

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften

Gesellschaftswissenschaften

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Kommunalpolitik

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/10**

A11

Institut für Politikwissenschaft

Dr. Marion Reiser

E-Mail: reiser@soz.uni-frankfurt.de
Telefon: 069/798-28232
Fax: 069/798-22012
www.gesellschaftswissenschaften.uni-frankfurt.de

16. August 2012

Komm. Ehrenamt – schriftl. Anhörung A11 – 07.09.2012

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf ‚Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften‘ (Drucksache 16/48)

Zu diesem Gesetzentwurf gebe ich hiermit erneut die schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der vergangenen Wahlperiode (Drucksache 15/3398) vom 1. März 2012 ab, die unverändert bestehen bleibt. Zudem möchte ich auf die Ausführungen der mündlichen Anhörung am 9. März 2012 sowie auf die schriftliche Stellungnahme vom 10. Februar 2009 (Drucksache 14/7452) verweisen. Die beiden schriftlichen Stellungnahmen übersende ich Ihnen hiermit in der Anlage erneut zu.



1. März 2012

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf ‚Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften‘ (Drucksache 15/3398)

Die folgenden Ausführungen sind in Ergänzung meiner schriftlichen Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform „Kommunales ehrenamtliches Engagement muss attraktiv bleiben – Freistellungsregeln an Arbeitswelt anpassen“ (Drs. 14/7452, Antrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vom 10. Februar 2009 zu sehen.

Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die Stärkung des kommunalen Ehrenamtes durch eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. In den Kommunalparlamenten auf der lokalen Ebene existiert nach wie vor das normative Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers. Wie jedoch auch in der Problembeschreibung des Gesetzentwurfs deutlich wird, ist die ehrenamtliche Ausübung der kommunalpolitischen Mandate insbesondere in Großstädten sehr schwierig. So ist dort in den letzten Jahrzehnten ein stetiger Anstieg der Komplexität der Aufgaben und des Zeitaufwands der formal ehrenamtlichen Rats-

mitglieder zu beobachten. Studien zum Zeitaufwand (vgl. u.a. Reiser 2011; 2006; Ronge 1994; Naßmacher/Naßmacher 1999) zeigen, dass ein wöchentlicher Zeitaufwand von durchschnittlich 25 bis 60 Stunden für die Ausübung eines Ratsmandats in Großstädten erforderlich ist. Angesichts dieses hohen zeitlichen Aufwands wird das „Dilemma zwischen (formal) ehrenamtlicher Tätigkeit in der kommunalen Vertretungskörperschaft und dem dafür (tatsächlich) erforderlichen Zeitaufwand“ (Naßmacher/Naßmacher 1999: 277) beklagt. Gerade der hohe Zeitaufwand und die hohen inhaltlichen Anforderungen machen es, wie auch in der Problembeschreibung für diese Anhörung deutlich wird, erstens immer schwieriger, Menschen für dieses ehrenamtliche Engagement in Stadträten, insbesondere in größeren Städten, zu gewinnen. Zweitens ist eine Vereinbarkeit von Beruf und Mandat für die Mandatsträger immer schwieriger. 89% der von mir befragten Mandatsträger in Großstädten mit mehr als 400.000 Einwohnern haben durch die Mandatsausübung konkrete Probleme und Nachteile am Arbeitsplatz (Reiser 2006). Drittens beklagen viele Ratsmitglieder, dass sie aufgrund der gestiegenen Komplexität ein qualitatives Informationsdefizit haben und entsprechend ihren Aufgaben, wie z.B. ihrer Kontrollfunktion, nicht gerecht werden können.

An diesen Problemen und Schwierigkeiten setzt der vorliegende Gesetzentwurf an und will die Rahmenbedingungen der kommunalen Ehrenämter verbessern und dadurch das Ehrenamt stärken. Grundsätzlich weist der Gesetzentwurf in die richtige Richtung. Insbesondere drei geplante Änderungen in der Gemeindeordnung halte ich für sehr positiv und zentral: (1) die Konkretisierung der Freistellungsregelungen in § 44 Abs. 2 GO NRW, (2) die Einführung eines Anspruchs auf Urlaub für kommunalpolitische Bildungsveranstaltungen in § 44 Abs. 3 GO NRW sowie (3) der Fokus auf die personelle Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen.

Im Folgenden werde ich nun Stellung zu den konkreten Fragen nehmen:

Die Fragen 1 und 2 beziehen sich auf die Anrechnung der Aufwandsentschädigung bei Hartz IV-Empfängern, daher werde ich darauf gemeinsam Stellung nehmen.

Frage 1

Die Aufwandsentschädigungen für Mandatsträger werden bei Hartz-IV-Empfänger oftmals angerechnet, obwohl sie nicht dem Lebensunterhalt dienen, sondern eben Aufwandsentschädigungen im Zusammenhang mit der Ausübung des Ehrenamts sind.

- a) *Welche Möglichkeiten sehen Sie für den des Landesgesetz- und verordnungsgeber, um diese Praxis zu unterbinden?*
- b) *Was müsste auf Bundesebene unternommen werden?*

Frage 2

Laut Erlass des Finanzministeriums NRW sind Freibeträge bis 175 Euro geschützt vor dem Zugriff durch die Arge. Welche Regelungen halten Sie auf Landesebene für notwendig und möglich um Mandatsträger, die eine höhere Aufwandsentschädigung (z.B. durch Doppelmandate, Fraktionsvorsitz, etc.) beziehen, nicht in ihrer Arbeitsfähigkeit in ihrem Ehrenamt zu behindern?

Ein zentrales Prinzip der Ehrenamtlichkeit der kommunalen Mandate ist die Unentgeltlichkeit und die finanzielle Entschädigung für den Aufwand, das allen gesetzlichen Entschädigungsregelungen zugrunde liegt. Dies bedeutet, dass der kommunale Mandatsträger kein Einkommen erhält, ihm jedoch der besondere Aufwand, der durch das Amt entsteht, ersetzt wird. Insofern handelt es sich bei der Aufwandsentschädigung um den Ersatz der Unkosten, die ihm durch seine ehrenamtliche Tätigkeit entstehen. Das Bundesverfassungsgericht hat definiert, dass der Aufwand dabei „sämtliche tatsächlichen finanziellen Mehraufwendungen in der Lebensführung des Mandatsträgers, die durch die ehrenamtliche Tätigkeit zusätzlich veranlasst werden; (umfasst)“ (BVerfGE 40, 296 (318)). Diese müssen sachlich angemessen und begründet sein sowie durch das Ehrenamt verursacht worden sein (vgl. BVerfGE 49, 1 (2)). Diese werden in der Entschädigungsordnung für Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften geregelt.

Obwohl es sich bei der Aufwandsentschädigung daher formal gerade nicht um ein Einkommen handelt, werden pauschale Aufwandsentschädigungen seit einer Reform im April 2011 nach SGB II und SGB XII (Grundsicherung) grundsätzlich wie Einkommen aus Erwerbstätigkeit betrachtet und angerechnet; hierbei gilt jedoch nach dem neuen § 11b Abs. 2 S. 3 SGB II für Aufwandsentschädigungen bei ehrenamtlichen Tätigkeiten ein Freibetrag von 175 Euro.

In Nordrhein-Westfalen werden die Aufwandsentschädigungen vom Innenministerium durch Rechtsverordnung bestimmt (§ 45 Abs. 6 GO NRW). Diese Aufwandsentschädigung soll pauschal alle Aufwendungen abdecken. Dabei gibt es grundsätzlich zwei Formen: Pauschalbeträge bzw. Pauschalbetrag und Sitzungsgeld (vgl. Tabelle):

Tabelle 1: Aufwandsentschädigungen NRW

	monatliche Pauschale	monatliche Pauschale und Sitzungsgeld
bis 20.000 Einwohner	187,30 Euro	100,80 Euro/ 17,30 Euro
von 20.001 bis 50.000 EW	256,50 Euro	169,00 Euro/ 17,30 Euro
50.001 bis 150.000	342,00 Euro	252,50 Euro/ 17,30 Euro
von 150.001 bis 450.000 EW	425,50 Euro	338,00 Euro/ 17,30 Euro
über 450.000 EW	510,00 Euro	421,50 Euro/ 17,30 Euro

Quelle: Entschädigungsordnung NRW, § 1

Die in NRW gewährten Aufwandsentschädigungen, sofern der Pauschalbetrag bezahlt wird, liegen je nach Ortsgröße im Bereich zwischen 187 und 510 Euro pro Monat für ein einfaches Ratsmitglied; Funktionsträger wie Fraktionsvorsitzende erhalten einen erhöhten Satz (vgl. Tabelle 1). Damit gehören die Aufwandsentschädigungen in den nordrhein-westfälischen Städten in der Bundesrepublik zu den niedrigsten. Denn insgesamt variieren die Aufwandsentschädigungen je nach Bundesland und Ortsgröße immens (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Monatliche Aufwandsentschädigung pro Ratsmitglied ohne Funktionen (Stand 2009)

Einwohner	Durchschnittliche Entschädigung	Minimum	Maximum
100 – 200.000 (N = 45)	414 Euro	187 Euro	1.034 Euro
> 200 – 300.000 (N = 17)	462 Euro	260 Euro	1.085 Euro
> 300 – 400.000 (N = 5)	526 Euro	406 Euro	650 Euro
> 400.000 EW (N = 12)	1.001 Euro	466 Euro	2.460 Euro
Gesamt (N = 79)	521 Euro	187 Euro	2.460 Euro

Quelle: Eigene Erhebungen, Reiser 2010.

In Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen befinden sich die Aufwandsentschädigungen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Angesichts der Höhe der Aufwandsentschädigungen kann davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei tatsächlich um den Ersatz der Unkosten handelt.

In einigen Bundesländern – insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg – haben die Aufwandsentschädigungen für kommunale Mandatsträger jedoch eine Höhe erreicht, die deutlich über eine reine Entschädigung der Unkosten hinausgehen dürften. So gaben die Ratsmitglieder in den von mir geführten Interviews auch an, dass sie (zumindest teilweise) von der Entschädigung leben und dass es daher für bestimmte Personengruppen auch attraktiv ist, ihren eigentlichen Beruf nicht mehr in Vollzeit, sondern nur noch in Teilzeit auszuüben. In diesen Fällen erscheint es daher angemessen und nachvollziehbar, die Aufwandsentschädigung (zumindest teilweise) als Einkommen zu werten und auf die Grundsicherung anzurechnen.

Angesichts dieser großen Differenzen in der Höhe der Aufwandsentschädigungen erscheint eine bundesweite Regelung sehr voraussetzungsvoll. Gerade angesichts der sehr hohen Entschädigungen in anderen Bundesländern erscheint es nicht angemessen, die Aufwandsentschädigungen grundsätzlich nicht auf die Grundsicherung anzurechnen.

Allerdings sollte das Ehrenamt – nicht nur bei kommunalen Mandatsträgern, sondern auch beispielsweise im sozialen Raum – gefördert und gestärkt werden. Insbesondere sollten keine Personengruppen an der Ausübung des Ehrenamtes gehindert werden.

Ich sehe – allerdings bin ich keine Juristin, sondern Politikwissenschaftlerin – hier zwei Möglichkeiten, wie man die Rahmenbedingungen für Hartz-IV-Empfänger verbessern könnte:

- a) Erstens könnte – auf der Bundesebene – angestrebt werden, den Freibetrag für Entschädigungen im Rahmen von Ehrenämtern zu erhöhen. Dabei handelt es sich um die grundsätzliche Frage, in welchem Ausmaß man das Ehrenamt stärken und fördern will und damit, welcher Freibetrag angemessen ist. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass es bei der Entschädigung explizit nicht um einen Ersatz für den Zeitaufwand geht, sondern um einen Ersatz der Unkosten. Dennoch erscheint es sinnvoll und sachgerecht, bei der Höhe des Freibetrags stärker zu differenzieren
- nach Ortsgröße: Aufwand und Unkosten für das Mandat in einer Großstadt wie Köln sind vermutlich deutlich höher als in einer Kleinstadt
 - zwischen einfachen Ratsmitgliedern und Funktionsträgern
 - bei Doppelmandatsträgern (z.B. Kreistag und Gemeinderat),
 - aber auch bei der gleichzeitigen Ausübung eines politischen und z.B. sozialen Ehrenamtes.

Änderungen in der Höhe des Freibetrags sind jedoch nur auf der Bundesebene möglich; daher erscheint dies nicht kurzfristig umsetzbar.

- (b) Kurzfristig umsetzbar könnte eine Änderung der Entschädigungsordnung auf der Landesebene sein. So ist in den Ausführungen der Bundesregierung zu lesen, dass Entschädigungen mit einer ausdrücklichen Zweckbestimmung (nach Aussagen der Bundesregierung z.B. Fahrtkostenentschädigung, Kleidergeld, Materialkostenpauschale) sowie ein tatsächlich nachgewiesener Aufwand nach Ansicht der Bundesregierung anrechnungsfrei sind. Entsprechend könnte möglicherweise – dies müsste jedoch juristisch geprüft werden – eine stärkere Spezifizierung und Zweckbestimmung der Aufwandsentschädigungen zu einer De-facto-Erhöhung des Freibetrags führen. In Bundesländern, in denen die Kommunen selbst über die Höhe der Aufwandsentschädigung beschließen, kann dies über eine entsprechende Zweckbestimmung (z.B. Fahrtkostenentschädigung, Kleidergeld, Internet/Telefonkosten, Materialkosten) in der Beschlussvorlage erreicht werden. Da in Nordrhein-Westfalen jedoch das Innenministerium über die Höhe der Entschädigungen beschließt, müsste entsprechend geprüft werden, inwiefern dies auch im Rahmen einer allgemeinen Rechtsverordnung verankert werden kann. Denkbar wäre auch eine Lösung wie beispielsweise in Niedersachsen. Hier sind in der Rechtsverordnung des Innenministeriums nicht die konkrete Höhe der Aufwandsentschädigung, sondern vielmehr je nach Ortsgrößenklasse Höchstsätze für die Entschädigung verankert. Dies würde den Kommunalparlamenten die Möglichkeit eröffnen, im Rahmen dessen die Aufwandsentschädigung entsprechend der hier gemachten Vorschläge zu spezifizieren.

Bei Doppelmandaten und erhöhter Aufwandsentschädigung bei Fraktionsvorsitzenden müsste der höhere Aufwand dann ebenfalls spezifiziert werden. Alternativ erscheint es den Ausführungen der Bundesregierung folgend auch möglich, die Zweckbestimmung durch Quittungen des tatsächlichen Bedarfs nachzuweisen.

Diese (sozialwissenschaftlichen) Vorschläge müssten jedoch, wie bereits erwähnt, juristisch auf ihre Zulässigkeit und Umsetzbarkeit geprüft werden.

Frage 3

Welche Probleme sehen Sie im Zusammenhang von kommunalen Ehrenämtern und Arbeitszeitkonten bzw. Gleitzeitregelungen im öffentlichen Dienst? Werden die Probleme durch den Gesetzesentwurf behoben? Welche weitergehenden oder alternativen Regelungen halten Sie für notwendig?

In der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung ist ebenso wie in allen anderen Gemeindeordnungen festgelegt, dass die Ratsmitglieder für die Mandatstätigkeiten vom Arbeitgeber freizustellen sind. Diese Regelungen sollen die Funktionsfähigkeit der kommunalen Gremien gewährleisten und ermöglichen, dass die Ratsmitglieder ihr Mandat ehrenamtlich und nebenberuflich ausüben können und ihnen beruflich dadurch keine Nachteile entstehen. So ist bei Ratsmitgliedern, die in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, eine zeitliche Kollision zwischen Ehrenamt und Arbeitsverhältnis oftmals nicht zu vermeiden. Dies trifft insbesondere in Großstädten zu. Studien zeigen, dass der wöchentliche Zeitaufwand bei Ratsmitgliedern ohne weitere Funktionen bei mindestens 30 Stunden pro Woche liegt und bei Fraktionsvorsitzenden und anderen Funktionsträger bei bis zu wöchentlich 50 Stunden liegt. Zudem finden die Sitzungen häufig tagsüber und damit während der normalen Arbeitszeiten statt. Dadurch ergibt sich ein hoher Freistellungsbedarf für die Ratsmitglieder: In Großstädten mit mehr als 400.000 Einwohnern liegt die Freistellung bei wöchentlich 20-25% der Arbeitszeit für einfache Ratsmitglieder, bei Funktionsträgern deutlich darüber (Reiser 2006).

