

# **Das kommunale Ehrenamt in NRW**

**Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten**

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres  
und Kommunales des Landes NRW

Bochum, den 10.7.2017

Jörg Bogumil/Benjamin Garske/David H. Gehne

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
1.1	Arbeitsauftrag	4
1.2	Methodisches Vorgehen	5
<b>2</b>	<b>Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten</b>	<b>8</b>
2.1	Erwerbstätigkeit und Arbeitszeitmodelle der Mandatsträger	8
2.2	Nutzung der Freistellungsregelungen durch Mandatsträger	13
2.3	Nutzung der Verdienstauffallsregelungen durch Mandatsträger	21
2.4	Weitere Problemlagen der Freistellungsregelungen	25
2.4.1	Nichtinanspruchnahme unter Druck	25
2.4.2	Schichtdienst	26
2.4.3	Wegezeiten	27
2.4.4	Varianten flexibler Arbeitszeiten und (Nicht-) Inanspruchnahme	27
2.4.5	Vereinbarkeit	28
2.5	Zusammenfassung	29
<b>3</b>	<b>Das kommunale Ehrenamt in NRW</b>	<b>32</b>
3.1	Alter, Geschlecht und Ausbildung der Mandatsträger	32
3.1.1	Alter	32
3.1.2	Geschlecht	34
3.1.3	Schulische Ausbildung	36
3.1.4	Berufliche Ausbildung	38
3.2	Funktionen der Mandatsträger	40
3.3	Arbeits- und Zeitaufwand	43
3.3.1	Zeitaufwand	43
3.3.2	Anzahl der Ausschussmitgliedschaften	48
3.4	Kommunale Beratungs- und Entscheidungsprozesse	49
3.4.1	Beratungs- und Entscheidungsmuster	49
3.4.2	Verhältnis Hauptverwaltungsbeamter versus Kommunalvertretung	51
3.4.3	Größe der Kommunalvertretung	53
3.5	Weitere Probleme des kommunalen Ehrenamtes	54
3.5.1	Kommunale Finanzsituation und Handlungsspielräume	54
3.5.2	Arbeitsbelastung durch weitere Mandate	55
3.6	Zusammenfassung	56
<b>4</b>	<b>Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen</b>	<b>59</b>
4.1	Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger	59
4.2	Kommunales Ehrenamt	61
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>64</b>

<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>	<b>66</b>
<b>Anhang</b>	<b>68</b>
<b>A Liste der befragten Kommunen</b>	<b>68</b>
<b>B Repräsentativitätsprüfung</b>	<b>69</b>
<b>C Fragebogen mit Häufigkeitsauswertung</b>	<b>71</b>
Städte	71
Kreise	78

# 1 Einleitung

## 1.1 Arbeitsauftrag

Die Ehrenamtskommission des Düsseldorfer Landtages hat dem Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW (MIK) vorgeschlagen eine

„wissenschaftliche Untersuchung durchzuführen, um die *Erforderlichkeit* (Hervorhebung d.V.) sowie die rechtlichen Voraussetzungen für eine Ausweitung des bisher auf Gleitzeitmodelle beschränkten Nachteilsausgleichs gemäß §44 Absatz 2 GO NRW auf weitere Berufsgruppen oder Arbeitszeitmodelle zu ermitteln“.

Hintergrund ist eine schon länger andauernde Diskussion darüber, dass durch die Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle die bisherigen Freistellungsregeln nicht mehr mit der heutigen Arbeitswelt kompatibel sind.

