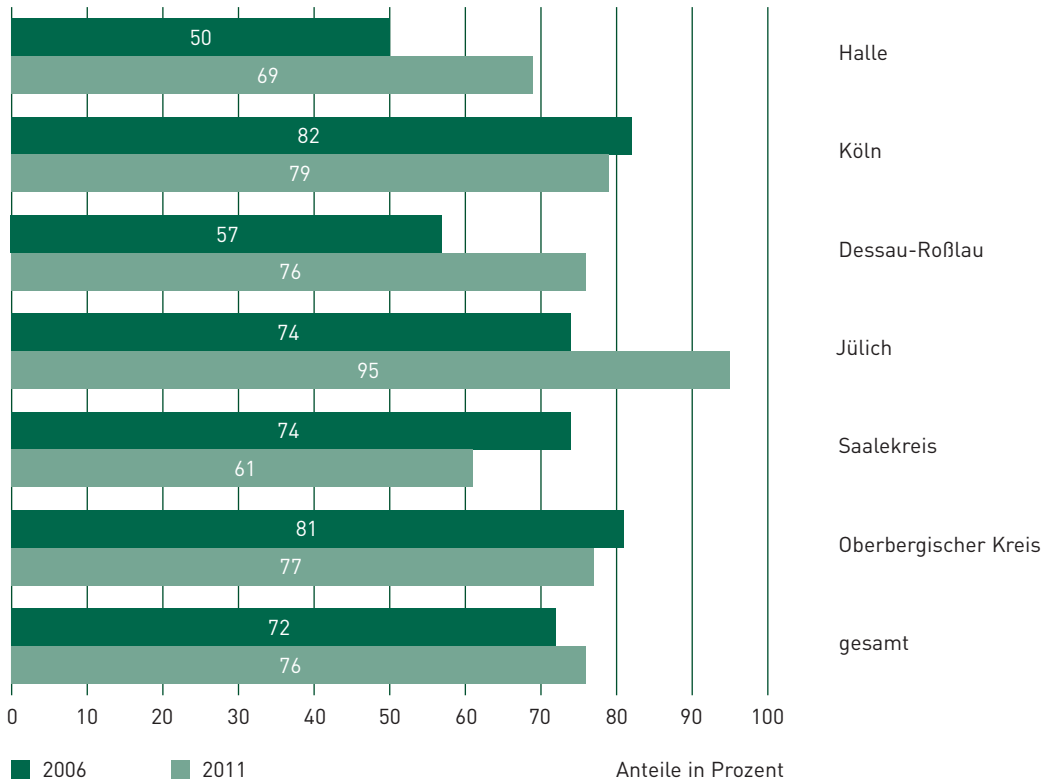
### 4.3. SELBSTBILD DER MANDATSTRÄGER

In Bezug auf das Selbstbild der organisationsgebundenen Mandatsträger sind für uns insbesondere zwei Aspekte von Interesse. Einerseits, ob sich die Befragten selbst als Vertreter ihrer Partei bzw. Wählergemeinschaft sehen, andererseits inwiefern sie öffentlich oder privat als Mitglied der jeweiligen politischen Gruppierung in Erscheinung treten. Hohe Zustimmungsraten zu beiden Fragen, dürften die bereits formulierte Annahme bestätigen, dass die Räte und Kreistage stark partei- bzw. organisationspolitisch geprägt sind.

Die überwiegende Mehrheit der befragten Stadtrats- und Kreistagsmitglieder, die zu einer Partei oder Wählergemeinschaft gehören, sieht sich auch als Vertreter dieser Gruppierung. So bestätigten 2006 und 2011 annähernd drei Viertel der gebundenen Mandatsträger sich „sehr stark“ bzw. „eher stark“ als Vertreter ihrer Partei bzw. KWG zu sehen (73 Prozent). Insbesondere in Jülich kann diesbezüglich von einem hohen Identifikationsgrad ausgegangen werden (2011: 95 Prozent Zustimmung).