Gleitzeit: In dem Gesetzentwurf wird ein neuer Freistellungsanspruch von 50% der für die Mandatswahrnehmung aufgewendeten Zeit bei Gleitzeit und Arbeitszeitkonten gewährt (§44 Abs. 2 GO NRW). Dieser neue Freistellungsanspruch ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Bisher hatten Arbeitnehmer mit Gleitzeit oder flexiblen Arbeitszeiten aufgrund der derzeitigen gesetzlichen Regelung keine Möglichkeit, einen Freistellungsanspruch geltend zu machen, da sie die Arbeitsverpflichtungen entweder im Voraus erbringen oder nachholen müssen. Dies führt zur Benachteiligung jener Personengruppen, die – aus familiären oder privaten Gründen – auf die Flexibilität gleitender Arbeitszeit angewiesen sind. Gleichzeitig ist es den Mandatsträgern jedoch zuzumuten, dass sie einen Teil des zeitlichen Rahmens, der für die

Ableistung von Gleitzeitstunden zur Verfügung steht, für die Ausübung des öffentlichen Ehrenamtes einzusetzen. Daher erscheint die Anrechnung von 50% angemessen. Somit trägt das Gesetz der Flexibilisierung in der Lebenswirklichkeit angemessen Rechnung.

Umfang der Freistellung/Konkretisierung: Bisher stand in § 44 Abs. 2 GO NRW, dass die Ratsmitglieder für die ‚erforderlichen‘ Ratstätigkeiten freizustellen sind. Dies führte häufig zu Problemen bei der Auslegung, welche Tätigkeiten für die Mandatsausübung erforderlich sind. Hier schafft der vorliegende Gesetzentwurf eine Konkretisierung und damit größere Rechtssicherheit. Statt für ‚erforderliche Tätigkeiten‘ werden Ratsmitglieder und Ausschussmitglieder nun nach § 44 Abs. 2 GO für Tätigkeiten, die objektiv zur Ausübung des Mandats gehören, freigestellt. Dazu gehören nach § 44 GO NRW Tätigkeiten, „die mit dem Mandat in unmittelbarem Zusammenhang stehen oder auf Veranlassung des Rates, der Bezirksvertretung oder des Ausschusses erfolgen. Auf Veranlassung des Rates erfolgt auch eine Tätigkeit als vom Rat entsandter Vertreter der Gemeinde in Organen und Gremien von juristischen Personen und Vereinigungen des privaten oder öffentlichen Rechts“.

Diese Konkretisierung und Spezifizierung der freizustellenden Gremien und Ausschüsse ist ein wichtiger Schritt zur Klärung und dient damit insbesondere einer leichteren Verständigung und Argumentation gegenüber den Arbeitgebern.

Fraglich ist jedoch erstens, ob mit dieser Regelung auch vorbereitende Sitzungen, also Fraktionssitzungen und insbesondere Arbeitskreissitzungen, umfasst sind. Insbesondere die Arbeitskreissitzungen finden in der Regel direkt vor den Ausschusssitzungen statt und dienen der direkten Vorbereitung dieser Sitzungen. Daher ist hierfür zumeist ebenfalls eine Freistellung notwendig. In § 45 Abs. 5 GO werden die Fraktionssitzungen und Arbeitskreissitzungen für den Anspruch auf Aufwandsentschädigung explizit genannt. Mir ist jedoch unklar, inwiefern diese auch in §44 GO enthalten sind. Hier sollte eine explizite Klarstellung im Gesetzestext erfolgen, so dass sofort ersichtlich ist, ob auch für diese vorbereitenden Sitzungen eine Freistellung erfolgen soll.

Zweitens zeigt sich insbesondere bei Fraktionsvorsitzenden, aber auch bei anderen Funktionsträgern, dass die Freistellung für Gremiensitzungen häufig nicht ausreicht, da diese Funktionsträger weitere Aufgaben (u.a. Fraktionskoordination, Repräsentationsaufgaben) übernehmen. Diese Rahmenbedingungen führen zu einer sehr starken Selektion und sozialen Schließung dieser Führungspositionen: Diese Funktionen können entweder nur von Personen mit einem extrem hohen Zeitbudget (Rentner, etc.) ausgeübt werden oder von solchen Personen, die von ihrem Arbeitgeber weit über den gesetzlichen Anspruch hinaus freigestellt werden (komplette Freistellung; vgl. Reiser 2006). Daher sollte bezüglich der Funktionsträger nicht nur hinsichtlich der Aufwandsentschädigung (Frage 2), sondern insbesondere auch

hinsichtlich der Freistellungsregelungen über eine Ergänzung nachgedacht werden, um der sozialen Schließung entgegen zu wirken.

Frage 4

Welche Regelungen halten Sie für notwendig, um insbesondere die Arbeit von kleinen Fraktionen in den kommunalen Gremien besser abzusichern? Sind die Regelungen zu einer Mindestausstattung (Fraktionsbüro, Sekretariat) ausreichend? Oder sehen Sie Handlungsbedarf, insbesondere unter dem Aspekt der Notwendigkeit von Fraktionsfinanzierungen über die Aufwandsentschädigung bei gleichzeitiger Anrechnung von Aufwandsentschädigungen auf ALG II?

Eine (Mit-)Finanzierung der Fraktionen über die Aufwandsentschädigung halte ich – trotz regelmäßiger Praxis – grundsätzlich für problematisch. So ist die Aufwandsentschädigung erstens Ersatz für die Unkosten der einzelnen Ratsmitglieder. Zweitens sollte die Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen von den Kommunen gewährleistet werden. Gemäß §58 GO NRW/§40 KrO NRW werden den Fraktionen und Gruppen Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewährt. Dies sagt jedoch noch nichts über das Ausmaß der personellen Ausstattung aus.

Meine Studien zeigen, dass eine gute sachliche und insbesondere personelle Ausstattung zentral für die Stärkung des Ehrenamts, die Qualität der Ratsarbeit und die Unabhängigkeit der Fraktionen von der Verwaltung und anderen Akteuren ist. Hierbei erweist sich insbesondere die personelle Zuarbeit durch Referenten als entscheidend: So werden die Ratsmitglieder nach eigenen Aussagen durch die Zuarbeit und Unterstützung bei Recherchen und der Vorbereitung der Sitzungen zeitlich entlastet, wodurch sich die Rahmenbedingungen für eine ehrenamtliche Ausübung verbessern. Zudem fehlen vielen Ratsmitgliedern im Rahmen ihres Zeitbudgets neben ihrer eigentlichen Berufsausübung Zeit und teilweise auch die Kompetenz, um inhaltliche Initiativen vorzubereiten und die Vorlagen der Verwaltung zu kontrollieren. Angesichts der gestiegenen Komplexität führe, so die Ratsmitglieder, die Zuarbeit durch Fraktionsreferenten zu einer höheren Entscheidungskompetenz.

Für kleine Fraktionen ist eine gute personelle Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen noch viel zentraler. So zeigen Studien, dass Ratsmitglieder kleinerer Fraktionen einen sehr hohen Zeitaufwand haben. Die Ratsmitglieder vertreten ihre Fraktion in überdurchschnittlich vielen Ausschüssen und sind dort meist alleiniger Vertreter der jeweiligen Fraktion. Daher ist im Gegensatz zu großen Fraktionen hier keine fraktionsinterne Arbeitsteilung möglich. Damit müssen die Ratsmitglieder auch inhaltlich eine größere Bandbreite abdecken als Ratsmitglieder großer Fraktionen. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen benötigen insbesondere

kleine Fraktionen eine gute finanzielle Grundausstattung, um einen Mindeststandard an sachlichen und personellen Ressourcen gewährleisten zu können.

Daher wäre es absolut wünschenswert, wenn die Fraktionen – zumindest in mittelgroßen und großen Städten – eine gute personelle Ressourcenausstattung hätten, die über eine Sekretariatsstelle hinausgeht. Die Ergebnisse meiner Studien zeigen, dass die finanzielle Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen in den nordrhein-westfälischen Städten im bundesweiten Vergleich zwar leicht überdurchschnittlich ist (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Aufwendungen für die Fraktionsgeschäftsstellen pro Ratsmitglied (Stand 2008)

Einwohner	Durchschnittliche Aufwendungen BRD	Minimum BRD	Maximum BRD	NRW
100 – 200.000 (N = 44)	5.992 Euro	612 Euro	13.612 Euro	6.429 Euro
> 200 – 300.000 (N = 17)	10.039 Euro	1.844 Euro	18.889 Euro	8.380 Euro
> 300 – 400.000 (N = 5)	13.739 Euro	2.904 Euro	23.576 Euro	14.247 Euro
> 400.000 EW (N = 12)	18.461 Euro	5.700 Euro	30.612 Euro	21.560 Euro
Gesamt (N = 78)	9.289 Euro	612 Euro	30.612 Euro	10.448 Euro

Quelle: Eigene Erhebungen, Reiser 2011.

Allerdings zeigt meine Studie aus dem Jahr 2009 in allen Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern (vgl. Reiser 2011), dass die finanziellen bzw. personellen Zuwendungen für die kleinen Fraktionen – mit Ausnahme der größten Städte – häufig nur für eine Sekretariatsstelle und damit in der Regel nur für eine organisatorische, aber nicht für eine inhaltliche Zusammenarbeit genügen. Daher erachte ich – insbesondere angesichts der zentralen Ziele dieser Gesetzvorlage: Qualitätssicherung und bessere Vereinbarkeit von Beruf und Mandat – eine bessere Grundausstattung für zielführend und sehr zentral.

Fazit

Mit den geplanten Änderungen in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen erfährt das kommunale Ehrenamt hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen eine Stärkung. Diese Stärkung liegt m.E. insbesondere in der Konkretisierung der Freistellungsregelungen, in der Anpassung der Freistellungsregelungen an die flexibilisierte Arbeitswelt sowie in der Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen. M.E. sollte ein noch stärkerer Fokus auf eine gute personelle Ausstattung der Fraktionen gelegt werden. Wie in meinen Ausführungen gezeigt, stärkt eine personell gut ausgestattete Fraktionsgeschäftsstelle das Ehrenamt in

zweierlei Hinsicht: Durch die inhaltliche Zuarbeit durch Fraktionsreferenten werden die Ratsmitglieder erstens zeitlich entlastet und können dadurch das Mandat besser ehrenamtlich ausüben und zweitens führt es nach Aussagen der Ratsmitglieder selbst zu einer Erhöhung der Entscheidungskompetenz, da sich die Referenten intensiver inhaltlich einarbeiten können.

Die Gesetzesänderungen müssen jedoch von einer gesellschaftlichen Wertschätzung der kommunalpolitischen Tätigkeit begleitet werden, um wirklich wirksam zu einer Stärkung des Ehrenamtes zu führen. So äußert die große Mehrheit der Ratsmitglieder, dass sie durch die Ratstätigkeit und die damit verbundenen Freistellungen Probleme mit Kollegen und Vorgesetzten am Arbeitsplatz haben (z.B. da sie aufgrund der häufigen Fehlzeiten nicht teamfähig sind, schlecht Termine einhalten können; Kollegen für sie einspringen müssen; Entschädigung für die meisten Unternehmen kein Ausgleich dafür sind, dass ihr Arbeitnehmer nicht am Arbeitsplatz ist).

Dabei ist jedoch die Bewertung der kommunalpolitischen Tätigkeit durch Vorgesetzte und Kollegen entscheidend. Insgesamt sei die Freistellungspraxis in den vergangenen Jahren, so die Mandatsträger, problematischer geworden. Die Gründe dafür liegen nach Meinung der Mandatsträger einerseits an den schwieriger gewordenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Andererseits habe es Veränderungen in der Unternehmensphilosophie gegeben, die dazu führten, dass ein ehrenamtliches Mandat nicht mehr ein so hohes Ansehen in den Unternehmen habe und dadurch das Verständnis dafür gesunken sei. Die erläuterten Probleme mit den Vorgesetzten und den Kollegen führen, so die Ratsmitglieder, dazu, dass sie sich nur noch für die wichtigsten Sitzungen freistellen lassen, um Spannungen am Arbeitsplatz zu vermeiden. Ähnliches zeigt sich auch hinsichtlich der Qualifizierungsangebote. Obwohl diese Angebote als sehr sinnvoll und notwendig erachtet werden, versuchen die Ratsmitglieder die Freistellungen beim Arbeitgeber so gering wie möglich zu halten. Um die Probleme am Arbeitsplatz nicht zu verschärfen, verzichtet daher viele Mandatsträger auf Fortbildungen – trotz eines bestehenden Rechtsanspruchs in einigen Bundesländern. Daher erscheint es zentral, die Wertschätzung des kommunalpolitischen Ehrenamtes in der Bevölkerung zu stärken, damit die gesetzlichen Änderungen wirksam werden können. Dies kann jedoch nicht gesetzlich geregelt werden, sondern nur durch stetiges Werben für das Ehrenamt erreicht werden.

Datum: 10. Februar 2009

Schriftliche Stellungnahme

für die Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform „Kommunales ehrenamtliches Engagement muss attraktiv bleiben – Freistellungsregeln an Arbeitswelt anpassen“

**Drs. 14/7452, Antrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
am 4. März 2009**

Im Gegensatz zu den professionalisierten Ämtern auf der Länder- und der nationalen Ebene, existiert auf der lokalen Ebene nach wie vor das normative Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers. Dabei ist jedoch auch dort in den letzten Jahrzehnten – insbesondere in den Großstädten – ein stetiger Anstieg der Komplexität der Aufgaben und des Zeitaufwands der formal ehrenamtlichen Ratsmitglieder zu beobachten. So zeigen Studien zum Zeitaufwand (vgl. u.a. Reiser 2009; 2006; Ronge 1994; Naßmacher/Naßmacher 1999), dass ein wöchentlicher Zeitaufwand von durchschnittlich 25 bis 60 Stunden für die Ausübung eines Ratsmandats in Großstädten erforderlich ist. Angesichts dieses hohen zeitlichen Aufwands wird das „Dilemma zwischen (formal) ehrenamtlicher Tätigkeit in der kommunalen Vertretungskörperschaft und dem dafür (tatsächlich) erforderlichen Zeitaufwand“ (Naßmacher/Naßmacher 1999: 277) beklagt. Dies führe dazu, dass ein Mandat in einer Großstadt nicht mehr ehrenamtlich auszuüben ist und sich die Kommunalparlamente mit ihren Mandatsträgern de facto professionalisieren. Gerade der hohe Zeitaufwand und die hohen inhaltlichen Anforderungen machen es, wie auch in der Problembeschreibung für diese Anhörung

deutlich wird, erstens immer schwieriger, Menschen für dieses ehrenamtliche Engagement in Stadträten größerer Städte zu gewinnen. Zweitens ist eine Vereinbarkeit von Beruf und Mandat für die Mandatsträger immer schwieriger. Hier setzen die Fragen zu den Freistellungsmöglichkeiten und zur Professionalisierung der Politik an.

Hinsichtlich dieser Problematik ist allerdings zu beachten, dass es sich hierbei nicht um eine allgemeine Entwicklung hinsichtlich des ehrenamtlichen Engagements handelt, sondern diese Problemstellung in erster Linie auf Großstädte zutrifft. So zeigen Analysen zur Höhe des Zeitaufwands für die Ratstätigkeit eine sehr große Spannweite des Zeitaufwands, der überproportional mit der Gemeindegröße ansteigt. In kleinen Gemeinden und Kleinstädten beträgt der wöchentliche Zeitaufwand dabei deutlich unter zehn Stunden. Bei dieser Höhe ist eine ehrenamtliche und nebenberufliche Ausübung relativ problemlos möglich. Hier finden die Ratstätigkeiten in der Regel auch am Abend und am Wochenende statt, so dass die Mandatsträger hier nur in Ausnahmefällen freigestellt werden müssen.

Daher beziehen sich die folgenden Ausführungen in erster Linie auf die Situation und die Probleme der Mandatsträger in größeren Städten. Neben politikwissenschaftlichen Analysen zur Situation der Stadträte, stützen sich die folgenden Ausführungen vor allem auf zwei eigene Untersuchungen: Erstens habe ich im Rahmen der Arbeit „Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik“ (Reiser 2006; Reiser 2007) erstmalig systematisch anhand der zwölf deutschen Großstädte mit mehr als 400.000 Einwohnern die Schwierigkeiten der Stadträte bei der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat sowie den (informellen) Professionalisierungsprozess untersucht. Dazu habe ich unter anderem alle Ratsmitglieder der vier Großstädte Frankfurt am Main, Hannover, Nürnberg und Stuttgart schriftlich befragt und darüber hinaus 40 vertiefende persönliche Interviews geführt. Zweitens stützen sich die Ausführungen auf eine aktuell durchgeführte Untersuchung zur Professionalisierung der Kommunalpolitik in allen Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern, die damit auch die 30 Großstädte in Nordrhein-Westfalen umfasst (Reiser 2009). Da sich die einzelnen Themenblöcke und Fragen teilweise überschneiden bzw. sich auf ähnliche Problemstellungen beziehen, habe ich sie zu inhaltlichen Blöcken zusammengefasst: So befasse ich mich mit der Organisation der Ratsarbeit (Frage 1), der Professionalisierung der Kommunalpolitik (Fragen 2 und 11), der Freistellung (Fragen 3, 12 und 16), dem Sozialprofil der Mandatsträger (Fragen 9 und 10) sowie mit den fachlichen Anforderungen und Fragen zur Qualifikation (Fragen 13-15).