**Hintergrund: Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle**

„Durch die Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle entfalten die bisherigen Freistellungsregelungen oftmals nur noch eine unzureichende Wirkung, da sie an die Kollision einer Mandatstätigkeit mit einem festen Arbeitszeitmodell anknüpfen. Die Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt sieht aufgrund verfassungsrechtlicher Grenzen jedoch keine Möglichkeiten zu einer pauschalen Erweiterung der gesetzlichen Freistellungsregelungen auf Zeiten ohne konkrete Arbeitsverpflichtung.“ (Ehrenamtskommission (Bericht LT- Vorlage 16/3165, S. 6)

Um die Erforderlichkeit einer Ausweitung der bestehenden Regelungen für flexible Arbeitszeitmodelle zu klären, muss zunächst empirisch erhoben werden, in welchem Ausmaß flexible Arbeitszeitmodelle überhaupt genutzt werden und wie diese genau aussehen. Erst danach ist die Frage zu beantworten, welche Freistellungs- und Nachteilsausgleichregelungen erforderlich sind, um bei flexiblen Arbeitszeitgestaltungen die Ausübung des ehrenamtlichen kommunalen Mandates ohne Beeinträchtigung zu ermöglichen.<sup>1</sup> Zudem sollten bei einer solchen Befragung auch mögliche Probleme durch mangelnde Kenntnis oder unterschiedliche Ansichten über die Freistellungs- und Verdienstausfallregelungen erfasst werden.

Das MIK NRW hat die Autoren dieses Gutachtens daher im Herbst 2016 beauftragt, eine solche Analyse durchzuführen. Hierzu wurde eine repräsentative Befragung von Rats- und Kreistagsmitgliedern der verschiedenen Größenklassen in NRW durchgeführt. Da es kaum möglich ist, eine Vollerhebung unter allen Ratsmitgliedern der 396 Kommunen in NRW vorzunehmen (ca. 20.000), wurde eine *Zufallsstichprobe in 44 Kommunen*

---

<sup>1</sup> Dies Vorgehen berücksichtigt natürlich nicht, wie viele Personen mit flexiblen Arbeitszeiten gar nicht erst ein kommunales Mandat angestrebt haben, da ihnen bewusst war, dass sich ein solches Mandat möglicherweise nur schwer mit ihrer Arbeitszeit verträgt. Dennoch gibt die repräsentative Analyse der tatsächlich vorhandenen Flexibilisierungsformen wichtige Hinweise auf einen möglichen Handlungsbedarf.

durchgeführt, in denen *alle Ratsmitglieder* befragt wurden und die *repräsentative Erkenntnisse für NRW* ermöglicht. Zudem wurden *sechs der 31 Kreistage* befragt (Anhang: Liste der befragten Kommunen).

Insgesamt handelt es damit um eine der größten Befragungen von Rats- und Kreistagsmitglieder in Deutschland überhaupt. Von daher bot es sich an, neben dem Untersuchungsauftrag im engeren Sinne (Freistellungsregelungen) auch weitere wichtige Merkmale und ggf. Problemlagen des kommunalen Ehrenamtes in NRW zu untersuchen. Wesentliche Untersuchungsfragen sind daher:

- Wie viele Mandatsträger sind in welchem Ausmaß und in welcher Ausgestaltung von flexiblen Arbeitszeitgestaltungen betroffen? Welche Problemlagen können hier ausgemacht werden und inwieweit besteht ein gesetzlicher Handlungsbedarf?
- Wie sieht ein typisches kommunales Ehrenamt in NRW aus?
- Welche Handlungsnotwendigkeiten ergeben sich aus der Analyse der Struktur des kommunalen Ehrenamtes in NRW?

**Eine der größten Befragungen von Rats- und Kreistagsmitglieder in Deutschland**

**Untersuchungsfragen**

## **1.2 Methodisches Vorgehen**

Um einen angemessenen Rücklauf zu erzielen und die Untersuchung auf eine breite inhaltliche Basis zu stellen, wurde im Vorfeld gemeinsam mit dem MIK eine Absprache mit den kommunalpolitischen Vereinigungen der Parteien und den kommunalen Spitzenverbänden vorgenommen. In diesem Rahmen ist der Fragebogen intensiv diskutiert und abgestimmt worden. Die Konstruktion des Fragebogens (siehe Anhang) orientierte sich an den inhaltlichen Anforderungen der Fragestellung. Fokussiert wurde daher insb. auf die Erwerbssituation/-tätigkeit, die Arbeitszeitmodelle und die Nutzung von Freistellungsregelungen der Mandatsträger und im Weiteren auf Aspekte des kommunalen Ehrenamtes und der Mandatsausübung.