Entsprechend der bisher dargestellten geringeren Bedeutung von Parteien bzw. KWGs in Sachsen-Anhalt scheint auch das Selbstbild der gebundenen Mandatsträger weniger stark organisationspezifisch bestimmt als in den drei westdeutschen Gebieten. Der zeitliche Vergleich lässt aber erkennen, dass hier möglicherweise von einem Angleichungsprozess – zumindest bezüglich der beiden untersuchten Städte – ausgegangen werden muss. Sowohl in Halle, als auch in Dessau-Roßlau ist der Anteil derjenigen Mandatsträger, die sich als Parteivertreter bzw. Vertreter ihrer KWG empfinden, jeweils um 19 Prozentpunkte gestiegen.

## Selbstbild der Mandatsträger als Parteivertreter



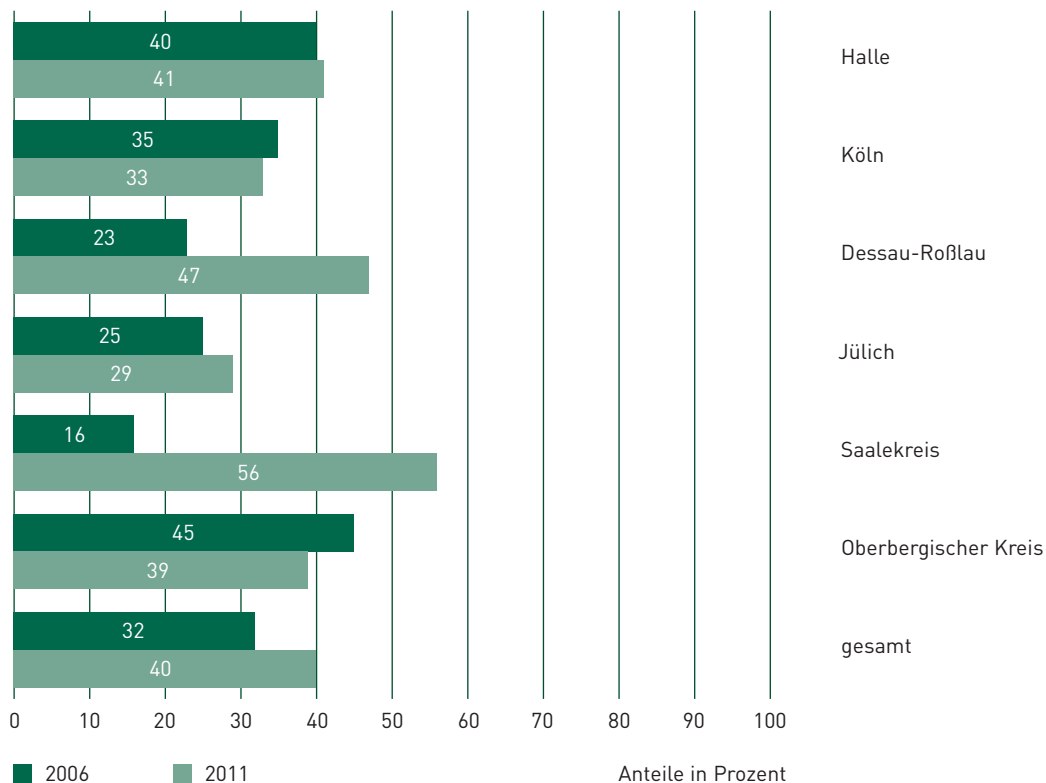
„Wie stark sehen Sie sich im Stadtrat/Kreistag als Vertreter Ihrer Partei?“  
 (sehr stark/eher stark) 2006: N = 154 2011: N = 128

Kommen wir nun zu der Frage, ob die Mandatsträger in ihrem privaten und öffentlichen Umfeld „immer“ als Mitglied ihrer jeweiligen Partei- oder Wählervereinigung auftreten. Die Befragungsergebnisse verdeutlichen, dass sich die gebundenen Ratsmitglieder nicht nur mehrheitlich als Vertreter ihrer Partei bzw. KWG sehen, sondern auch als solche auftreten, wenn in ihrer Umgebung das Gespräch auf Politik kommt oder sie sich in ihrem Freundes-, Bekannten- oder Familienkreis bewegen. Wir gehen daher davon aus, dass Parteipolitik zum Alltag vieler Mandatsträger gehört und parteipolitisches Kalkül und Programm bei der Ratstätigkeit eine einflussreiche Rolle spielen.