Organisation der Ratsarbeit

Frage 1: Organisation der Ratsarbeit, insbesondere fachliche Arbeitsteilung in Räten, Entlastung durch Ausschüsse, Konzentration des Rates auf die wesentlichen kommunalpolitischen Entscheidungen und Verkleinerung des Rates

Während in der traditionellen Vorstellung die Kommunalvertretung eine Versammlung unabhängiger Bürger war, die mit ihrem gesunden Menschenverstand das Expertenwissen der Verwaltung ergänzen sollte (Gabriel 1984:237; vgl. auch Simon 1988), wird die Ratsarbeit der Großstädte seit den 1970er Jahren durch eine starke Politisierung und Parlamentarisierung der Kommunalpolitik geprägt.

Zwar ist in formal-institutioneller Perspektive nach wie vor das *Ratsplenum* das Entscheidungsorgan der Kommune, tatsächlich ratifiziert das Plenum jedoch insbesondere in größeren Städten vorrangig beschlussreife Vorlagen. Konflikte werden in den Ratssitzungen nicht ausgetragen, da strittige Punkte im Vorfeld diskutiert und vorentschieden werden. So kann eine Tendenz von der Entscheidungsfunktion des Plenums hin zu einer Präsentationsfunktion für die Öffentlichkeit festgestellt werden, da die Entscheidungen vom Ratsplenum in die formellen Beratungsphasen in den Ausschüssen und Fraktionssitzungen vorverlegt sind. Diese Parlamentarisierung ist dabei weniger abhängig von den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern geprägt wird, als vielmehr von der „Stadtgröße und (...) [dem] Professionalisierungsgrad der Ratsarbeit“ (Naßmacher 1989:183).

So ist die Arbeit der Gemeinderäte insbesondere in den Großstädten ähnlich wie in den Landtagen und den Bundestagen durch die Bildung von Ausschüssen und durch Fraktionen strukturiert. Diese stellen „die Scharniere im kommunalen Entscheidungsprozess“ (Gabriel 1984:237) dar. Strittige und wichtige Vorlagen werden in den Fraktionen vorberaten, bevor sie in die Ausschüsse und das Plenum gehen (vgl. Naßmacher 1989:185). Die Ausschüsse sind dabei für die fachliche, die Fraktionen für die parteipolitische Komponente der Ratsarbeit zuständig.

Da das Ratsplenum mit der Beratung aller kommunalpolitischen Angelegenheiten arbeitsmäßig überfordert wäre, hat sich in den kommunalen Vertretungskörperschaften ein Ausschusssystem entwickelt. Je größer die Stadt, desto mehr *Ausschüsse* gibt es und desto höher ist ihre Bedeutung (vgl. Grauhan 1972). In den Ausschüssen, die für bestimmte Aufgabenbereiche eingerichtet werden, werden formal die Entscheidungen für das Ratsplenum vorbereitet (beratende Funktion) und teilweise auch beschlossen (beschließende Funktion). Es besteht für die Fraktionen die Möglichkeit, nicht dem Rat angehörige sachkundige Bürger als beratende Mitglieder in die Ausschüsse zu berufen (vgl. GONRW §58IV), wovon die Fraktionen in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch machen.

Über einen langen Zeitraum hinweg waren Parteien und Fraktionen nicht im Kommunalverfassungsrecht verankert. Mit dem Prozess der Parteipolitisierung und der Parlamentarisierung stieg die Bedeutung der *Fraktionen* für den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Mittlerweile sind die Fraktionen in den meisten Kommunalverfassungen als wichtige Akteure im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess anerkannt und verankert (vgl. §56 GO NRW). Insbesondere in den Großstädten sind in allen Bundesländern die Fraktionen als Schaltstelle der Ratsarbeit unentbehrlich geworden. Hauptaufgabe der Fraktionen sind die politische Richtliniensetzung, Programmaufstellung und die Formulierung von Entwicklungszielen für die Kommune. Um politisches Gewicht zu erlangen, müssen die Fraktionen die Meinungen ihrer Mitglieder in einem gemeinsamen Willensbildungsprozess bündeln (Gisevius 1997:85). Die Arbeitsweise der Fraktionen ist daher insbesondere dadurch geprägt, dass die wichtigen Vorlagen vorberaten, ein gemeinsames Vorgehen und eventuell ein einheitliches Abstimmungsverhalten festgelegt werden, bevor sie in die Ausschüsse und das Plenum gehen. Simon kam in seiner Untersuchung (1988:76f.) zu dem Ergebnis, dass die Fraktionen für die Ratsarbeit eine große Bedeutung haben, da zum einen die meisten Initiativen aus den Fraktionen kommen. Zum anderen wird die Fraktion von den Ratsmitgliedern als das Stadium angesehen, in dem die Festlegungen im Entscheidungsprozess zustande kommen. So sind die Fraktionen in Großstädten für die Ratsmitglieder mittlerweile „das wichtigste Arbeits- und Willensbildungsgremium“ (Simon 1988:12) geworden. Die Verlagerung der Ratsarbeit vom Plenum in die Ausschüsse hat die Bedeutung der Fraktionen ebenfalls vergrößert, da die Meinungsbildung innerhalb der Fraktionen der Zersplitterung des politischen Willensbildungsprozesses entgegenwirkt, da in den Fraktionen die Informationen zusammenkommen, die in den einzelnen Ausschüssen gesammelt werden. In den Fraktionen werden daraufhin fraktionseinheitliche Positionen zu den Verwaltungsvorlagen formuliert, die dann in die Ausschüsse und das Plenum eingebracht werden. Dadurch verlagern sich die originären Aufgaben der Beratung und Entscheidung vom Plenum mehr und mehr in die Fraktionen (vgl. Kanitz/Dill 1994:49ff.; vgl. auch Naßmacher 1989:185). Innerhalb der Fraktionen findet insbesondere in Großstädten eine Arbeitsteilung statt, die sich zumeist entsprechend der Ausschussstruktur verhält: So werden Arbeitskreise gebildet, um die „Flut von Vorlagen“ (Kanitz/Dill 1994:49), die „zunehmende Kompliziertheit und Konfliktintensität“ (Naßmacher 1989:186) zu bewältigen. Dies führt damit auch zu einer Spezialisierung der Ratsmitglieder.

In größeren Gemeinden und Städten haben die Fraktionen zur Bewältigung ihrer Aufgaben organisatorische Hilfen in Form von Mitarbeitern und Sachmitteln. So haben die Fraktionen in Großstädten häufig bereits einen ganzen Stab an Mitarbeitern zur Verfügung. Die Fraktionsgeschäftsstellen dienen den Fraktionsmitgliedern dabei als „think tanks“ (Naßmacher 1989:189; vgl. auch Kempf 1989:146), die für die Vorbereitung der Ratsinitiativen, für Informationsbeschaffung und Dokumentation sowie auch für Pressearbeit und den Schrift-

verkehr zuständig sind. Banner (1989:68) sieht in den steigenden Hilfsdiensten in den Großstädten eine zunehmende Professionalisierung, da sie dazu beitragen, den Initiativen und der Sachkompetenz der Fraktionen zum Durchbruch zu verhelfen. Meine Studie zeigte zudem, dass durch eine bessere Ausstattung der Fraktionsgeschäftstellen und damit durch eine inhaltliche Zuarbeit durch die Fraktionsmitarbeiter auch der Zeitaufwand der Mandatsträger reduziert werden kann (vgl. dazu ausführlicher die Ausführungen zur Frage 11 und zur Frage 2). Zudem zeigt sich, dass die Mitarbeiter gerade auch wegen den zunehmenden fachlichen Anforderungen und der höheren Komplexität einen immer größeren Stellenwert einnehmen (vgl. dazu Frage 2 und die Fragen 13-15).

Konzentration des Rates auf die wesentlichen kommunalpolitischen Entscheidungen:

Eine Konzentration des Rates auf die wesentlichen kommunalpolitischen Entscheidungen könnte grundsätzlich zu einer Verringerung des Zeitaufwands und damit zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Mandat führen. Dies sollte gerade durch die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells, das seit Anfang der 1990er Jahre im Zentrum der kommunalpolitischen Diskussion in Deutschland steht, erreicht werden (vgl. Banner 1991:6-11; Wollmann 1996:1-49). Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells basiert in der Gesamtphilosophie und in wichtigen Elementen auf Reformmodellen, die international unter der Gesamtperspektive des „New Public Management“ entwickelt und erprobt wurden. Beim New Public Management handelt es sich um die Gesamtheit möglicher Strategien zur Schließung der Modernisierungslücke im öffentlichen Sektor (Budäus 1994:46) mit Betonung auf die steuernden und effizienzfördernden Kräfte von Markt und Wettbewerb (vgl. Struwe 1995:20-32; Reichard 1996:241ff.). Während sich die wissenschaftliche Diskussion zu Beginn des Prozesses vor allem auf die verwaltungsinternen Vorgänge konzentrierte und die Politik nicht mit einbezogen wurde, hat sich in den vergangenen Jahren das Interesse in der wissenschaftlichen Debatte verstärkt auf die Probleme und Auswirkungen des Reformmodells auf die Kommunalpolitik gerichtet (vgl. dazu auch Bogumil et al. 2007).

Das Neue Steuerungsmodell empfiehlt eine ‚Steuerung auf Abstand‘. Demnach soll sich der Rat in erster Linie mit langfristigen, strategischen Problemen befassen und die Verwaltung durch Grundsatzvorgaben steuern, während Einzelentscheidungen auf Ausnahmen beschränkt sein sollen. So stellte die Kommunale Geschäftsstelle bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells das Credo auf: „Die Politik ist für das ‚Was‘, die Verwaltung für das ‚Wie‘ der kommunalen Leistungserstellung verantwortlich“ (KGSt 1993: Bericht 5:17). Durch die Konzentration auf strategische Entscheidungen könnte zum einen der Zeitaufwand der Ratsmitglieder reduziert werden. Zum anderen könnten die Ratsmitglieder durch die Festlegung von strategischen Zielen, die am Ende des Jahres auf ihr Erreichen hin kontrolliert werden und für die sich die Verwaltung rechtfertigen muss, die Verwaltung wieder einfa-

cher kontrollieren – trotz ihrer Ehrenamtlichkeit und der ressourcentechnischen Unterlegenheit.

Untersuchungen zeigen jedoch, dass die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in Bezug auf ein verändertes Verhältnis von Kommunalparlament und Verwaltung – im Gegensatz zu anderen Bereichen – nicht funktioniert hat. Erstens rangierte dieses Modernisierungsziel in der Rangfolge grundsätzlich sehr weit unten und wurde nach einer aktuellen Studie in weniger als 30% der Kommunen überhaupt behandelt und der Umsetzungsgrad insgesamt sehr niedrig ist. Zumeist ist der Rat in die Verwaltungsmodernisierungsprozesse nicht einmal integriert und lediglich 2% der in der Studie befragten Verwaltungschefs sehen eine Erhöhung der Strategiefähigkeit des Rates und lediglich 1% eine Erhöhung der Kontrollfähigkeit (vgl. dazu ausführlich Bogumil et al. 2007).

Zudem zeigte sich von Anfang an, dass die im Neuen Steuerungsmodell vorgesehene Umgestaltung der politischen Steuerung der Logik (kommunal-)politischen Handelns widerspricht und die Stadträte entsprechend kein Interesse an einer Umsetzung haben. Auch in meiner Untersuchung haben 92% der Stadträte eine Reduzierung des Zeitaufwands durch eine Konzentration auf strategische Entscheidungen weder für erstrebenswert noch für umsetzbar gehalten. Hinderungsgründe für die konsequente Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells sehen sie dabei zum einen in dem angespannten Verhältnis zur Verwaltung und dem damit zusammenhängenden Gefühl eines Machtverlusts durch den Rückzug aus Einzelfallentscheidungen. Zum anderen widerspricht es ihren Rollen als Repräsentant und Politiker, die das aktive Eingreifen in Einzelfallentscheidungen erfordern. So zeigen Studien zum Selbstverständnis der Ratsmitglieder, aber auch die Analyse meiner Studie, dass die Ratsmitglieder die Vertretung von Bürgerinteressen neben der Verwaltungskontrolle als ihre wichtigste Aufgaben ansehen. Die Bürger sehen in den Stadträten ihre direkten Ansprechpartner und erwarten von ihrem Vertreter, dass er sich persönlich um ihre Anliegen und Beschwerden kümmert. Bei diesen Anliegen handelt es sich jedoch zumeist um Einzelentscheidungen, wie beispielsweise um den viel beschworenen Kanaldeckel. Dementsprechend lehnen die Ratsmitglieder die Konzentration auf strategische Entscheidungen ab, da sie sich dann nicht mehr um diese Einzelentscheidungen kümmern könnten. Dies dem Bürger zu vermitteln, halten sie für äußerst schwierig.

Verkleinerung des Rates: Eine Verkleinerung des Rates würde nicht zu zeitlichen Reduzierung der Mandatstätigkeiten und damit zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Mandat führen, sondern vielmehr zu einer Erhöhung der Arbeitsbelastung. Je kleiner die Fraktionen sind, desto weniger können die Fraktionsmitglieder arbeitsteilig arbeiten und desto höher ist die zeitliche Belastung. Dies zeigen insbesondere die vergleichenden Analysen zum Zeitaufwand der Fraktionsmitglieder großer und kleiner Fraktionen. So sind die Fraktionsmitglie-

der der großen Fraktionen erstens in weniger Ausschüssen vertreten. Zudem findet in den jeweiligen Ausschüssen eine Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedern statt. Zumeist übernimmt dabei nach Angaben der Ratsmitglieder der Ausschusssprecher die Hauptarbeit – insbesondere auch im Bereich der Vorbereitung. Bei den übrigen Ausschussmitgliedern gibt es nach Aussagen der Ratsmitglieder auch sog. Hinterbänkler. Die Vertreter der kleinen Fraktionen hingegen sind meist alleine für die Themenbereiche der einzelnen Ausschüsse verantwortlich, was zu einem deutlich höheren Zeitaufwand führt. Eine Verkleinerung des Rates würde somit tendenziell zu einem höheren Zeitaufwand führen, da das einzelne Ratsmitglied seine Fraktion in mehr Ausschüssen und in der Regel alleine vertreten müsste.

Neben dem steigenden Zeitaufwand würde eine Verkleinerung der Räte damit zweitens auch zu höheren inhaltlichen Anforderungen führen. Sofern keine Arbeitsteilung in den Fraktionen und in den Arbeitskreisen stattfinden kann, muss sich das einzelne Ratsmitglied in mehr Themen einarbeiten. Drittens spricht nach Ansicht der Stadträte auch ihre Repräsentationsrolle gegen eine Verkleinerung der Räte. Dies würde dazu führen, dass nicht mehr jeder Ortsteil über einen Vertreter im Rat verfügen würde und somit die Bürger keinen direkten Ansprechpartner hätten. Sofern es jedoch zu einer Teilzeitprofessionalisierung der Stadtparlamente in den größten Städten kommen würde, befürworten die Stadträte eine Verkleinerung der Kommunalparlamente.

Professionalisierung der Kommunalpolitik

Frage 2: Professionalisierung der Kommunalpolitik, insbesondere in Großstädten

Frage 11: Wie hoch schätzen Sie die zeitliche und finanzielle Belastung eines kommunalen Mandatsträgers ein?

Der Begriff der Professionalisierung wird in der wissenschaftlichen Diskussion mehrdeutig verwendet und bezeichnet unterschiedliche Dinge. Zum einen kann Professionalisierung den Prozess der Qualifizierung und der Sozialisation in den Politikerberuf beschreiben, durch den sich der Politiker vom Laien zum Experten entwickelt. Entsprechend geht es hier auch um Fragen der Weiterbildung und Qualifizierung (vgl. hierzu die Fragen 13 und 14).

Zum anderen bezieht sich Professionalisierung auf den Prozess der Verberuflichung von Politik, also der Entwicklung vom Ehrenamt zur hauptberuflichen Tätigkeit (vgl. Borchert 2003:149). So ist zwar auf der lokalen Ebene in Deutschland nach wie vor das Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers verankert. Aber insbesondere in Großstädten ist ein stetiger Anstieg der Komplexität der Aufgaben und des Zeitaufwands der formal ehrenamtlichen Ratsmitglieder zu beobachten. Studien in der kommunalwissenschaftlichen Forschung thematisieren bereits seit den 1960er Jahren, dass der Zeitaufwand für die Ausübung eines Mandats in einer Großstadt bei 20 bis sogar 60 Stunden pro Woche liegt und dass daher eine

ehrenamtliche Ausübung sowie eine Vereinbarkeit von Beruf und Mandat schwierig ist – trotz der gesetzlichen Freistellungsregelungen (vgl. dazu die Fragen 4, 13 und 16).