Mit insgesamt 24 Fragen – davon zwei offene für weitere Anmerkungen – wurde der Fragebogen auf das Wesentliche reduziert, um den Aufwand für die Befragten zu minimieren und dadurch einen höheren Rücklauf zu erreichen. Ergänzende Strukturdaten wurden in Eigenregie ermittelt, überwiegend auf Basis der Daten des Landesbetriebes für Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW).

Als Verfahren zur Auswahl der Kommunen wurde eine ‚einfache Zufallsstichprobe ohne Zurücklegen‘ vorgenommen. Entsprechend der Einwohnerzahl fallen hier die Kommunen in einen der vorgesehenen vier Los-Töpfe, die für vier Gemeindegrößenklassen stehen. Für jede Kommune wird ein Los mit Nummer in die entsprechende ‚Lotterietrommel‘ gegeben und nach Mischen des Inhaltes der Trommel die gewünschte Anzahl Lose gezogen; insgesamt 44 (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Auswahlverfahren der Kommunen**

Klasse	Fälle	Kommunen (%)	Mandate (Mittelwert)	N	EW.	EW. (%)
100.000 und mehr	29	7,3	63,79	7	7.981.295	45,5
50.000 - 99.999	44	11,1	50,00	7	2.966.220	16,9
20.000 - 49.999	133	33,6	40,84	14	4.187.861	23,9
unter 20.000	190	47,9	33,01	16	2.407.058	13,7
Insgesamt	396	100		44	17.542.434	100,0

Bei der Ermittlung der Anzahl der zu ziehenden Lose ist sowohl der Anteil der Kommunen an und die Anzahl der Mandate je Klasse einbezogen worden. Insgesamt wurden 44 Kommunen ausgelost, was einem Anteil von etwas mehr als 10 % an allen Kommunen NRW entspricht. Damit genügend Ratsmitglieder in den Klassen über 50.000 und über 100.000 Einwohner befragt werden, wurde hier die Anzahl der Kommunen auf jeweils 7 erhöht. Zur Erfassung der Kreisebene wurden zudem sechs zufällig ausgewählte Kreistage in die Untersuchung einbezogen. In den 31 Kreisen des Landes variiert die Mandatszahl von 48 bis 80. Eine zehnpromtente Stichprobe mit 3 Kreisen hätte eine zu geringe Fallzahl mit sich gebracht, deshalb wurden sechs Kreise ausgewählt.

**Zufallsauswahl von 10% aller Rats- und 20% aller Kreistagsmitglieder**

Bei der Erhebung wurde vor allem auf einen webbasierten Online-Fragebogen gesetzt. Die dafür nötigen E-Mail-Adressen wurden – sofern öffentlich zugänglich – im Vorfeld der Erhebung den jeweiligen Ratsinformationssystemen entnommen. Im Erhebungszeitraum vom 10.01.2017 bis zum 27.02.2017 sind die Mandatsträger sowohl der Städte als auch der Kreise in drei aufeinanderfolgenden Erhebungswellen per E-Mail kontaktiert und eingeladen worden. Für Mandatsträger, deren E-Mail-Adresse nicht öffentlich zugänglich war, startete zum selben Zeitpunkt eine Erhebung per Post. Fragebögen konnten bis zum 31.01.2017 zurückgeschickt werden. Die Mandatsträger wurden allerdings von uns nicht direkt kontaktiert, sondern diese Fragebögen wurden gesammelt mit der Bitte um Weiterleitung an die entsprechenden Ämter der Hauptverwaltungsbeamten bzw. stellvertretend an die Ämter für Rats- und Kreistagsangelegenheiten der jeweiligen Kommune verschickt. Dieses Verfahren erwies sich insgesamt als geeignet.