Nur ein verschwindend geringer Anteil von 6 Prozent gibt an, üblicherweise nicht als Mitglied der eigenen Partei oder Wählergemeinschaft in Erscheinung zu treten. In den Mittelstädten Dessau-Roßlau und Jülich verneinen dies sogar alle befragten organisationsgebundenen Mandatsträger. Auch in Köln und dem Oberbergischen Kreis tritt die Mehrheit zumindest gelegentlich als Parteimitglied bzw. Mitglied einer KWG auf. Überraschend ist, dass sich zwar aktuell nur noch 61 Prozent der organisationsgebundenen Mandatsträger im Saalekreis als Vertreter ihrer Partei bzw. KWG verstehen, andererseits jedoch 56 Prozent angeben, immer als Mitglied ihrer Organisation aufzutreten.

Ebenso überrascht, dass die organisationsgebundenen Kommunalvertreter in Sachsen-Anhalt deutlich öfter angeben, immer als Partei- bzw. KWG-Vertreter aufzutreten (46 Prozent), als ihre Kollegen aus Nordrhein-Westfalen (33 Prozent). Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass in Sachsen-Anhalt stärker die Notwendigkeit gesehen wird, die Partei bzw. KWG nach außen hin zu vertreten, während in Nordrhein-Westfalen aufgrund der längeren Dauer und möglicherweise auch stärkeren Akzeptanz des Parteiensystems diesbezüglich die Anstrengungen der einzelnen Mandatsträger geringfügiger ausfallen.