Ein Amt in einem (Kommunal-)Parlament ist dann als professionalisiert zu betrachten, wenn es ein konkurrenzfähiges Einkommen bietet und aufgrund der zeitlichen Belastung eine andere berufliche Tätigkeit ausschließt bzw. stark einschränkt. Eine professionalisierte Institution zeichnet sich durch einen hohen Anteil hauptberuflicher Mitglieder (Mandatsträger und Mitarbeiter), zeitaufwendige Verfahren und durch ein im Vergleich zu Amateurinstitutionen höheres Budget aus. Anlehnend an die amerikanische Professionalisierungsforschung wurden zur Untersuchung des Professionalisierungsgrades von Amt und Institution entsprechend drei Indikatoren entwickelt:

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

Diese drei Indikatoren stehen jedoch nicht unabhängig nebeneinander, sondern sind vielmehr aufeinander bezogen und bedingen sich gegenseitig: So können die Stadträte durch den hohen Zeitaufwand, den ein Mandat in einer Großstadt erfordert, kaum oder nur sehr schwer das Mandat mit ihrem eigentlichen Beruf vereinbaren. Dadurch entsteht ein Professionalisierungsdruck, dem grundsätzlich auf zwei Arten begegnet werden kann: Entweder der einzelne Stadtrat erhält ein Einkommen und damit die Befreiung vom eigentlichen Beruf und gleichzeitig Zeit für das Mandat oder das einzelne Ratsmitglied wird in der Mandatsarbeit von Mitarbeitern unterstützt und dadurch zeitlich entlastet. Eine aktuelle Untersuchung zur Professionalisierung der Kommunalparlamente in allen deutschen Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern umfasst auch die 30 Großstädte in Nordrhein-Westfalen (vgl. Reiser 2009).

(1) Zeitaufwand und zeitliche Lage der Sitzungen

Bereits seit den 1970er Jahren wird ein hoher Zeitaufwand für die Ausübung eines kommunalen Mandats in den Großstädten festgestellt. Seit dieser Zeit entstand im Rahmen der kommunalwissenschaftlichen Forschung eine Vielzahl an Studien, die den Zeitaufwand der ehrenamtlichen Ratsmitglieder, insbesondere in den Großstädten, untersucht haben. Obwohl diese Studien aufgrund unterschiedlicher methodischer Vorgehensweisen und Definitionen zu anderen Ergebnissen kommen, zeigt sich, dass in Großstädten ein wöchentlicher Zeitaufwand von 25 bis 60 Stunden pro Woche für ein Mandat aufgewendet wird. Insofern liegt die zeitliche Belastung der Ratsmitglieder für die Ratstätigkeit in den Großstädten bei mindestens einer Halbtags-, bei den Führungspositionen im Rat sogar bei einer hauptamtlichen Tätigkeit. Ronge schlussfolgert hinsichtlich dieses hohen Zeitaufwands: „Den eigentlichen

Kern des Ehrenamtes bildet heutzutage der Umstand, dass die in solcher Funktion geleistete Arbeit nicht – oder nur symbolisch – entgolten wird“ (Ronge 1994:268).

Eine aktuelle Studie (vgl. Reiser 2009) zum Zeitaufwand in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern zeigt, dass normale Ratsmitglieder in den Großstädten durchschnittlich 24,4 Stunden pro Woche für ihr Ratsmandat und die damit zusammenhängenden Aufgaben aufwenden. Dabei entfallen knapp 13 Stunden auf Sitzungstätigkeiten, knapp 7 Stunden auf die Vorbereitung für die Sitzungen wie das Lesen der Vorlagen und das Schreiben von Anträgen sowie 5 Stunden auf Repräsentationsaufgaben. Der Zeitaufwand ist dabei sehr stark von der Gemeindegröße abhängig. Grundsätzlich gilt: je größer die Stadt, umso höher der Zeitaufwand: In den nordrhein-westfälischen Städten mit 100.-200.000 Einwohnern beträgt der Zeitaufwand 23 Stunden und entspricht bereits einer Halbtags­tätigkeit. In den Städten mit 200.-400.000 Einwohnern sind es durchschnittlich 25 Stunden und in jenen mit mehr als 400.000 sogar 30 Stunden pro Woche. Damit reicht dieser Aufwand bereits fast an den Zeitaufwand einer Vollzeitbeschäftigung heran. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern liegt der durchschnittliche Zeitaufwand der einfachen Stadträte in Nordrhein-Westfalen dabei jedoch niedriger als beispielsweise in den süddeutschen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg. Dies erklärt sich zum einen durch die personell gut ausgestatteten Fraktionsgeschäftsstellen, da den Stadträten durch Fraktionsmitarbeiter inhaltlich zugearbeitet wird und sie dadurch zeitlich entlastet werden (s.u.). Zum anderen hat das einzelne Ratsmitglied in Baden-Württemberg und Bayern – auch aufgrund des personalisierten Wahlsystems – eine größere Eigenverantwortlichkeit und Bedeutung als in NRW und entsprechend einen höheren Zeitaufwand.

Der Zeitaufwand der Funktionsträger, insbesondere der Fraktionsvorsitzenden liegt nochmals deutlich über dem Zeitaufwand der ‚normalen‘ Ratsmitglieder. Eine aktuelle Studie von Lars Holtkamp zum Zeitaufwand der Fraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass 59% der Fraktionsvorsitzenden in den Städten mit 20.-50.000 Einwohnern 15 und mehr Stunden für ihr Mandat und ihre Funktionen aufwenden; 5% liegen dabei bei 30 und mehr Stunden. In den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern wenden sogar 29% mehr als 30 Stunden pro Woche für ihr ehrenamtliches Engagement auf, während es kaum Fraktionsvorsitzende gibt, die weniger als 15 Stunden pro Woche benötigen (13,5%) (vgl. Holtkamp 2009). Im Vergleich zu den anderen Bundesländern haben Fraktionsvorsitzende in NRW, aber auch generell in den Bundesländern mit hoher Parteipolitisierung, eine zentrale politische Stellung in der Fraktion inne und nehmen zentrale Steuerungsfunktionen wahr. Dadurch haben sie einen sehr hohen Zeitaufwand.

Im Vergleich zu früher hat sich nach Angaben der Stadträte vor allem die Anzahl der weiteren Gremien und Aufsichtsräte erhöht. Insbesondere die Privatisierungen von kommunalen

Unternehmen und die damit verbundene Ausgliederung der parlamentarischen Kontrolle haben zu einer deutlichen Steigerung der Sitzungen und des Zeitaufwands geführt.

Neben der reinen Höhe des Zeitaufwands ist für die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat aber auch die Lage der Sitzungen, also die tageszeitliche Verteilung der Ratstätigkeiten zentral. So sollte die Arbeitsorganisation eines Feierabendparlaments auf die Berufstätigkeit Rücksicht nehmen, damit die ehrenamtlichen Mandatsträger Beruf und Mandat vereinbaren können. Eine zeitliche Organisation der Ratstätigkeiten, bei der ein Großteil der Sitzungen tagsüber stattfindet, schränkt die Ausübung eines Berufes auch für ‚normale Berufstätige‘ stark ein bzw. macht sie unmöglich.

Rats- und Ausschusssitzungen beginnen in den deutschen Großstädten je nach Stadt zwischen 9 Uhr und 18 Uhr. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern, insbesondere zu Baden-Württemberg und Bayern, beginnen die Sitzungen in Nordrhein-Westfalen vergleichsweise spät: So fangen die Rats- und Ausschusssitzungen in den nordrhein-westfälischen Großstädten in der Regel zwischen 14 und 16 Uhr an, während Sitzungen vor 14 Uhr die Ausnahme darstellen. Grundsätzlich zeigt die Analyse, dass die Sitzungen mit ansteigender Ortsgröße tendenziell früher stattfinden. Während in den Städten mit 100-200.000 Einwohner die Sitzungen in der Regel erst um 16 Uhr oder sogar danach beginnen, fangen sie in den Städten mit mehr als 400.000 Einwohnern grundsätzlich spätestens um 15 Uhr an. Interviews mit den Stadträten verdeutlichen, dass sie dafür häufig bereits um 12 oder 13 Uhr ihren Arbeitsplatz verlassen müssen, um rechtzeitig am Sitzungsort zu sein. Trotz der vergleichsweise späten Sitzungszeiten in Nordrhein-Westfalen finden die Sitzungen in der Hälfte der untersuchten Großstädte während der üblichen Arbeitszeit statt. Dies erschwert die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat und damit eine ehrenamtliche Ausübung.

Die Lage der Sitzungen muss dabei jedoch aus zweierlei Perspektive betrachtet werden: Erstens hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Beruf: Grundsätzlich gilt, dass eine Mandat – auch in einer Großstadt – umso leichter mit dem Beruf zu vereinbaren ist, je weniger die mit dem Mandat verbundenen Tätigkeiten während der üblichen Arbeitszeit stattfinden (vgl. dazu die Ausführungen zur Freistellung). Zweitens muss jedoch auch die zeitliche Gesamtbelastung betrachtet werden: Grundsätzlich wurde in meinen Interviews mit den Mandatsträgern zur Vereinbarkeit von Beruf und Mandat angegeben, dass die Gesamtbelastung aus Beruf, Mandat und Familie viel zu hoch ist. Zwar führt eine Lage der Sitzungen am Abend und am Wochenende zu einer leichteren Vereinbarkeit von Beruf und Mandat und ermöglicht damit „auch Menschen mit klassischen Berufen eher so ein Mandat wahrnehmen können“. Im Ergebnis wurde aber in den vier näher untersuchten Städten Frankfurt am Main, Hannover, Nürnberg und Stuttgart die zeitliche Lage der Sitzungen bewusst von abends auf nachmittags oder sogar vormittags verlegt. Trotz der schwierigen Vereinbarkeit am Arbeitsplatz spricht sich die deutliche Mehrheit auch gegen eine (Rück-)Verlegung auf den Abend aus.

Ein Grund dafür ist die Vereinbarkeit bzw. Koordination mit anderen Rats- und/oder Parteitätigkeiten. So finden insbesondere Ortsvereinssitzungen, aber auch viele Repräsentationstermine am Abend statt und würden bei einem späteren Sitzungsbeginn mit den Ausschusssitzungen kollidieren. Das wichtigere Argument, die Sitzungen früher zu beginnen, ist aber die hohe zeitliche Gesamtbelastung bei einer vollen Berufstätigkeit und damit die Frage, ob eine Verlegung der Sitzungen auf den Abend wirklich ‚arbeitnehmerfreundlicher‘ wäre. Obwohl die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat darunter leidet, würde eine Verlegung der Sitzungen auf den Abend zu Lasten der Qualität und Effektivität der Ratsarbeit gehen: Zu den 40 Stunden am Arbeitsplatz würden in diesem Falle noch 30-40 Stunden Aufwand für das Mandat hinzukommen. Sofern die Sitzungen aber tagsüber stattfinden, müssen die Ratsmitglieder in dieser Zeit freigestellt werden. Dies führt dann zu einer geringeren Gesamtbelastung. Dieser „trade-off“ zwischen der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat auf der einen Seite und der zeitlichen Gesamtbelastung auf der anderen Seite ist schwierig zu lösen.

(2) Aufwandsentschädigung

Der zweite Indikator zur Ermittlung des Professionalisierungsgrads ist die ‚Entschädigung der Ratsmitglieder‘ durch das Mandat. Er gibt Aufschluss darüber, wie professionalisiert das politische Amt ist und ob der einzelne Mandatsträger davon leben kann. In den Gemeindeordnungen und Entschädigungsregelungen aller Bundesländer ist festgelegt, dass Mandatsträger Anspruch auf Ersatz von mandatsbedingten Unkosten haben. Die Richtlinien und die Handlungsautonomie divergieren dabei sehr stark zwischen den einzelnen Bundesländern: Während in der Hälfte der Bundesländer die Kommunalparlamente jeweils selbst über die Höhe entscheiden können, werden die Aufwandsentschädigungen in Nordrhein-Westfalen vom Innenministerium festgelegt. Durchschnittlich erhält ein ‚einfaches‘ Ratsmitglied im Jahr 2006 in einer deutschen Großstadt monatlich 521 Euro an Gesamtaufwandsentschädigung aus Pauschale und/oder Sitzungsgeld, wobei die Höhe stark variiert: die niedrigste Aufwandsentschädigung erhalten die Erfurter Stadträte mit lediglich 187 Euro pro Monat, die höchste die Stuttgarter Stadträte mit 2.460 Euro pro Monat. Die Stadträte in Nordrhein-Westfalen werden im Vergleich zu ihren Kollegen aus anderen Bundesländern in allen Ortsgrößenklassen deutlich unterdurchschnittlich entschädigt. Als Pauschale erhalten sie in Städten mit 50.001 bis 150.000 Einwohnern 336 Euro, mit 150.001 bis 450.000 Einwohner 418 Euro und in Städten mit mehr als 450.000 Einwohner lediglich 501 Euro.

Die Fraktionsvorsitzenden erhalten in der Regel eine erhöhte Entschädigung, die in Nürnberg bei knapp 3.000 Euro und in Stuttgart bei ca. 3.600 bis 3.800 Euro liegt, während sie in Dresden mit 700 Euro, Leipzig mit 920 Euro und Hannover mit 931 Euro eher niedrig ausfällt. In Nordrhein-Westfalen erhalten Fraktionsvorsitzenden je nach Fraktionsgröße eine zusätzliche Aufwandsentschädigung des zwei- bzw. dreifachen Betrags. Damit liegen die

nordrhein-westfälischen Fraktionsvorsitzenden im Vergleich zu den anderen Bundesländern im unteren Mittelfeld – trotz ihres sehr hohen Zeitaufwands.

Während die Aufwandsentschädigung also insbesondere in den süddeutschen Städten teilweise eine Höhe erreicht haben, die an die Diäten der Hamburger Bürgerschaftsabgeordneten heranreicht und von der die Ratsmitglieder – zumindest teilweise – leben können, gehören die Entschädigungen in Nordrhein-Westfalen zu den niedrigsten in Deutschland. Hier handelt es sich vermutlich tatsächlich lediglich (oder nicht einmal) um eine Entschädigung für die Aufwendungen – so wie es in der Gemeindeordnung der Bundesländer festgeschrieben ist.

(3) Aufwendungen für das Kommunalparlament

Als dritter Indikator für den Grad der Professionalisierung werden die ‚Aufwendungen für das Kommunalparlament‘ untersucht. Dabei handelt es sich um Aufwendungen, die die Fraktionen in den Stadtparlamenten zur Ausübung der Fraktionsgeschäfte und zur Unterstützung der Ratsmitglieder erhalten. Durch diese Ressourcen verbessert sich die Qualität der Ratsarbeit und die Fraktionen werden unabhängiger von der Verwaltung und anderen Akteuren. Neben der Höhe dieser Aufwendungen wird im Folgenden auch untersucht, welche Auswirkung die Höhe des Budgets auf die personelle Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen hat. Dieser Indikator ermöglicht Aussagen über die Höhe der Professionalisierung dieser Institution. Durchschnittlich erhält eine Fraktion in den deutschen Großstädten im Jahr 2006 pro Fraktionsmitglied Zuwendungen in Höhe von 9.289 Euro. Wie bei der Aufwandsentschädigung zeigt sich jedoch auch hier eine breite Streuung: Die höchste Zuwendung pro Mitglied erhalten die Fraktionen in Frankfurt am Main und Köln mit jährlich 30.612 bzw. 30.485 Euro pro Ratsmitglied, während die Heilbronner Fraktionen die niedrigsten Zuwendungen mit lediglich 612 Euro bekommen. Die Zuwendungen in Nordrhein-Westfalen sind mit durchschnittlich 10.448 Euro pro Stadtrat pro Jahr überdurchschnittlich. Allerdings zeigen sich hier im Gegensatz zu den vom Innenministerium einheitlich festgelegten Aufwandsentschädigungen deutliche Unterschiede zwischen den Städten: So haben Köln mit 30.485 Euro, Düsseldorf und Bonn mit 22.684 und 23.576 Euro und Mülheim an der Ruhr mit 13.612 Euro in den jeweiligen Ortsgrößen sehr hohe Aufwendungen für die Fraktionsgeschäftsstellen. Münster mit 4.600 Euro, Mönchengladbach mit 7.639 Euro und Gelsenkirchen mit 9.017 Euro pro Stadtrat pro Jahr haben hingegen vergleichsweise niedrige Zuwendungen. Grundsätzlich ist jedoch die personelle Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen in Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich hoch, so dass den Stadträten insbesondere in den größeren Großstädten nicht nur organisatorisch, sondern auch inhaltlich von Fraktionsreferenten zugearbeitet wird. Dies entlastet dann wiederum die Stadträte im Zeitaufwand.