Beiden Varianten wurde ein mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales abgestimmtes Anschreiben mit den wesentlichen Informationen und Ansprechpartnern beigelegt oder per E-Mail als PDF angelegt. Die kommunalpolitischen Vereinigungen der Parteien und die kommunalen Spitzenverbände warben bei ihren Mitgliedern für die Teilnahme bzw. Unterstützung der Erhebung. Wir danken allen Beteiligten für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Befragung.

Befragt wurden insgesamt 2.283 Mandatsträger mit einem Online-Fragebogen oder postalisch, geantwortet haben 1.382, das entspricht einer Gesamtrücklaufquote von 61%. Der Rücklauf in den Kreisen war mit 67% etwas höher als in den Städten und Kommunen<sup>2</sup> mit 59%.

**Gesamtrücklaufquote von 61%**

**Tabelle 2: Rücklauf der Befragung (Städte und Kreise)**

	Auswahl- gesamtheit	Realisierte Stichprobe	Rücklauf (in %)
<b>Städte</b>	1886	1118	59,28
<b>Kreise</b>	397	264	66,50
<b>Gesamt</b>	2283	1382	60,53

Zur Prüfung der Repräsentativität der Stichprobe wurden die Verteilung des Rücklaufes auf die Größenklassen, auf Parteien und Wählergruppen sowie nach Geschlecht geprüft. Die Repräsentativitätsprüfung ergab nur sehr geringe Abweichungen hinsichtlich der größeren Parteien, hinsichtlich der Größenklassen und dem Frauenanteil in der Stichprobe (vgl. Tabellen im Anhang A). Diese Abweichungen sind nicht signifikant, so dass die Ergebnisse als repräsentativ für NRW angesehen werden können.

**Repräsentative Ergebnisse für NRW**

Bei der Darstellung der Ergebnisse wird immer dort, wo es zu Abweichungen bei den Antworten kommt, dezidiert zwischen Städten und Kreisen oder zwischen Größenklassen bei den Städten unterschieden. In den übrigen Fällen wird mit Verweis auf die oft nur marginalen Abweichungen aus Überblicksgründen darauf verzichtet.

Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse zum Bereich des Nachteilsaufgleich (Freistellungen, Verdienstausschluss) für kommunale Mandatsträger skizziert (Kapitel 2) und anschließend die allgemeinen Erkenntnisse zum kommunalen Ehrenamt in NRW (Kapitel 3). Eine Zusammenfassung mit Handlungsempfehlungen schließt die Ausführungen ab. Im Anhang finden sich die Häufigkeitsauszählungen für NRW insgesamt eingebaut in den Fragenbogen.

**Aufbau der Studie**

<sup>2</sup> Städte und Gemeinden werden im Folgenden sprachlich nicht unterschieden.

## 2 Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten

Durch die Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle entfalten die bisherigen Freistellungsregelungen oftmals nur noch eine unzureichende Wirkung, da sie an die Kollision einer Mandatstätigkeit mit einem festen Arbeitszeitmodell anknüpfen, so die Ausgangsannahme. Die Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt sah aufgrund verfassungsrechtlicher Grenzen jedoch keine Möglichkeiten zu einer pauschalen Erweiterung der gesetzlichen Freistellungsregelungen auf Zeiten ohne konkrete Arbeitsverpflichtung. Bisher geregelt ist lediglich ein Nachteilsausgleich für Gleitzeitmodelle:

„Die Ratsmitglieder, Mitglieder der Bezirksvertretungen oder Mitglieder der Ausschüsse sind für die Zeit der Ausübung des Mandats von ihrer Verpflichtung zur Arbeit freizustellen. (...) Bei Mandatsträgern, die innerhalb eines vorgegebenen Arbeitszeitrahmens über Lage und Dauer der individuellen Arbeitszeit selbst entscheiden können, ist die Zeit der Ausübung des Mandats innerhalb dieses Arbeitszeitrahmens zur Hälfte auf ihre Arbeitszeit anzurechnen. Der Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls nach § 45 ist in diesem Fall auf diese Hälfte beschränkt (§ 44 (2), GO NRW).