## Auftreten als Parteimitglied



„Treten Sie als Mitglied der Partei/Wählergemeinschaft auf?“

(ja, immer) 2006: N = 160 2011: N = 122

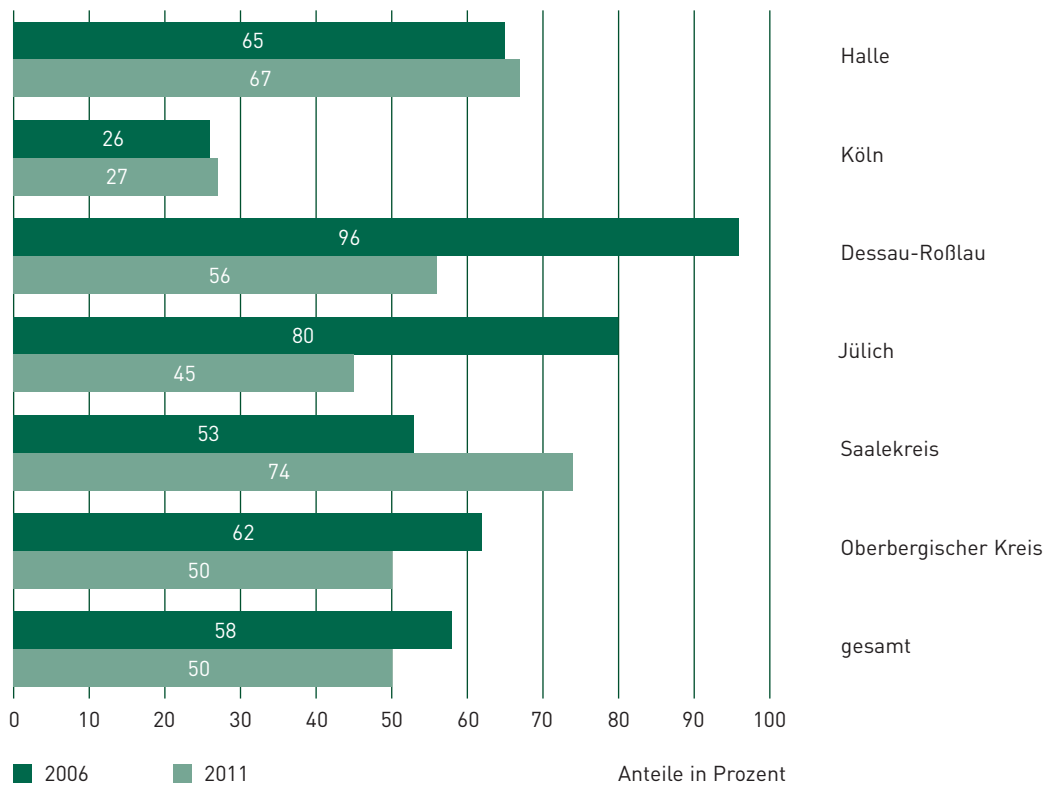
### 4.4. PARTEI- ODER SACHPOLITIK IN DEN KOMMUNALVERTRETUNGEN

Die bisherigen Befragungsergebnisse deuten auf eine bedeutsame Rolle der Parteien und KWGs in der Kommunalpolitik hin. Oftmals wird jedoch in Wissenschaft und Öffentlichkeit der sachorientierte Charakter von Kommunalpolitik betont. Aus diesem Grund haben wir untersucht, welche Meinung die Mandatsträger selbst zur Bedeutung von parteipolitischen Aspekten auf der kommunalen Ebene haben.

Die Ergebnisse in den einzelnen Untersuchungsgebieten fallen recht unterschiedlich aus, allerdings zeigt sich eine deutliche Trennlinie zwischen den Ansichten der ostdeutschen und westdeutschen Befragten. Zu beiden Befragungswellen waren die Kommunalvertreter in Sachsen-Anhalt jeweils zu mindestens zwei Dritteln der Meinung, dass es im Rat bzw. Kreistag allein um Sachpolitik geht (2006: 71 Prozent, 2011: 66 Prozent). Entsprechend der insgesamt stärkeren Bedeutung der Parteien und KWGS in Nordrhein-Westfalen stimmen hier jedoch nur 56 Prozent bzw. aktuell gar nur 41 Prozent dieser Aussage zu. Damit hat sich die Differenz zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Befragten in diesem Punkt, innerhalb der letzten fünf Jahre, weiter verstärkt.

Im Zeitvergleich zeigt sich die Sonderrolle des Saalekreises. Während in den anderen Kommunen der sachpolitische Charakter kommunaler Entscheidungsprozesse gegenüber parteipolitischen Erwägungen vergleichsweise an Bedeutung verliert (das gilt insbesondere für die beiden Mittelstädte), stimmen 2011 im Saalekreis weitaus mehr Kreistagsmitglieder der Aussage zu, dass es „im Stadtrat bzw. Kreistag allein um Sachpolitik geht“ (plus 21 Prozentpunkte).

## Der Stadtrat/Kreistag als sachpolitisches Gremium



„Parteipolitik hat im Rat und in der Verwaltung der Kommune nichts zu suchen, hier geht es allein um Sachpolitik.“ (stimme voll und ganz zu/stimme eher zu)