Betrachtet man die drei untersuchten Indikatoren in einer Gesamtschau zeigt sich erstens, dass der Professionalisierungsgrad der Kommunalparlamente in den deutschen Großstädten

zwischen reinen Amateurinstitutionen mit Feierabendpolitikern und semiprofessionellen Parlamenten schwankt. Der zentrale Erklärungsfaktor für diese Differenzen ist erwartungsgemäß die Gemeindegröße: Je größer die Stadt, desto höher ist der Professionalisierungsgrad des Kommunalparlaments. Daneben zeigt sich als zweiter Einflussfaktor das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und damit die in den jeweiligen Städten vorherrschenden sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen. Dieser Zusammenhang wird darauf zurückgeführt, dass Erhöhungen der Aufwendungen für das Kommunalparlament der Öffentlichkeit gegenüber legitimierungspflichtig sind und diese in Städten mit einer guten wirtschaftlichen Lage besser zu rechtfertigen sind. Die öffentliche Haushaltslage der Städte und die Handlungsautonomie der Räte in Entschädigungsfragen wirken hingegen überraschenderweise nicht auf den Professionalisierungsgrad.

Zweitens ist zu konstatieren, dass sich in den deutschen Großstädten zwei unterschiedliche Professionalisierungsarten herausgebildet haben: Zum einen die *mitgliederbasierte Professionalisierung*, die sich dadurch auszeichnet, dass in erster Linie die politischen Ämter professionalisiert sind – also der Zeitaufwand der Stadträte und die Aufwandsentschädigungen hoch sind –, während die Fraktionsgeschäftsstellen sehr schlecht ausgestattet sind.

Zum anderen hat sich in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Niedersachsen und Hessen die *ressourcenbasierte Professionalisierung* herausgebildet: Der Zeitaufwand für die ‚normalen‘ Stadträte ist vergleichsweise niedrig, während der Zeitaufwand für die Fraktionsvorsitzenden hoch ist. Die Sitzungen beginnen frühestens am späten Nachmittag und die Aufwandsentschädigungen sind auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Das Amt – mit Ausnahme des Fraktionsvorsitzenden – ist also gering professionalisiert. Die Fraktionsgeschäftsstellen sind hingegen sachlich, aber vor allem personell gut ausgestattet. Die Referenten können den einzelnen Ratsmitgliedern zuarbeiten und sie dadurch auch zeitlich entlasten.

Der Vergleich der Jahre 1984 und 2006 zeigt zudem, dass diese unterschiedlichen Professionalisierungsarten bereits seit mindestens zwei Jahrzehnten vorhanden sind und sich seither nicht aneinander angeglichen haben. Meine Untersuchung zeigte, dass sich diese Professionalisierungsarten durch das Zusammenwirken der (ehemaligen) institutionellen Rahmenbedingungen herausgebildet haben und dass diese nach wie vor bestehen.

So hat das einzelne Ratsmitglied in den süddeutschen Bundesländern im Vergleich zu Fraktion und Partei – insbesondere aufgrund des personenorientierte Wahlrechts – traditionell einen höheren Stellenwert sowie ein höheres Interesse an persönlicher Profilierung. Die Handlungsautonomie des Rates, selbst über die Höhe der Entschädigungen zu entscheiden, bietet darüber hinaus den Handlungsspielraum, die Ämter zu professionalisieren. Zudem lehnen die Ratsmitglieder in den süddeutschen Städten überwiegend einen weiteren Ausbau der Fraktionsgeschäftsstellen durch mehr Personal ab, da sie dadurch eine Stärkung der

Fraktion sehen und zudem in ihrem Selbstverständnis Aufgaben wie die inhaltliche Vorbereitung der Sitzungen für sie zu ihren Kernfunktionen zählt.

In Nordrhein-Westfalen führte die Norddeutsche Ratsverfassung zu konkurrenzdemokratischen Mustern und einer hohen Parlamentarisierung und Politisierung und damit zu einer starken Stellung der Parteien und Fraktionen. Auch das geschlossene Listenverfahren führt zu einer Stärkung der Parteien und Fraktionsführung und zu einer Schwächung der einzelnen Stadträte. Zudem können hier die Kommunalparlamente selbst nicht über die Höhe der Entschädigungen entscheiden, da diese vom Innenministerium festgelegt werden. Die ressourcenbasierte Professionalisierung entspricht diesen Anforderungen.

Angesichts des hohen Zeitaufwands und der hohen Komplexität der Aufgaben halten viele Stadträte eine ehrenamtliche Ausübung in Großstädten nicht mehr für möglich, da sie auch zu Lasten der Entscheidungsqualität geht (vgl. dazu Fragen 13-15).

Aussagen wie „Die Ehrenamtlichkeit ist eine große Lüge“ und „Die Belastungen aus der Ratstätigkeit lassen kaum noch eine berufliche Tätigkeit zu“ belegen dies. Zudem zeigte meine Untersuchung, dass 85% der Mandatsträger in den von mir untersuchten Großstädten Frankfurt am Main, Hannover, Nürnberg und Stuttgart dadurch massive berufliche Konsequenzen haben, da die Freistellungsregelungen nicht ausreichen (vgl. dazu ausführlich die Ausführungen zur Freistellung) Die Ratsmitglieder vergleichen ihre zeitliche Belastung in allen vier Untersuchungsstädten in der Regel mit jener der professionellen Landtagsabgeordneten. Nach Einschätzung der Ratsmitglieder hat ein Ratsmitglied in einer Großstadt mindestens ebenso viel Arbeit wie ein Landtagsabgeordneter:

„Stadträte einer Großstadt leisten zeitlich gesehen ein Vielfaches im Vergleich zu Landtagsabgeordneten. Vergleichen sie mal den zeitlichen Aufwand, die Entschädigungen und die beruflichen Eingriffe; bei einer Belastung von 50 bis 80 Stunden pro Woche ist eine berufliche Tätigkeit praktisch nicht auszuüben“.

Durch die Professionalisierung des Amtes hätten sie die notwendige Zeit, um das Mandat verantwortungsbewusst auszuüben.

„Ich glaube, dass der Zeitaufwand, den ein Stadtverordneter hat, um das Mandat wirklich gut und seriös auszuüben, so hoch ist, dass es sich nicht mit einem normalen Beruf vereinbaren lässt. Daher kann es meiner Meinung nach nur funktionieren, wenn es professionalisiert wird, sprich man bekommt ein Gehalt, um die Zeit zu haben, damit man nicht arbeiten muss und sich richtig darum kümmern kann“.

Ob die Kommunalparlamente und ihre Mandatsträger angesichts dieser Rahmenbedingungen jedoch professionalisiert werden sollen, ist unter den Stadträten selbst höchst umstritten. Die eine Hälfte der Ratsmitglieder spricht sich für eine formale Professionalisierung des Amtes aus, die andere Hälfte für die Beibehaltung der Ehrenamtlichkeit. Denn gerade auf kom-

munaler Ebene spielt die Ehrenamtlichkeit eine sehr große Rolle. Die kommunale Selbstverwaltung ist eine der zentralen Traditionslinien bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland und die ‚Keimzelle‘ einer vitalen Bürgergesellschaft. So wurde die kommunale Selbstverwaltung mit ihrer bürgerschaftlichen Mitwirkung schon seit den Zeiten des Freiherrn vom Stein als ‚Schule der Demokratie‘ und als eine Stätte bezeichnet, in der die Auswirkungen der jeweiligen Entscheidungen für den Bürger unmittelbar erfahrbar und begreifbar sind. Durch die Mitwirkung der Bürger soll der Übermacht der Verwaltungsbürokratie entgegengewirkt und Bürgernähe gewährleistet werden, die sich praktisch insbesondere in der Berufung von Bürgern in Ehrenämter zeigt. Entsprechend herrscht auf kommunaler Ebene nach wie vor das Idealbild des Bürgers in der Politik vor – die Vorstellung, dass Politik die Angelegenheit aller ist. Eine Professionalisierung der Kommunalpolitik widerspricht diesem Ideal des Bürgerpolitikers fundamental.

Die von den Ratsmitgliedern angeführten Gründe für und gegen eine Professionalisierung wurzeln letztendlich in den unterschiedlichen demokratietheoretischen Vorstellungen vom Verhältnis von Professionalisierung und lokaler Demokratie. Für eine Professionalisierung sprechen nach Ansicht der Stadträte die zeitliche Belastung, die Entscheidungsqualität (vgl. dazu Frage 13-15) und die soziale Öffnung, da momentan angesichts des hohen Zeitaufwands nur noch bestimmte Bevölkerungsgruppen dieses Amt ausüben können. Die soziale Anbindung, die Vermeidung der Abhängigkeit von der Politik, Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung und das Finanzierungsproblem sprechen ihrer Meinung nach gegen eine Professionalisierung des Amtes. Diese Argumente der Ratsmitglieder für bzw. gegen eine Professionalisierung des Amtes auf kommunaler Ebene entsprechen dabei genau jenen, die im Rahmen der Professionalisierungsdebatten auf den höheren Ebenen des politischen Systems hervorgebracht und kontrovers diskutiert wurden.

Die Interviews zeigten, dass die Ratsmitglieder diese Pro- und Contra-Argumente kennen, aber häufig keine klaren Präferenzen haben. So erläutert ein Stadtverordneter aus Frankfurt: „Es gibt für beide Seiten der Medaille Vor- und Nachteile. Es ist die Quadratur des Kreises!“ So zeigt sich das Paradox, in dem sich die Ratsmitglieder befinden: Sie sind weitgehend übereinstimmend der Auffassung, dass Reformnotwendigkeit besteht; sie sehen aber gleichzeitig keine überzeugende Alternative für den gesamten Stadtrat mit seinen Mitgliedern. So erläutert auch ein Stadtrat aus Nürnberg: „Ich bin der Meinung, dass es so in Zukunft sicherlich nicht mehr gut weitergeht. Es gibt bis jetzt aber noch keine wirklich guten Lösungen. Im Prinzip gibt es zu dem jetzigen Modell kaum eine Alternative“.

Freistellungsregelungen und ihre Probleme

Frage 4: Auswirkungen der Mandatstätigkeit mit Freistellungsregelungen auf private Unternehmen und freie Berufe, auf öffentliche Unternehmen und öffentliche Verwaltungen

Frage 12: Welche Schwierigkeiten ergeben sich für Angehörige von Berufsgruppen, die im Schichtdienst arbeiten, oder für Berufstätige mit wechselnden oder frei bestimmbar Arbeitszeiten?

Frage 16: Wie sind die Erfahrungen in der Praxis mit der Freistellung von Ratsmitgliedern für die Wahrnehmung von Terminen, die sich auf Veranlassung des Rates als Vertreter der Gemeinde in Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen im Sinne des §113 Gemeindeordnung NRW ergeben?

Die Fragen 4, 12 und 16 beschäftigen sich mit Fragen und Problemen zu den Freistellungsregelungen, sowohl für die Mandatsträger als auch für deren Arbeitgeber. In der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung ist ebenso wie in allen anderen Gemeindeordnungen festgelegt, dass die Ratsmitglieder für die unmittelbar mit dem Mandat verbundenen Tätigkeiten vom Arbeitgeber freizustellen sind. Diese Regelungen sollen ermöglichen, dass die Ratsmitglieder ihr Mandat ehrenamtlich und nebenberuflich ausüben können und dass ihnen beruflich dadurch keine Nachteile entstehen. So steht in § 44 II GO NRW: „Die Ratsmitglieder, Mitglieder der Bezirksvertretungen oder Mitglieder der Ausschüsse sind von der Arbeit freizustellen, soweit es die Ausübung ihres Mandats erfordert. Als erforderlich ist eine Freistellung in der Regel anzusehen, wenn die Tätigkeit mit dem Mandat in unmittelbarem Zusammenhang steht oder auf Veranlassung des Rates, der Bezirksvertretung oder des Ausschusses erfolgt und nicht während der arbeitsfreien Zeit ausgeübt werden kann.“

Studien (vgl. Reiser 2006; Ronge 1994:282) zeigen jedoch sehr deutlich, dass die gesetzlichen Regelungen und ihre Umsetzung in der Realität häufig nicht übereinstimmen. Dies sollen einige Zitate von Stadträten deutscher Großstädte illustrieren:

„Die rechtliche Situation ist da ja eigentlich völlig klar, aber trotzdem gibt es häufiger Probleme mit dem Arbeitgeber oder den Kollegen“.

„Formal dürfen die ja auch keine Steine in den Weg legen, wenn man ehrenamtlich tätig ist und sich für die kommunale Selbstverwaltung einsetzt; aber ich habe gerade bei mir gemerkt, dass das Verhältnis meiner Chefin mir gegenüber stark abgekühlt ist, seit ich im Rat bin“.

„Theoretisch ist das ja auch so geregelt, dass man als Stadtverordneter für die Sitzungen vom Arbeitgeber freigestellt werden muss. Das geht aber nur in Zeiten mit einer guten wirtschaftlichen Lage, jetzt in der momentanen Lage, wo jeder um seinen Arbeitsplatz bangt, scheuen auch viele davor zurück und da würde ich auch davor zurückscheuen, dies wirklich in Anspruch zu nehmen. Also, von der Theorie her, ist es eigentlich richtig geregelt, dass man sagt, man wird freigestellt, man bekommt eine Verdienstaussfallentschädigung bzw. der Arbeitgeber erhält diese, nur gilt es einfach nur in Zeiten, wo Arbeitnehmer gesucht werden“.

Insofern kann also festgestellt werden, dass die Freistellungspraxis häufig von den gesetzlichen Regelungen abweicht und dass sowohl Mandatsträger als auch Arbeitgeber mit vielfältigen Problemen konfrontiert sind. Im Folgenden werde ich erstens den notwendigen Umfang der Freistellungen in Großstädten erläutern. Zweitens gehe ich auf die Rahmenbedingungen und Probleme bei der Freistellung ein sowie drittens auf die ähnlich gelagerten Probleme der Selbständigen und Freiberufler ein, bevor ich viertens auf die Anpassungsstrategien der Stadträte eingehe, die verdeutlichen, dass die Freistellungsregelungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat in Großstädten nicht ausreichend sind. Zuletzt werde ich unter (5) mögliche Anpassungen für die Freistellungsregeln nennen.

(1) Ausmaß der Freistellungen: Meine Studie zeigte für die vier Großstädte Frankfurt am Main, Hannover, Nürnberg und Stuttgart, dass 78% der abhängig Beschäftigten vom Arbeitgeber regelmäßig für Ratstätigkeiten freigestellt werden. Obwohl keine der Untersuchungsstädte in Nordrhein-Westfalen liegt, kann angenommen werden, dass die Ergebnisse in der Tendenz auch für die nordrhein-westfälischen Großstädte zutreffend sind. Die Studie zeigte dabei, dass die Stundenanzahl von durchschnittlich drei Stunden pro Woche bis zu einer vollständigen Freistellung variiert.

Dabei ist grundsätzlich zu erkennen, dass es in allen vier Städten zwei Gruppen von Freigestellten gibt: Auf der einen Seite diejenigen, die von einem halben Tag pro Woche bis zu zwei Tagen pro Woche freigestellt werden, und auf der anderen Seite diejenigen, die fast vollständig von ihrem Arbeitgeber freigestellt werden. Diese klare Aufteilung in zwei Gruppen findet sich sowohl bei den Vollzeit- als auch bei den Teilzeitbeschäftigten: Von den Vollzeitbeschäftigten werden 80% zwischen drei Stunden und 20 Stunden pro Woche freigestellt. Die übrigen 20% der Vollzeitbeschäftigten werden entweder komplett oder zu einem sehr hohen Anteil freigestellt. Bei den Teilzeitbeschäftigten werden 69% bis zu 50% ihrer Arbeitszeit freigestellt und 31% darüber hinaus.

Angesichts des hohen Zeitaufwands und der zeitlichen Lage der Sitzungen ist bereits die reine Sitzungstätigkeit während der Arbeitszeit sehr hoch. Insofern erfordert die Ratstätigkeit in den Großstädten eine hohe Anzahl an Stunden während der üblichen Arbeitszeit und ist nicht zu vergleichen mit der erforderlichen Freistellung in kleineren Städten. Die Interviews zeigten, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder, die eine feste Arbeitsstelle mit geregelten Arbeitszeiten haben, eine Freistellung im Umfang von einem Viertel bis zu einem Drittel der Arbeitszeit benötigt, um an den Rats- und Ausschusssitzungen teilnehmen zu können. Dies deckt sich auch mit der ersten Gruppe, die identifiziert wurde, bei der die durchschnittliche Freistellung bei 25 bis 30% der Arbeitszeit liegt. Diese Höhe der Freistellung ermöglicht es also den Ratsmitgliedern, an den Sitzungen teilzunehmen und entspricht dem, was die Gemeindeordnung in ihren Freistellungssatzungen festgelegt haben: Die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat.