**Nachteilsausgleich für Teilzeitmodelle**

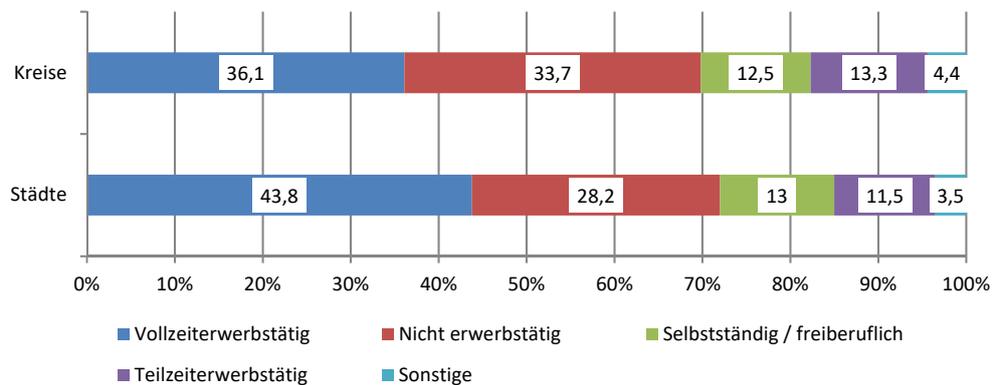
Das MIK schlug damals die Ausweitung des Nachteilsausgleiches auf weitere Tatbestände vor (Nachtdienste, Wechselschichten). Es geht also vor allem um Personen mit flexiblen Arbeitszeiten, speziell um Personen ohne Kernarbeitszeiten. Zudem wurde über Probleme mit dem Umfang und der Auslegung der Freistellungsregelungen berichtet. Diese Sachverhalte führen zu folgenden Fragen, denen wir uns im Folgenden widmen wollen:

- Wieviel Personen haben feste und wieviel flexible Arbeitszeiten?
- Wieviel Personen mit flexiblen Arbeitszeiten arbeiten ohne Kernarbeitszeiten?
- Wieviel Personen arbeiten im Schichtdienst?
- Welche Probleme entstehen durch mangelnde Kenntnis oder unterschiedliche Ansichten über die Freistellungs- und Verdienstausfallregelungen?
- Gibt es verstärkte Probleme in größeren Städten, da hier die Sitzungszeiten länger sind?

### 2.1 Erwerbstätigkeit und Arbeitszeitmodelle der Mandatsträger

In einem ersten Schritt erfolgt eine Bestandsaufnahme zu Modellen der Erwerbstätigkeit der kommunalen Mandatsträger unter Berücksichtigung flexibler Arbeitszeiten.

**Abbildung 1: Modelle der Erwerbstätigkeit der Mandatsträger (Städte und Kreise)**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Städte n=1091, Kreise n= 255

In den Städten und Gemeinden sind 43,8% der Mandatsträger vollzeiterwerbstätig, 28,2% nicht erwerbstätig, 13% selbstständig und 11,5% teilzeiterwerbstätig. In den Kreisen dagegen ist der Anteil der Nichterwerbstätigen mit 33,7% etwas höher, der Anteil der Vollzeiterwerbstätigen mit 36,1% niedriger.