2006: N = 161      2011: N = 131

# ⑤ Arbeitsteilung in den Kommunalvertretungen

## 5.1. ARBEITSTEILUNG INNERHALB DER STADTRÄTE UND KREISTAGE

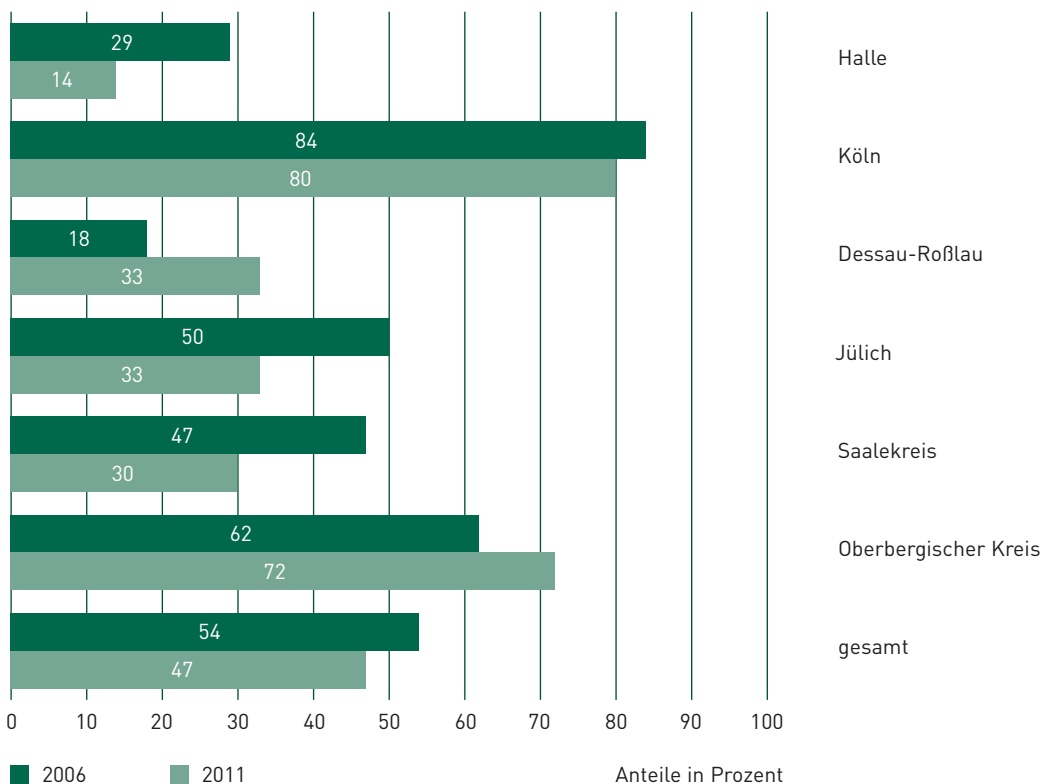
Wie dargelegt, stehen die kommunalpolitischen Gremien der Gemeinden und Kommunen teilweise unter einem hohen Belastungsdruck, der sich aus der Vielzahl schwer zu bewältigender Aufgabenfelder ergibt. Zum Teil und insbesondere in den Großstädten lassen sich als Folge dessen Tendenzen einer individuellen Verberuflichung des kommunalen Mandats erkennen. Ein weiteres Indiz für politische Professionalisierungsprozesse auf der lokalen Ebene bildet die Veränderung der Arbeitsstrukturen in den kommunalpolitischen Gremien. Unsere Annahme ist, dass eine zunehmende Differenzierung interner Verfahrens- und Entscheidungsstrukturen einerseits die Parlamentarisierung der Kommunal-„Parlamente“ bezeugt, andererseits zu einer effektiveren Bearbeitung anstehender Problemlagen führen kann.

Eine arbeitsteilige Vorgehensweise in politischen Entscheidungsprozessen wird vor allem auf der Ebene der Landesparlamente bzw. des Bundestages und deren Fraktionen praktiziert. Ausdifferenzierung und damit Professionalisierung findet jedoch auch in den kommunalen Vertretungskörperschaften statt. Dies lässt sich bspw. daran erkennen, dass die Entscheidungsfindung in den politischen Gremien der untersuchten Kommunen zum Teil in hohem Maße durch die Fraktionen geprägt

ist. So bestätigen 54 Prozent bzw. aktuell 47 Prozent der befragten Mandatsträger, dass die Beratungen in Stadtrat bzw. Kreistag nur noch Formsache sind, weil bereits interfraktionell alle wichtigen Entscheidungen beschlossen werden. Dabei sind allerdings deutliche Unterschiede im Antwortverhalten der Kommunalvertreter in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen festzustellen. So bestätigten jeweils zwei Drittel der Befragten in Nordrhein-Westfalen die Frage nach einer interfraktionellen Entscheidungsvorbereitung (2006: 69 Prozent, 2011: 65 Prozent), während dem in Sachsen-Anhalt nur eine Minderheit von 30 Prozent bzw. aktuell 25 Prozent zustimmt und insbesondere die Befragten in Halle die Bedeutung des Stadtrates als zentrales Entscheidungsgremium bestätigen.

Die Ergebnisse verweisen darüber hinaus auf differente Entwicklungen in den Befragungsgebieten. Während in Dessau-Roßlau und dem Oberbergischen Kreis aktuell mehr Befragte als noch 2006 dem Stadtrat bzw. Kreistag einen eher formalen Charakter bescheinigen, hat sich in den anderen Befragungsregionen die Zustimmung zur starken Bedeutung interfraktioneller Absprachen verringert.