Ein Drittel der freigestellten Ratsmitglieder wird hingegen mit durchschnittlich vier bis fünf Tagen pro Woche deutlich mehr freigestellt. Diese Freistellung geht über die benötigte Zeit für die Teilnahme an Sitzungen hinaus, so dass die Ratsmitglieder auch für Mandatsneben-tätigkeiten wie die Vorbereitung und Repräsentationstermine freigestellt werden. Bei dieser Gruppe kann im Gegensatz zur ersten Gruppe von einer individuellen Professionalisierung gesprochen werden: Zum einen üben die Ratsmitglieder ihren eigentlichen Beruf nicht mehr aus und sind Vollzeitpolitiker. Zum anderen wird das Ratsmitglied für seine politische Arbeit bezahlt, denn es erhält weiterhin Gehalt von seinem Arbeitgeber, obwohl es seine eigentliche Arbeit für den Arbeitgeber nicht mehr ausübt. Insofern professionalisiert sich das Ratsmit-glied teilweise auch auf Kosten des Arbeitgebers.

Meine Analyse zeigte, dass nicht die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Berufssektor für das unterschiedliche Ausmaß der Freistellung ausschlaggebend ist. Die allgemeinen An-nahme, dass die Freistellungsgesetze insbesondere für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft schwierig sei, während insbesondere bei Beamten und öffentlich Bediensteten keine Prob-leme bestünden, konnte in meiner Untersuchung nicht pauschal bestätigt werden: So gibt es zwischen den unterschiedlichen Berufsgruppen hinsichtlich der Freistellung keine großen Unterschiede: Es werden 72% der Angestellten im öffentlichen Sektor, 65% der Angestellten des Privatsektors und 80% der Angestellten des politischen/politikhnen Sektors freigestellt. Die Selbständigen und die Nicht-Berufstätigen benötigen natürlich keine Freistellung (vgl. dazu (3)). Auch bezüglich des Anteils der Freistellung an der Arbeitszeit gibt es keine signifi-kanten Unterschiede zwischen den Berufsgruppen. Des Weiteren haben viele Ratsmitglieder in den Interviews betont, dass Angestellte des öffentlichen Sektors häufig mehr Probleme haben als Angestellte des privaten Sektors.

„Beim Öffentlichen Dienst ist es allgemein schwieriger mit den Freistellungen. Aktuell läuft gerade eine Sache mit einem Kollegen von der SPD, der massive Probleme hat an seiner Schule, der andere arbeitet beim Bundesgrenzschutz, wo es auch immer Theater gibt; gerade die öffentlichen Dienstherrn stellen sich da viel mehr an als die privaten“.

Insofern kann also festgestellt werden, dass die Berufsgruppe, der die Ratsmitglieder ange-hören, nicht erklären kann, warum manche Ratsmitglieder sehr großzügig und über den durch die Verdienstaussfallentschädigung gedeckten Betrag freigestellt werden und warum andere Probleme bei der Freistellung haben. Vielmehr zeigte die Untersuchung, dass es für eine vollständige Freistellung zwei Hauptursachen gibt: Erstens sind Ratsmitglieder, die voll-ständig bzw. zu einem sehr hohen Anteil freigestellt werden, häufig Funktionsträger, insbe-sondere Fraktionsvorsitzende bzw. stellvertretende Fraktionsvorsitzende. Gerade die Frakti-onsvorsitzenden haben von ihrem Arbeitsaufwand her einen Fulltimejob, der die Ausübung eines Berufs quasi unmöglich macht (vgl. dazu Frage 11). Wer nicht einen Arbeitgeber hat, der diese Funktion unterstützt und bereit ist, den Fraktionsvorsitzenden sehr großzügig und

weit über die Sitzungszeiten hinweg freizustellen, kann diese herausgehobenen Funktionen in einer Großstadt nicht ausüben. Auch wenn sie formal ehrenamtlich ist, sind diese Funktionsträger in den Großstädten schon längst ‚Berufspolitiker‘, die zu einem Teil von der Stadt durch die Verdienstausfallentschädigung und zum anderen Teil von ihrem Unternehmen für ihre politische Tätigkeit bezahlt werden. Neben diesen Funktionsträgern werden aber auch ‚normale‘ Ratsmitglieder sehr großzügig von ihrem Arbeitgeber freigestellt. Zu einem kleineren Teil sind dies Versorgungsposten für ‚alt gediente Kommunalpolitiker‘, u.a. bei privatisierten kommunalen Unternehmen. Zum anderen ist es für die Unternehmen auch imagefördernd bzw. aufgrund der Informationsflüsse nützlich, einen Mitarbeiter im Stadtrat oder Kreistag zu haben.

„Es gibt große Unternehmen, die Leute ganz bewusst reinschicken, z.B. ein Keramikunternehmen hat einen Grünen in den Kreistag geschickt, denn für die war das ein ganz tolles Marketing. Solche Fälle gibt es auch im Stadtrat“.

(2) Rahmenbedingungen und Probleme bei der Freistellung

Auch angesichts einer durchschnittlich notwendigen Freistellung von einem Viertel bis einem Drittel der Arbeitszeit, ergeben sich sowohl für die Arbeitgeber, aber vor allem für die Arbeitnehmer vielfältige Probleme am Arbeitsplatz.

Grundsätzliche Verweigerung der Freistellung durch den Arbeitgeber: Die radikalste Abweichung zwischen Theorie und Praxis besteht in jenen Fällen, in denen die Arbeitgeber trotz der gesetzlichen Vorgaben ihre Ratsmitglieder nicht für die Sitzungen freistellen. Obwohl der Anspruch gerichtlich durchsetzbar wäre, wird dies jedoch von den Ratsmitgliedern in den meisten Fällen nicht gemacht. So sagt die Stadtverordnete: „Nein, ich habe nicht versucht, das durchzusetzen. Das würde einfach auch die Atmosphäre vergiften“. Andere Stadträte bestätigen dies, indem sie angeben, ihren Anspruch auch aus Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes und aufgrund der Stimmung im Unternehmen nicht durchzusetzen.

Grauzonen der gesetzlichen Freistellungsregelungen: Eine Problematik, die sich in der Freistellungspraxis häufig ergibt, ist die Frage, für welche Ratstätigkeiten die Arbeitnehmer freizustellen sind. So sind die Arbeitgeber nach den Gemeindeordnungen verpflichtet, die Ratsmitglieder für die erforderliche Zeit freizustellen. Aufgrund dieser Definitionen des Anspruchs für Freistellung liegt es jedoch teilweise im Ermessen der Arbeitgeber, wie lange und für welche Sitzungen sie Ratsmitglieder freistellen. Die Ratsmitglieder erläutern, dass es bei den Stadtratssitzungen und den Ausschusssitzungen relativ unproblematisch sei. Schwierigkeiten gebe es jedoch häufig, wie ein Stadtrat erläutert,

„bei der Fraktionssitzung und bei den Arbeitsgruppensitzungen, man nennt es vorbereitende Sitzungen, das ist rechtlich eine Grauzone, man kann ja die öffentlichen Sitzungen

nicht wahrnehmen, wenn sie nicht vorbereitet sind, was da anerkannt und nicht anerkannt wird, ist da schwer abzugrenzen“.

Auch bei den *Aufsichtsratssitzungen* der Unternehmen mit kommunaler Beteiligung (§113 GO NRW), in die die Ratsmitglieder entsandt werden, gibt es häufig Probleme mit dem Arbeitgeber. So erläutert ein Ratsmitglied:

„Ich war im Aufsichtsrat der Städtischen Werke und mir wurde dafür keine Freistellung gewährt, da es hieß, es sei ein Privatunternehmen und ich müsse dafür unbezahlten Urlaub nehmen; es war damals aber eine 100%ig städtische Tochter. Und das habe ich als formalen Anlass genommen, dies überprüfen zu lassen. Jetzt wird man auch dafür freigestellt“.

Für die *weiteren Mandatsnebenaktivitäten* – wie zum Beispiel Vorbesprechungen in den Fraktionen, Arbeitskreistreffen vor den Ausschüssen etc., die teilweise auch während der Arbeitszeit wahrgenommen werden müssen bzw. sollen, gibt es keine klare gesetzliche Grundlage, so dass die Freistellung im Ermessen des Arbeitgebers liegt.

Probleme in den Arbeitsabläufen für den Arbeitgeber und das Team: Die Arbeitgeber müssen zwar für die freigestellten Stunden keinen Verdienst bezahlen bzw. erhalten eine Verdienstaufschüttung. Allerdings ist diese Entschädigung für die meisten Unternehmen kein Ausgleich dafür, dass ihr Arbeitnehmer nicht am Arbeitsplatz ist und seine Arbeit ausführt.

„Der Arbeitgeber will eben nicht 20 Euro für die Stunden, die der Arbeitnehmer weg ist, sondern der will seinen Auftrag erledigen. Die Verdienstaufschüttung ändert eben nichts daran, dass derjenige Arbeitnehmer dann im Betrieb fehlt und dass eine Arbeit gemacht werden muss“.

Dabei sind nach Einschätzung der Ratsmitglieder für die Freistellung zwei Faktoren besonders entscheidend: Zum einen die individuelle Position im Unternehmen, zum anderen die Betriebsgröße. Hinsichtlich der individuellen Position ist ausschlaggebend, inwiefern das Ratsmitglied in seiner Arbeit von anderen Kollegen ersetzt werden kann. Je qualifizierter das Ratsmitglied ist und je mehr Verantwortung es im Unternehmen trägt, desto schwieriger ist es, eine Vertretung zu finden. Schwierigkeiten gibt es häufig auch, wenn Ratsmitglieder in Teamstrukturen arbeiten. Der zweite Faktor ist der Einfluss der Betriebsgröße auf die Möglichkeit zur Freistellung. So ist es in größeren Unternehmen grundsätzlich einfacher, die Mitarbeiter während der Fehlzeiten zu ersetzen.

„Wenn man in einem Unternehmen mit 5.000 Beschäftigten arbeitet wie ich, dann gibt es da zwar auch ein paar mehr Leute, die ein Mandat wahrnehmen, aber in der Masse ist das nicht so tragisch, das ist leichter aufzufangen. Wenn aber in einem kleinen Handwerksbetrieb einer für 20 bis 25% der Arbeitszeit ausfällt, dann ist das schon eine erhebliche Einschränkung für den Arbeitgeber und die Kollegen“.

Fehlende Planbarkeit der notwendigen Freistellungen: Eine weitere Schwierigkeit für die Arbeitgeber stellt die fehlende Planbarkeit der notwendigen Freistellungen dar. So gibt es zwar Sitzungspläne für die Rats- und Ausschusssitzungen, die zu Beginn des Jahres festgelegt werden und die zu einer gewissen Planbarkeit führen. „Je regelmäßiger die Sachen sind, desto einfacher ist es ja auch immer für die Arbeitgeber“. Allerdings finden häufig außerordentliche Sitzungen zu aktuellen Themen statt, die zu Planungsproblemen führen. Ein zusätzliches Problem ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass das Ende der Rats- und Ausschusssitzungen schwer abzusehen ist. Daher sei es schwierig, dem Vorgesetzten eine genaue Angabe zu machen, wann die Einsatzfähigkeit am Arbeitsplatz wieder gegeben ist. Dies führt dann zu Problemen der Koordination der inneren Zeitabläufe. Dies gestaltet sich umso schwieriger, je unabhömmlicher ein Ratsmitglied ist. So sagt beispielsweise eine Ratsfrau, die als Lehrerin arbeitet: „Mein Schulleiter muss dann ja einplanen können, ob ich die Schulstunde um 13.00 Uhr abhalten kann, um Ersatz zu finden“. Und eine andere Ratsfrau, die im Verkauf arbeitet, erläutert:

„Ich arbeite direkt mit Kunden und dann muss ja immer einer meiner Kollegen einspringen, der dann die Arbeit macht. Und das ist dann auch immer eine sehr unzuverlässige Sache, weil man das kaum abschätzen kann; man weiß ja auch nie genau, wann die Sitzungen beendet sind“.

Nachteilige Auswirkungen auf die Mandatsträger: Dadurch führen die Freistellungen häufig zu Problemen mit Kollegen und Vorgesetzten, in einigen Fällen sogar zu Mobbing.

„Dann wenn sie in einem Team eingesetzt werden oder in einer Struktur arbeiten, wo sie eben plötzlich – und das ist eben plötzlich – dann mal montags vormittags gar nicht kommen, und dann wissen sie auch gar nicht, ob sie diesen Mittwoch können, und dann müssen sie wieder für zwei Stunden weg, dann sind sie sozusagen nicht teamfähig“.

Auch bei Ratsmitgliedern, die einen abgegrenzten und selbst bestimmten Arbeitsbereich haben, führt die Freistellung zu Problemen am Arbeitsplatz bzw. konkreter zur Erfüllung ihrer Aufgaben. So haben die meisten dieser Ratsmitglieder keinen Anspruch auf Vertretung während ihrer Fehlzeiten. Dies führt dazu, dass, so eine Stadträtin,

„so viel Arbeit auf meinem Schreibtisch liegen bleibt, dass ich mir eben bei jedem Termin doppelt und dreifach überlege, ob ich hingeh, weil ich weiß, dass meine Arbeit hier liegen bleibt“.

(Sinkende) Wertschätzung der kommunalpolitischen Tätigkeit: Ein weiteres, sehr wichtiges Kriterium bei der Freistellungspraxis ist nach Angaben der Ratsmitglieder die Bewertung der kommunalpolitischen Tätigkeit am Arbeitsplatz. So sind die Freistellungspraxis und die Probleme am Arbeitsplatz auch von der Haltung des Vorgesetzten und der Kollegen abhängig. Insgesamt ist die Freistellungspraxis in den vergangenen Jahren problematischer geworden.

Die Gründe dafür liegen nach Meinung der Mandatsträger einerseits an den schwieriger gewordenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Andererseits habe es Veränderungen in der Unternehmensphilosophie gegeben, die dazu führten, dass ein ehrenamtliches Mandat nicht mehr ein so hohes Ansehen in den Unternehmen habe und dadurch das Verständnis geringer wurde. Die erläuterten Probleme mit den Vorgesetzten und den Kollegen führen, so die Ratsmitglieder, dazu, dass sie sich nur noch für die wichtigsten Sitzungen freistellen lassen, um Spannungen am Arbeitsplatz zu vermeiden. Daher nehmen sie teilweise nicht an Ausschusssitzungen teil. Diese Probleme sind auch der Grund dafür, dass die Ratsmitglieder vermehrt andere Strategien wählen, um die Probleme am Arbeitsplatz dadurch zu verringern (vgl. dazu unter 5).

Ingesamt kann also festgestellt werden, dass die Notwendigkeit der Freistellung stark abhängig ist von der Lage der Sitzungen und der Länge der Sitzungen. Die Annahme, dass es für Angehörige des öffentlichen Dienstes einfacher sei, freigestellt zu werden, bestätigt sich häufig nicht. Vielmehr sind keine signifikanten Unterschiede zwischen den Berufsgruppen festzustellen. Es hängt vielmehr von der individuellen beruflichen Position ab und von der Einstellung des Unternehmens, aber auch der Vorgesetzten und Kollegen zu diesem ehrenamtlichen Engagement. Grundsätzlich kann aber festgestellt werden, dass Freistellungen umso problematischer sind, je stärker das Ratsmitglied in Teamstrukturen eingebunden ist bzw. direkter Kundenkontakt besteht. In diesen Fällen hilft es dem Arbeitgeber und dem Team nicht, dass der Arbeitgeber eine Entschädigung erhält bzw. für die entsprechende Zeit kein Einkommen zahlen muss.

(3) Probleme der Selbständigen und Freiberufler

Die Position der Selbständigen und Freiberuflern unterscheidet sich dadurch von jener der abhängig Beschäftigten, dass sie generell über ihre Arbeitszeiten und die Arbeitsorganisation selbst bestimmen können. Entsprechend müssen sie nicht freigestellt werden, können aber nach §45 GO NRW eine Verdienstaufschlagpauschale erhalten. Entsprechend der Angaben der abhängig Beschäftigten geben auch 87,5% der Selbständigen an, dass sie durch die Ausübung des Mandats nicht mehr so viel in ihrem eigenen Unternehmen arbeiten wie vor der Mandatsübernahme. So sagt ein Hannoveraner Ratsherr:

„Der durchschnittliche Aufwand während der Arbeitszeit liegt bei 15 bis 20 Stunden. (...) Da leidet der Beruf echt darunter. Ich habe es direkt hier im Büro gemerkt und auch an der Kundenliste, wenn der Rechtsanwalt plötzlich Ratsherr ist. (...) Denn dann heißt es immer, der ist leider in einer Sitzung – und natürlich tagsüber, und das ist die Zeit, in der sie die Mandanten haben wollen“.