### Bedeutung interfraktioneller Vorentscheidungen



„Die Beratungen im Stadtrat/Kreistag sind nur noch Formsache, weil die Fraktionen untereinander die wichtigen Vorentscheidungen treffen.“ (stimme voll und ganz zu/stimme eher zu)

2006: N = 157      2011: N = 133

### 5.2. ARBEITSTEILUNG IN DEN FRAKTIONEN

Im Rahmen der Ratsmitgliederbefragung wurden die Mandatsträger gebeten, darüber Auskunft zu erteilen, ob innerhalb ihrer Fraktionen feste interne arbeitsteilige Strukturen existieren. Eine überwältigende Mehrheit von 93 Prozent bzw. aktuell 98 Prozent bestätigt diese Frage. Uns interessierte darüber hinaus jedoch auch, inwieweit feste Fraktionsarbeitskreise zur Vorbereitung der Ausschussarbeit gebildet werden, da dies den Arbeitsweisen der Parlamente auf Länder- und Bundesebene entsprechen würde und damit ein weiteres Indiz für die „Parlamentarisierung“ der Kommunalvertretungen wäre.

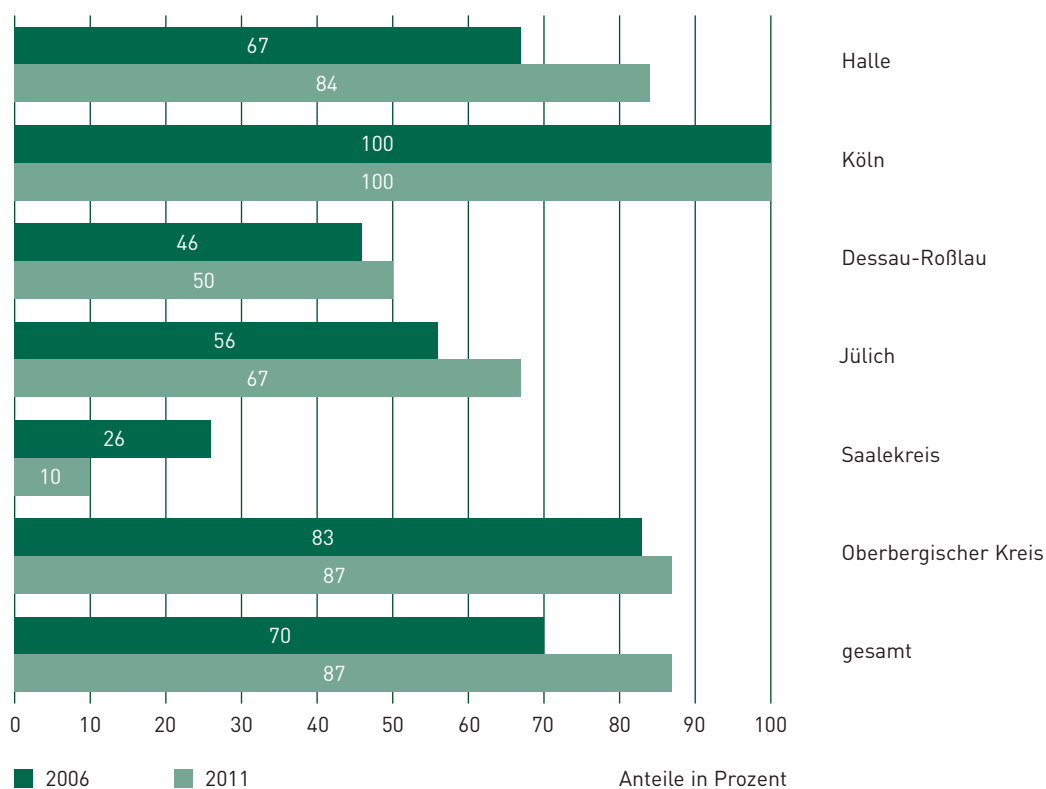
Fraktionsarbeitskreise dienen der Entscheidungsvorbereitung, indem sich hier ausgewählte Mitglieder der Fraktion zu einem je spezifischen Themengebiet beraten und das Meinungsbild der Frakti-

on zu diesem Thema prägen. Derartige Gremien sind in den jeweiligen Räten bzw. Kreistagen offensichtlich ungleich stark etabliert. Es wird angenommen, dass dieser Unterschied teilweise auf die unterschiedliche Größe der Kommunalvertretungen und folglich der einzelnen Fraktionen zurückzuführen ist. So hat beispielsweise der Kölner Rat 90 Mitglieder, der Stadtrat in Jülich aber nur 42. Die verbleibenden vier Kommunalvertretungen haben jeweils circa 50 bis 60 Mitglieder.

Unsere Ergebnisse bestätigen die Annahme, dass die Existenz von Fraktionsarbeitskreisen zum Teil von der Größe der Kommunalvertretungen und Fraktionen abhängt. So meinen beispielsweise alle Kölner Befragten, dass ihre Fraktion Arbeitskreise zur Vorbereitung der Ausschusssitzungen gebildet hat, in Jülich behaupten das jedoch nur 67 Prozent der Mandatsträger. Anhand der sehr unterschiedlichen Angaben der Mandatsträger der restlichen vier Befragungsgebiete, in denen die Kommunalvertretungen in etwa gleich groß sind, zeigt sich jedoch, dass sich allein durch die Anzahl der Stadtrats- bzw. Kreistagsmitglieder nicht eindeutig bestimmen lässt, inwieweit eine Parlamentarisierung fraktioneller Arbeitsweisen vorliegt. Erkennbar ist stattdessen, dass die Formen der Arbeitsteilung in den Befragungsgebieten Nordrhein-Westfalens insgesamt stärker der parlamentarischen Strukturierung entsprechen, als in den Kommunen in Sachsen-Anhalt. Insbesondere im Saalekreis und in Dessau-Roßlau scheinen es Aufgabenanforderungen und Arbeitssituationen des Kreistages bzw. Stadtrates kaum zu erfordern, feste interne Fraktionsarbeitskreise zu institutionalisieren. Auch in der Großstadt Halle meinen nur 84 Prozent der Mandatsträger, dass Fraktionsarbeitskreise gebildet wurden.

Im Zeitvergleich wird erkennbar, dass sich in den befragten Kommunen – mit Ausnahme des Saalekreises – die Bedeutung von Fraktionsarbeitskreisen in den letzten fünf Jahren leicht erhöht hat.

### Bildung von Fraktionsarbeitskreisen



„Hat Ihre Fraktion zur Vorbereitung der Ausschusssitzungen Arbeitskreise gebildet?“

2006: N = 161

2011: N = 121



## 6 Resümee

Die Befragung der Stadtrats- und Kreistagsmitglieder in den sechs Gebietskörperschaften in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen verfolgte das Ziel, ein angemessenes Bild von der Arbeitssituation in den Räten widerzugeben. Dabei wurde das Augenmerk vor allem auf subjektive und objektive Herausforderungen bei der Mandatsausübung, die Rolle der Parteien in den Räten und die Bedeutung arbeitsteiliger Strukturen in den kommunalpolitischen Gremien gelegt.

Bezüglich der Frage nach aktuellen Herausforderungen und Handlungserfordernissen auf der kommunalen Ebene gibt es große Übereinstimmungen zwischen den Kommunalpolitikern der einzelnen Gebietskörperschaften. Besonders auffällig ist die große Vielfalt der Themen und Probleme, die hierdurch gestiegene Komplexität sowie die veränderten Handlungsspielräume. Auch in Bezug auf die gegenwärtige **Finanzierungssituation der Kommunen** herrscht weitgehend Einigkeit: Sie **ist als ungenügend bzw. schlecht zu bezeichnen** und nur eine Minderheit von 17 Prozent der Mandatsträger erwartet diesbezüglich eine Verbesserung in den nächsten fünf Jahren.

Die Ergebnisse der Befragung weisen nach, dass die **Kommunalpolitiker** bei ihrer Ratstätigkeit insbesondere **in Bezug auf den Aufgabenumfang und den Zeitaufwand stark gefordert** sind, jedoch lassen sich diesbezüglich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften aufzeigen. Infolgedessen fallen auch die Einschätzungen zur individuellen und institutionellen Überforderung differenziert aus. Gerade der Vergleich der beiden Bundesländer führt zu der Annahme, dass sich die Arbeitssituation der Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen schwieriger gestaltet als in Sachsen-Anhalt. Weiterhin scheinen sich insbesondere in Köln die Mandatsträger in einer außerordentlichen Belastungssituation zu befinden. Diese ist wiederum im Saalekreis in Sachsen-Anhalt offenbar am geringsten ausgeprägt. Schaut man sich die Ergebnisse im Vergleich zur Größe der sechs Gebietskörperschaften – Großstadt, Mittelstadt, Landkreis – an, zeigt sich, dass gerade in den beiden Großstädten das kommunale Mandat kaum mehr ehrenamtlich bewältigt werden kann. Hier sind institutionelle Veränderungen unumgänglich, wobei die erforderlichen Weichenstellungen durch Unkenntnis seitens der Bürger, geschürtes Misstrauen im Rahmen der öffentlichen Berichterstattung und die zögerliche Haltung von Landes- und Bundespolitik behindert werden.