Auch die anderen Selbständigen bestätigen, dass sie durchschnittlich zwei Tage pro Woche nicht im Büro bzw. Unternehmen sind.

Im Gegensatz zu den abhängig Beschäftigten ist es für die selbständigen Ratsmitglieder dann einfacher, wenn sie Ratstermine in die Terminplanung der Kanzlei oder Praxis miteinbeziehen können. Im Gegensatz zu den abhängig Beschäftigten können sie ihre Arbeitszeit relativ variabel verringern, d.h. in Wochen, in denen keine Sitzungen sind, können sie Vollzeit arbeiten. Zudem haben sie auch keine Schwierigkeiten, bei einem Ausscheiden durch Nicht-Aufstellung oder einem schlechten Wahlergebnis ihre Arbeitskraft wieder voll ihrem Beruf zu widmen. Selbständige Stadträte, die aufgrund regelmäßiger Öffnungszeiten anwesend sein müssen, stehen hingegen vor ähnlichen Problemen wie die unselbständigen Ratsmitglieder, da sie dann nicht in der Lage sind, Beruf und Mandat zu vereinbaren.

Grundsätzlich geben sehr viele an, dass durch die geringere Arbeitszeit Umsatz- und Einkommenseinbußen entstehen. Die Selbständigen/Freiberufler erhalten eine Verdienstausfallentschädigung für die Einkommenseinbußen während der Sitzungen. Viele Ratsmitglieder geben jedoch an, dass diese Entschädigung in der Regel nicht hoch genug ist, um den eigentlichen Einkommensverlust zu kompensieren. So könnten Selbständige und Freiberufler ihren Beruf und das Mandat nur dann vereinbaren, wenn sie bereits etabliert sind. Junge, sich am Aufbau des Unternehmens befindliche, selbständige oder freiberufliche Ratsmitglieder haben große Schwierigkeiten mit der Vereinbarkeit und sind auf die Aufwandsentschädigung angewiesen bzw. wechseln häufig wieder zurück in eine Arbeitnehmerstellung:

„Ich muss feststellen, dass, wenn man das kommunalpolitische Mandat ernst nimmt und so wahrnehmen will, man mit der Selbständigkeit nicht hinkommt. Die Einbußen sind zu groß“.

So handelt es sich bei den Selbständigen und Freiberuflern in den Kommunalparlamenten hauptsächlich um Etablierte, die „nicht permanent da sein müssen“.

(4) Auswirkungen dieser Probleme

Die große Mehrheit der Stadträte hat trotz vorheriger Gespräche mit anderen Stadträten bzw. Vorbereitungskursen nicht erwartet, dass das Mandat so zeitaufwendig und die Vereinbarkeit mit dem Beruf so schwierig ist. Insgesamt bekommen sehr viele Ratsmitglieder Schwierigkeiten mit dem Arbeitgeber, mit den Vorgesetzten und Kollegen – zumeist aufgrund der mit den Freistellungen zusammenhängenden hohen Fehlzeiten und der daraus resultierenden Teamunfähigkeit und verringerten Leistungsfähigkeit.

Zugleich spüren sie den Druck und die Erwartungen von Seiten der Fraktion und der Fraktionskollegen, die einen vollen Einsatz für das Mandat erwarten. Daher befinden sich die Ratsmitglieder in diesem Dilemma und sind gezwungen, entweder durch Strategien Beruf und Mandat aufeinander abzustimmen oder aber ihr Mandat niederzulegen. Für die große

Mehrheit (85,3%) der Stadträte erforderte das Mandat berufsbezogene Veränderungen, um beides vereinbaren zu können, während lediglich 6% der Ratsmitglieder sich bereits vor der Übernahme des Mandats in einer Berufsposition befanden, die es ihnen erlaubt, ohne Veränderungen Mandat und Beruf zu vereinbaren. Insgesamt legen sehr wenige Ratsmitglieder ihr Mandat nieder, da dies mit einem hohen Image- und Prestigeverlust in Fraktion, Partei und Öffentlichkeit verbunden ist.

Die meisten Ratsmitglieder entscheiden sich für eine Veränderung im eigentlichen Beruf, um das Mandat so gut wie möglich ausüben zu können. Während der ersten beiden Jahre passen sie ihren Beruf den Mandatsanforderungen an und können dadurch mehr Zeit für die Politik aufwenden. Dadurch erreichen sie eine ‚Sondersituation‘, die es ihnen erlaubt, das Mandat auszuüben. Die Einschnitte im Beruf sind dabei teilweise enorm: Ein Drittel (33,5%) der Stadträte reduziert die Arbeitszeit, zumeist von einer Vollzeit- auf eine Halbzeitbeschäftigung, und nimmt damit hohe Einkommenseinbußen in Kauf. Ein Viertel (24,2%) vereinbart mit dem Arbeitgeber flexible Arbeitszeiten, so dass die Arbeit unabhängig von den Sitzungen vor- bzw. nachgearbeitet werden kann. 14,1% der Stadträte wechseln sogar den Arbeitsplatz, um Beruf und Mandat vereinbaren zu können. Hinzu kommen noch die Beurlaubung (4%), der Vorruhestand (1,3%) sowie die Inkaufnahme der Arbeitslosigkeit (1,3%). Selbständige stellen noch zusätzliches Personal ein (2,7%).

Dies verdeutlicht eindrucksvoll, dass die zeitlichen und inhaltlichen Anforderungen eines Stadtratsmandats in einer Großstadt trotz der Freistellungsregelungen nicht bzw. nur sehr schwierig mit einem Beruf zu vereinbaren sind.

(5) Mögliche Anpassungen/Verbesserungen für die Freistellungsregeln

Studien zeigen also, dass aufgrund der hohen inhaltlichen und zeitlichen Anforderungen der Mandate in Kommunalparlamenten Beruf, Mandat und Familie eigentlich kaum miteinander vereinbar sind. Auch die gesetzlichen Freistellungsregelungen erlauben aufgrund der aufgezeigten Probleme am Arbeitsplatz lediglich eingeschränkt eine Vereinbarkeit von Beruf und Mandat. Insgesamt erscheint es kaum vorstellbar, dass landesrechtliche Freistellungsregelungen diese individuellen Problemlagen pauschal abdecken können.

Aber wie in den Ausführungen deutlich wurde, gibt es in den gesetzlichen Freistellungsregelungen nach wie vor Graubereiche. So geht aus diesen Regelungen nicht eindeutig hervor, welche Tätigkeiten genau für die Ausübung des Mandats erforderlich sind bzw. welche nicht während der arbeitsfreien Zeit ausgeübt werden können. Während die Stadträte für Rats- und Ausschusssitzungen in der Regel unproblematisch freigestellt werden, gibt es häufig Unklarheiten bezüglich weiterer Ratstätigkeiten: Hierzu gehören insbesondere die Sitzungen für weitere Gremien und Aufsichtsratssitzungen in (formal privatisierten) kommunalen Unternehmen, in denen parlamentarische Kontrolle erfolgt (§113 GO NRW), aber auch Frak-

tions- und Arbeitskreissitzungen. Neben diesen Ratstätigkeiten gibt es jedoch eine ganze Reihe notwendiger Mandatsnebetätigkeiten, die mehr oder weniger zwingend mit der Mandatsausübung zusammenhängen. Neben der Vorbereitung zu den Sitzungen gehören hierzu insbesondere auch Fort- und Weiterbildungen der Mandatsträger. Hier sollte eine explizite Klarstellung im Gesetzestext erfolgen, so dass genau definiert und für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sofort ersichtlich ist, für welche Rats- und Mandatsnebetätigkeiten eine Freistellung erfolgen kann bzw. muss.

Sozialprofil der Mandatsträger

Frage 9: Welche Bevölkerungsgruppen bzw. Berufsgruppen sind in welchen Anteilen in den kommunalen Räten und Kreistagen vertreten?

Frage 10: Wie hat sich die Zusammensetzung in den letzten Jahren verändert?

Angesichts des hohen Zeitaufwands besteht die generelle Annahme, dass diese schwierige Vereinbarkeit Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Kommunalparlamente hat. So wird in der kommunalwissenschaftlichen Literatur davon ausgegangen, dass nur noch bestimmte Personengruppen in den Stadträten vertreten sind. Als wichtiges Kriterium für die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat wird dabei die Abkömmlichkeit vom Beruf gesehen. Dies seien insbesondere Personen, „die nicht durch eine genau festgelegte, fremdbestimmte Arbeitszeit gebunden sind“ (Naßmacher/Naßmacher 1999:279; vgl. auch Simon 1988:66). Als Ergebnis davon können nur noch bestimmte Berufs- und Personengruppen wie Rentner und Beamte ein Mandat in Großstädten ausüben, während andere Gruppen ausgeschlossen sind. Dies wird im Folgenden anhand der soziodemographischen Merkmale Alter, Geschlecht, Bildung und insbesondere anhand der Berufsgruppen analysiert.

Geschlecht: In vielen kommunalen Elitenstudien wurde eine starke Unterrepräsentanz von Frauen in den Kommunalparlamenten festgestellt. So beträgt der Anteil der Frauen in den Stadtparlamenten in diesen Studien 15 bis 30% (vgl. Köser 2000:156; Walter 1997). Studien zeigen jedoch auch, dass der Anteil der Frauen kontinuierlich ansteigt (Walter 1997:231) und dass insbesondere in den größeren Städten die Repräsentanz von Frauen vergleichsweise hoch ist. So zeigte auch Kost (2003:207) für das Jahr 1999, dass der Frauenanteil in den Kommunalparlamenten in Nordrhein-Westfalen mit der Gemeindegröße ansteigt: In Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern bei 31%, in den Städten von 50.000 bis 100.000 Einwohnern bei 27% und in den kleineren Städten und Gemeinden bei 24%. In meiner Studie lag er Anteil der Frauen in den deutschen Großstädten mit mehr als 400.000 Einwohnern sogar bei 43,6% (Reiser 2006). Der Frauenanteil an Ratsmitgliedern variiert zudem nach Parteizugehörigkeit: Dabei ist der Frauenanteil bei den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der

PDS bzw. von DIE LINKE grundsätzlich am höchsten, während der Anteil in den CDU- und FDP-Fraktionen in der Regel unterdurchschnittlich ist.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass sich der Anteil der Frauen zum einen durch veränderte Rekrutierungsmechanismen der Parteien erhöht hat. So ist eine längere vorhergehende parteipolitische Aktivität nicht mehr eine wesentliche Voraussetzung für die Nominierung, und Frauen werden gezielt auch aus dem Kreis passiver Parteimitglieder bzw. aus Nicht-Mitgliedern rekrutiert. Gleichzeitig werden von den Ortsparteien, den Kommunalpolitischen Vereinigungen der Parteien und von den Landeszentralen für politische Bildung Seminare speziell für Frauen angeboten, um sie auf ein Ratsmandat vorzubereiten (vgl. dazu auch Fragen 13-15). Parallel dazu wurden in vielen Bundesländern zudem die Rahmenbedingungen für Ratsmitglieder mit kleinen Kindern verbessert, um eine Vereinbarkeit von Familie und Mandat zu erleichtern. So werden den Ratsmitgliedern mittlerweile in vielen Bundesländern während der „mandatsbedingten Abwesenheit vom Haushalt [die Kosten für] eine entgeltliche Kinderbetreuung (...) erstattet“ (§45 III GO NRW).

Bildung: Die Mandatsträger in den Kommunalparlamenten haben im Vergleich zur Bevölkerung ein deutlich höheres Bildungsniveau. Dabei steigt das Bildungsniveau zum einen mit der Gemeindegröße an (Pollach et al. 2000; Köser 2000: 155). So haben in der Regel in größeren Gemeinden und Städten mehr als 60% der Mandatsträger einen Universitätsabschluss und weitere 15 bis 20% Abitur. Zum anderen zeigen sich auch hier Unterschiede zwischen den Parteien. Mandatsträger von Bündnis90/Die Grünen, FDP und PDS/Die Linke haben in der Regel einen höheren formalen Bildungsgrad als jene von CDU und SPD. Der insgesamt hohe Bildungsgrad wird erstens damit erklärt, dass in Großstädten die kommunalpolitischen Aufgaben komplexer sind, und sich Personen mit niedrigerem Bildungsabschluss eine Mandatsausübung eventuell nicht zutrauen bzw. es ihnen nicht zugetraut wird (vgl. Naßmacher 1981:60f.). Zweitens wird als weiterer Grund für den hohen Bildungsgrad der Mandatsträger die Abkömmlichkeit im Beruf genannt, da in Berufen, die Personen mit einem Haupt- bzw. Realschulabschluss überwiegend ausüben, die Flexibilität im Allgemeinen geringer ist.

Alter: Hinsichtlich des Alters zeigen Analysen (Reiser 2006; Pollach/ Wischermann/Zeuner 2000: 130), dass Mandatsträger in kommunalen Parlamenten durchschnittlich 50-55 Jahre alt sind und dass die 46- bis 65-Jährige die größte Altersgruppe stellen. Diese Altersstruktur ist kennzeichnend für alle Mandatsträger, unabhängig von Funktion, Gemeindegröße und Bundesland. Allerdings zeigen sich Differenzen zwischen den verschiedenen Parteien, wobei die Mandatsträger von Bündnis90/Die Grünen durchschnittlich das jüngste und die PDS das älteste Altersprofil haben. Als eine Erklärung für die Überrepräsentation der mittleren Alterskohorte in den Kommunalparlamenten wird hervorgehoben, dass diese Personen am ehesten Beruf und Mandat vereinbaren können. Gerade sie haben im Vergleich zu jüngeren

Jahrgängen bessere Rahmenbedingungen für die Ausübung eines kommunalpolitischen Mandats, da sie privat und vor allem beruflich bereits etabliert sind. Die jüngeren Altersgruppen hingegen befinden sich noch in der Ausbildung oder in den ersten Jahren der Berufstätigkeit. „Zumeist setzt die politische Karriere erst mit einer abgesicherten beruflichen Tätigkeit ein“ (Becher 1997:222).

Berufsstruktur: In der wissenschaftlichen Diskussion zur Vereinbarkeit von Beruf und Mandat in Großstädten ist die generelle Annahme, dass der hohe Zeitaufwand und die Problematik der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat insbesondere die Berufsstruktur der Ratsmitglieder beeinflusst. Diese Annahme geht auf Max Weber zurück, der diese Abkömmlichkeitstheorie in „Politik als Beruf“ für die nationale Ebene im Kaiserreich aufgestellt hat (Weber 1994:43f.). Nach Naßmacher kommt es auf lokaler Ebene daher zu einer „tacit social selection“ (1981:60). Dies bedeutet, dass spezifische Berufsgruppen bezüglich Flexibilität und Abkömmlichkeit Vorteile haben, ein Mandat wahrzunehmen.

Dementsprechend wird parallel zu der Situation im Bundestag und in den Landtagen eine Dominanz der öffentlich Beschäftigten nun auch auf lokaler Ebene festgestellt. Diese Entwicklungen, so Wessels (1997), zeigten, dass vielmehr ein „sheltered“ Sektor als eine funktionale Spezialisierung, wie zum Beispiel ein bestimmter Beruf oder eine bestimmte Disziplin, die Hauptzugänge für eine politische Karriere bereitstellen, da diese Berufsgruppen generell keine Probleme mit der Vereinbarkeit, der Flexibilität und der Abkömmlichkeit haben. Die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes haben „in ganz anderer Weise als in der Privatwirtschaft Freistellungsmöglichkeiten (...), die ihr Einkommen und/oder ihre Freizeit nur vergleichsweise geringfügig beeinträchtigen“ (Ronge 1994:282). Als Ergebnis übten vor allem Berufsgruppen wie Rentner, Beamte – in dieser Gruppe vor allem die Lehrer – und zu einem geringeren Ausmaß Selbständige und Freiberufler ein Mandat in Großstädten aus. Andere Gruppen seien weitgehend ausgeschlossen, da sie Job und Mandat nicht vereinbaren können.

Meine Analyse in den vier Großstädten Stuttgart, Hannover, Nürnberg und Frankfurt am Main zeigte jedoch, dass die Berufsstruktur nicht so verzerrt ist wie man es nach Lage des Forschungsstands erwarten würde. So sind nicht nur die klassischen Personen- und Berufsgruppen repräsentiert. Im Gegensatz zu den Erwartungen und Einschätzungen ist der öffentliche Sektor mit durchschnittlich 25% nicht so stark überrepräsentiert wie in anderen Parlamenten. Auch spezielle und sonst für deutsche Parlamente typische Berufe sind nicht so stark vertreten wie erwartet: Insgesamt sind in den vier Stadtparlamenten nur sechs der befragten Ratsmitglieder Lehrer; dies ist ein Anteil von lediglich 4%. Zudem haben die Interviews mit den Stadträten gezeigt, dass öffentlich Bedienstete sich nicht unbedingt in einem ‚geschützten‘ Raum befinden. Viele der Befragten gaben an, dass gerade die öffentlich Bediensteten häufig große Probleme mit der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat haben (siehe

dazu ausführlich die Anmerkungen zur Freistellung). Darüber hinaus zeigt sich bei einem Vergleich der vier Städte keine klare Berufsstruktur. Die Anteile der Berufsgruppen sind in hohem Maße von Stadt zu Stadt unterschiedlich: In jeder Stadt haben andere Berufsgruppen einen dominanten Anteil. So ist in Stuttgart die Gruppe der Freiberufler und Selbständigen sehr dominant, während in Nürnberg und Hannover der öffentliche Sektor einen vergleichbar hohen Anteil einnimmt. In Frankfurt spielen die Angestellten des politischen/politikhohen Bereiches eine wichtige Rolle.