Was die **arbeitsteilige Professionalisierung** auf der institutionellen Ebene anbelangt, so finden sich unterschiedliche Entwicklungsstände in den Aussagen der Mandatsträger. Während in den westdeutschen Untersuchungsgebieten arbeitsteilige Strukturen und Verfahren weitgehend etabliert sind und den kommunalpolitischen Alltag strukturieren, trifft dies für die ostdeutschen Gebietskörperschaften weniger zu. Die geringere Notwendigkeit einer institutionellen Professionalisierung steht dabei in Einklang mit der insgesamt positiveren Bewertung der individuellen und institutionellen Arbeitssituation durch die Mandatsträger in Sachsen-Anhalt.

Die Ergebnisse der Ratsmitgliederbefragungen weisen weiterhin eine hohe parteipolitische Durchdringung der kommunalpolitischen Gremien nach, die wiederum in Nordrhein-Westfalen stärker ausfällt als in Sachsen-Anhalt. Ein großer **parteipolitischer Einfluss** in den westdeutschen Untersuchungsgebieten besteht vermutlich auch deshalb, weil die Mandatsträger hier, durch die Ausübung von Parteiämtern, überwiegend in die ratsexterne Parteiarbeit eingebunden sind. Zudem ist die Akzeptanz gegenüber parteipolitischen Einflüssen im Rat weitaus größer als in Sachsen-Anhalt, wo der sachpolitische Charakter der Kommunalpolitik (noch) überwiegend betont wird.

Auch wenn die Ergebnisse bezeugen, dass sich die Ausübung des kommunalpolitischen Mandats zum Teil schwierig gestaltet, **bleiben** jedoch die befragten **Ratsmitglieder überwiegend dem Leitbild des kommunalpolitischen Ehrenamtes verhaftet**. Allein in Köln sprechen sich die Stadträte mehrheitlich für eine Vollalimentierung des kommunalen Mandats aus. In den anderen Stadträten und Kreistagen wird statt dessen dafür plädiert, bestimmte Funktionsträger unter den Kommunalvertretern (Fraktionsvorsitzende, Ausschussvorsitzende etc.) durch volle Bezahlung zu vergüten. Die **Vollalimentierung aller Mandatsträger** wird in diesen Kommunen jedoch **fast ausnahmslos abgelehnt**. Insofern ist das immer wieder öffentlich gezeichnete Bild vom interessensgeleiteten, vordergründig an seinem eigenen Profit orientierten Politiker mehr als nur zu revidieren.

# 7 Kontakt

## **SONDERFORSCHUNGSBEREICH 580**

„GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGEN NACH DEM SYSTEMUMBRUCH“

an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und an der Friedrich-Schiller Universität Jena  
– gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft –

TEILPROJEKT A4: LOKALE POLITISCH-ADMINISTRATIVE ELITEN – LEBENSVERLÄUFE UND NEUE CHALLENGES IM ELITEHANDELN ZWISCHEN UNGEWISSEIT, PROFESSIONALISIERUNG UND LEGITIMATION.

ADRESSE: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Institut für Soziologie  
Sonderforschungsbereich 580/A4  
Emil-Abderhalden-Str. 45  
06108 Halle

INTERNET: [www.sfb580.uni-halle.de](http://www.sfb580.uni-halle.de)

FAXNUMMER: 0345 5527283

ANSPRECHPARTNER: Dr. Jens Aderhold  
Telefon: 0345 5524263  
E-Mail: [jens.aderhold@soziologie.uni-halle.de](mailto:jens.aderhold@soziologie.uni-halle.de)

M.A. Katrin Harm  
Telefon: 0345 5524264  
E-Mail: [katrin.harm@sfb580.uni-halle.de](mailto:katrin.harm@sfb580.uni-halle.de)





Halle



Dessau-Roßlau



Saalekreis



Köln



Jülich



Oberbergischer Kreis