Dies entspricht auch den Erkenntnissen zu den Problemen bei der Freistellung (vgl. dazu ausführlich die Ausführungen dazu): Hier zeigte sich sehr deutlich, dass es bezüglich der Freistellung und der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat eben nicht in erster Linie pauschal auf den Beruf oder Sektor ankommt, sondern auf die Einstellung des Arbeitgebers und der Kollegen und auf die konkrete individuelle Berufsposition. So zeigte die Analyse auch, dass häufig öffentlich Bedienstete sogar größere Probleme der Vereinbarkeit haben als Angestellte in der Privatwirtschaft. Die konkrete individuelle Berufsposition muss dabei jedoch immer im Wechselspiel mit den Rahmenbedingungen der Mandatsausübung gesehen werden. Am Beispiel des Berufs „Lehrer“ soll diese Interaktion verdeutlicht werden: Lehrer unterrichten in der Regel vormittags und sind während dieser Zeit kaum abkömmlich und nicht flexibel in ihrer Zeitplanung. In einem Teil der Großstädte finden die Sitzungen – fast – ausschließlich am Nachmittag und Abend statt, so dass Lehrer relativ einfach die Berufstätigkeit und das Mandat vereinbaren können. Im Gegensatz dazu finden in anderen Städten viele Sitzungen am Vormittag statt, so dass eine Vereinbarung für die Lehrer kaum möglich ist. So kann also die gleiche konkrete Arbeitsplatzposition aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen des Mandates für eine Vereinbarung von Beruf und Mandat ideal sein oder sie nicht ermöglichen.

Komplexität und Qualifizierungsmöglichkeiten

Frage 13: Wie hoch sind die fachlichen Anforderungen an die Mandatsträger im Hinblick auf immer komplexer werdende, kommunale Steuerungsinstrumente, durch die Einführung des NFK und der vielen neuen Organisationsformen für die gemeindliche Aufgabenerfüllung?

Frage 14: Reichen die bisherigen Weiterbildungsmöglichkeiten aus?

Frage 15: Werden die Aufwendungen für die Weiterbildung angemessen berücksichtigt?

Die wachsende Komplexität der gemeindlichen Aufgabenerfüllung und die daraus entstehenden Probleme und Funktionsdefizite der Kommunalvertretungen werden bereits seit den 1960er Jahren in der kommunalwissenschaftlichen Forschung diskutiert.

So werden in der Literatur schon seit längerem Defizite in der Informationsverarbeitung festgestellt, die als Hauptgrund für die Funktionsdefizite der Kommunalvertretungen gelten

(vgl. Ellwein/Zoll 1982:248). So konstatierte Berkemeier aus seiner Erfahrung als Stadtverordneter in Frankfurt bereits 1972, dass das Parlament sowohl als „Diskussionsforum“ als auch als „Kontrollgremium“ ausfalle (1972:202). Gründe sieht er vor allem in der komplexen und komplizierten kommunalpolitischen Materie sowie in der permanenten Arbeitsüberlastung der Stadtverordneten. Dies drückt sich in einem Informationsvorsprung der Verwaltung gegenüber den Räten aus. So sind die Ratsmitglieder nicht nur zeitlich überlastet und haben ein ‚quantitatives Problem‘ in der Informationsverarbeitung, weil sie insbesondere von der Verwaltung mit Vorlagen überflutet werden (vgl. dazu die Ausführungen zum Zeitaufwand). Gleichzeitig haben die Räte zudem ein ‚qualitatives Informationsdefizit‘ (Simon 1988:49f.), da ihnen zu wichtigen Fragen die zuverlässigen und rechtzeitigen Informationen fehlen. Aufgrund des Zeitmangels ist die Verwaltung die wichtigste Informationsquelle der Ratsmitglieder und Fraktionen für die Ratsarbeit (vgl. Naßmacher 1973:560; Simon 1988:51). Die Ratsmitglieder klagen daher über eine zu große Fülle an Vorlagen, die sie zeitlich nicht bewältigen können, und sehen dies auch als gezielte Überlastungsstrategie der Verwaltung (vgl. Berkemeier 1972:203f.). Das größte Funktionsdefizit des Rates wird daher in der Kontrolle der Verwaltung gesehen. Gabriel fasst den Forschungsstand so zusammen: „Nahezu alle vorliegenden Untersuchungen (...) stimmen in der Aussage überein, dass der faktische Einfluss der Vertretungskörperschaft weit hinter der formalen Machtposition zurückbleibt“ (Gabriel 1981:200). Diese Feststellungen sind nach wie vor aktuell. Die Komplexität und die Probleme haben sich vielmehr seit den 1970er Jahren sogar noch zugespitzt. Dies spiegelt sich auch in den Aussagen der Mandatsträger in meiner Untersuchung wider:

So erläutern die Ratsmitglieder, dass sie aufgrund des hohen Zeitaufwands und der gestiegenen Komplexität der Ratsaufgaben die Entscheidungen häufig nicht mehr verantwortungsvoll fällen können. Aufgrund ihres begrenzten Zeitbudgets setzen die Mandatsträger Prioritäten bei ihren unterschiedlichen Aufgaben. Da für die Sitzungen Anwesenheitspflicht besteht, erfolgt eine Einschränkung insbesondere bei der Vorbereitung für die Sitzungen, also beispielsweise beim Lesen der Vorlagen und Berichte, bei der Recherche sowie bei Besprechungen mit Verwaltung und Bürgern.

„Die zunehmende Komplexität der zu entscheidenden Materien erfordert eine immer umfangreichere Einarbeitungszeit“.

Diese Einarbeitungszeit kann jedoch von vielen Ratsmitgliedern nicht mehr geleistet werden. Das Ergebnis ist eine oberflächliche unzureichende Vorbereitung und Ausübung der eigentlichen Ratsarbeit. Die Analyse zeigte zwar, dass eine starke Arbeitsteilung und Spezialisierung innerhalb der Fraktionen stattfindet. Aber selbst bei ihren eigentlichen Fachgebieten fehlt den Stadträten häufig die Zeit zur notwendigen Einarbeitung, was sich auf die Entscheidungsqualität negativ auswirkt.

„Als normales Ratsmitglied muss man eigentlich zehn bis zwölf Stunden zur Vorbereitung ansetzen; ich habe zumeist jedoch nur vier Stunden für die Vorbereitung der Sitzungen und die Gemeinderatspost, wobei das bei mir nur dazu reicht, den Berg an Post zu öffnen, zu sortieren und Termine einzutragen“.

„Manchmal sitze ich dann in den Ausschüssen und denke, Mensch, hier werden Sachen abgenickt, da bin ich mir sicher, dass die jetzt gerade keiner richtig versteht. Und das ist dann eben so eine Sache, wie sollen wir die Verwaltung kontrollieren, wenn das keiner versteht – und das passiert eben manchmal. Weil es eben alles Feierabendpolitiker sind, die einfach nicht die Zeit und die Muße haben, sich da ganz mit zu beschäftigen. (...) Und dadurch [eine Professionalisierung] hätte man eben mehr Zeit zur Verfügung, um die Sachen eben ordentlicher und gründlicher zu machen“.

Aufgrund des aktuellen Tagesgeschäfts sei es zudem zeitlich nicht oder nur schwer möglich, längerfristige, strategische Ziele zu entwickeln. Die Ratsmitglieder erläutern somit teilweise selbst, dass sie jene politischen Aufgaben, die durch das oben diskutierte Neue Steuerungsmodell (vgl. Frage 1) wieder ins Zentrum der politischen Arbeit rücken sollen, nicht bzw. in einem nicht ausreichenden Maße ausüben. So erklärt ein Hannoveraner Ratsherr: „Die Koordinierungsaufgaben und die Entwicklung strategischer Ziele kommen bei der ehrenamtlichen Tätigkeit wegen des enormen Tagesgeschäfts zu kurz“. Da die Mehrheit der Ratsmitglieder jedoch eine Konzentration auf strategische Entscheidungen ablehnt, halten sie ein höheres Zeitbudget für erforderlich, um neben dem aktuellen Tagesgeschäft wieder genügend Zeit für strategische Entscheidungen zu haben.

In diesen Ausführungen und Zitaten der Mandatsträger wird deutlich, dass sie die Ursache für die fehlende Entscheidungsqualität weniger in fehlenden Qualifizierungsangeboten oder pauschal in der wachsenden Komplexität sehen, sondern vielmehr an der mangelnden Zeit, sich in diese Themengebiete einzuarbeiten. Die Zeit, sich in Themen einzuarbeiten, wird jedoch umso wichtiger, je komplexer die Ratstätigkeiten werden. So sind die Entscheidungsprozesse und Vorgänge nach Einschätzung der Ratsmitglieder komplexer geworden, zum einen durch die Einbindung von Interessengruppen und weiteren Gruppierungen in den Entscheidungsprozess. Zum anderen machen aber vor allem auch die (formalen) Privatisierungen der kommunalen Unternehmen einen Gesamtüberblick schwieriger. Ihre Aufgaben in diesen Verwaltungs- und Aufsichtsräten beurteilen die Stadträte als sehr kompliziert. Gerade hier fehlen ihnen nach eigener Auskunft häufig die Kenntnisse, um dort verantwortungsvoll Kontrolle ausüben zu können. Hier erachten viele der Mandatsträger eine Weiterqualifizierung für sehr sinnvoll und notwendig.

Grundsätzlich werden die angebotenen Fortbildungsmaßnahmen von den Mandatsträgern sehr positiv beurteilt. So gibt es ein vielfältiges Angebot der Ortsparteien, der Kommunalpolitischen Vereinigungen der Parteien, von den Landeszentralen für politische Bildung und der Bertelsmann-Stiftung. Wie bereits bezogen auf Frage 9 und 10 erläutert, ermutigen diese Seminare speziell auch Frauen, sich für ein Ratsmandat aufzustellen und bereiten diese auf die Ratstätigkeit vor. Besonders sinnvoll wurden insgesamt die Vorbereitungskurse vor der Übernahme des Ratsmandats angesehen, in denen Grundlagen der Haushaltsführung, der Funktionsweise des Rates und der Verwaltung vermittelt werden. Nach der Übernahme des Mandats jedoch, nehmen sie Weiterbildungsangebote aufgrund ihrer hohen zeitlichen Gesamtbelastung nicht bzw. nur sehr selten in Anspruch. Ob eine Freistellung für Fort- und Weiterbildungen bzw. höhere Aufwendungen zu einer vermehrten Inanspruchnahme dieser Angebote führen würde, ist fraglich. Wie bezogen auf die Fragen 4, 12 und 16 erläutert, versuchen die Ratsmitglieder die Freistellungen beim Arbeitgeber so gering wie möglich zu halten. Um die Probleme am Arbeitsplatz nicht zu verschärfen, verzichten manche Mandatsträger daher, wie erläutert, bewusst auf Fraktions- und Arbeitskreissitzungen, die während ihrer Arbeitszeit stattfinden. Angesichts dessen ist kaum zu erwarten, dass diese Mandatsträger sich für Fortbildungen freistellen lassen würden.

Positiv für eine höhere Entscheidungskompetenz wird von Stadträten insbesondere die fachliche Zuarbeit durch die Fraktionsreferenten beurteilt. Diese haben die Zeit und die Kompetenz, um inhaltliche Initiativen vorzubereiten und die Vorlagen der Verwaltung zu kontrollieren. Zugleich reduziert dies den Arbeitsaufwand für die Vorbereitung der Sitzungen und erlaubt damit eher noch eine ehrenamtliche Ausübung.

Literaturverzeichnis

- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, VOP, S.6-11.
- Banner, Gerhard (1989): Kommunalverfassung und Selbstverwaltungsleistung. In: Schimanke, Dietrich (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zur aktuellen Kontroverse. Basel, S.37-61.
- Becher, Kathrin Susann (1997): Mandatsniederlegungen auf kommunaler Ebene. Untersuchungen von Austrittsursachen am Beispiel der Stadtparlamente Leipzig und Frankfurt/Main. Opladen.
- Berkemeier, Karl-Heinz (1972): Das kommunale Schein-Parlament: Ausgeschaltet aus dem Planungsprozess. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, 3.Jg, S.202-208.
- Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan/ Kuhlmann, Sabine/ Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma.
- Borchert, Jens (2003): Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses. Frankfurt/Main.
- Budäus, Dietrich (1994): Public Management. Berlin: edition sigma.
- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf (1982): Wertheim – Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt. München.
- Gabriel, Oscar W. (1981): Organisierte Interessen in der Kommunalpolitik. In: Sociologia Internationalis, Band 19, Heft 12, S.195-212.
- Gabriel, Oscar W./Haungs, Peter/Zender, Matthias (1984): Opposition in Großstadtparlamenten. Melle.
- Gisevius, Wolfgang (1997): Leitfaden durch die Kommunalpolitik. Bonn.

- Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.) (1972): Großstadtpolitik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Gütersloh.
- Holtkamp, Lars (2009): Professionalisierung der Kommunalpolitik? Empirische und normative Befunde. In: Edinger, Michael /Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Politik als Beruf. Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte 44/2009, im Erscheinen.
- Kanitz, Horst/Dill, Günter (1994): Grundlagen praktischer Kommunalpolitik. Sangt Augustin.
- Kempf, Thomas (1989): Organisation der Fraktionsarbeit. In: Kempf, Thomas/von Kodolitsch, Paul/Naßmacher, Hiltrud 1989: Die Arbeitssituation von Ratsmitgliedern. Verbesserungsmöglichkeiten durch Fortbildung, Organisation der Fraktionsarbeit und Einrichtung von Stadtteilvertretungen. Berlin, S.111-157.
- Köser, Helmut (2000): Der Gemeinderat in Baden-Württemberg. Sozialprofil, Rekrutierung, Politikverständnis. In: Pfizer, Theodor/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. Dritte, völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart, S.153-171.
- Kost, Andreas (2003): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2003): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Wiesbaden, S.197-219.
- Naßmacher, Hiltrud (1989): Die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, Beiträge zur Kommunalwissenschaft 29. München, S.179-196.
- Naßmacher, Karl-Heinz (1981): Empirische Dimensionen einer kommunalen Verfassungsreform. In: Thränhardt, Dietrich/Uppendahl, Herbert (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie: Kommunalverfassung als politisches Problem. Königstein, S.43-84.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (1999): Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen.
- Pollach, G./Wischemann, J./Zeuner, B. (2000): Ein nachhaltig anderes Parteiensystem. Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen. Opladen: Leske + Budrich.
- Reichard, Christoph (1996): Die „New Public Management“ – Debatte im internationalen Kontext. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1996): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser, S.241-274.
- Reiser, Marion (2009): Ressourcen- oder Mitgliederbasiert? Zwei Formen politischer Professionalisierung auf der lokalen Ebene und ihre institutionellen Ursachen. In: In: Edinger, Michael /Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Politik als Beruf. Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte 44/2009, im Erscheinen.
- Reiser, Marion (2007): Berufs- statt Feierabendparlamente? Eine vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten. In: Pähle, Katja/Reiser, Marion (Hrsg.): Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation. Nomos: Baden-Baden, S.45-60.
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten. Aus der Reihe: Stadtforschung aktuell, Band 107, hrsg. v. Hellmut Wollmann. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Ronge, Volker (1994): Der Zeitaspekt ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Band 25, Nr. 2, S.267-282.
- Simon, Klaus (1988): Repräsentative Demokratie in großen Städten. Melle.
- Struwe, Jochen (1995): Lean Management und Verwaltungscontrolling. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 45. Jg. (1995). Heft 5. 20-32.
- Walter, Melanie (1997): Stuttgarter Ratsmitglieder: Sozialprofil, politische Einstellungen und kommunale Aufgaben. In: Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank/Vetter, Angelika (Hrsg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt. Opladen, S.229-247.
- Weber, Max (1994): Politik als Beruf. In: Studienausgabe der Max Weber-Gesamtausgabe I/17, 35-88. [1919].
- Wessels, Bernhard (1997): Germany. In: Norris, Pippa (Hrsg.): Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge, S. 76-97.
- Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin, S.1-49.