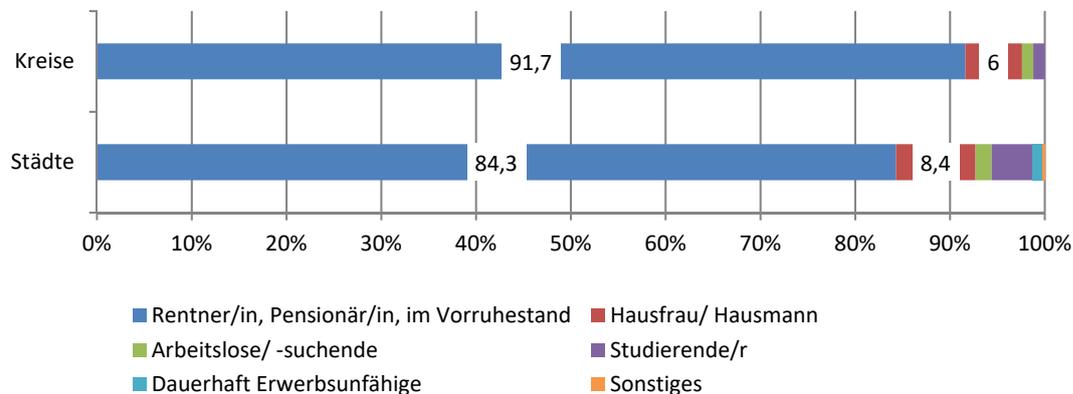
**Mehrheit der Mandatsträger erwerbstätig**

Vergleicht man diese Werte mit der Bevölkerung<sup>3</sup> im Alter von 20 bis unter 70 Jahren in NRW, so liegt der Anteil der Erwerbstätigen in der Bevölkerung bei 54,8%, der Nichterwerbstätigen bei 36%, der Selbstständigen bei 5,66% und der Sonstigen bei 3,5%. Im Vergleich zur Bevölkerung ist bei den Mandatsträgern in Städten und Kreisen vor allem der Anteil der Selbstständigen deutlich höher, in Städten der Anteil der Nichterwerbstätigen und in den Kreisen der Anteil der Erwerbstätigen niedriger.

**Mehr Selbstständige als in der Bevölkerung**

<sup>3</sup> Zu Vergleichszwecken werden im Folgenden, wo möglich, eigene Auswertungen der Ergebnisse des ZENSUS 2011 für die Altersgruppe der 20-bis unter 70 jährigen herangezogen, da diese Altersgruppe in etwa mit der Altersgruppe der Mandatsträger vergleichbar ist (Quelle: [www.ergebnisse.zensus2011.de](http://www.ergebnisse.zensus2011.de), 19.05.2017).

**Abbildung 2: Typen nichterwerbstätige Mandatsträger (Städte und Kreise)**



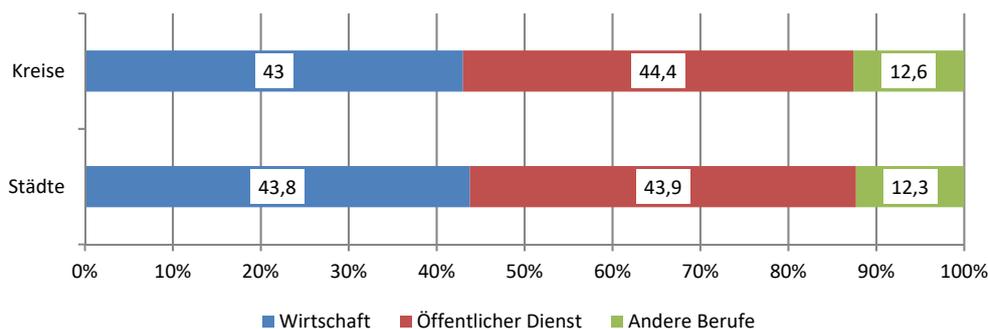
Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; nur Nichterwerbstätige; Städte n=299, Kreise n= 84

Unter den Nichterwerbstätigen dominieren in Kreisen und Städten die Rentner und Pensionäre eindeutig das Bild (Kreise 91,7%, Städte 84,3%), andere Typen kommen kaum vor, erwähnenswert sind noch die Hausfrauen und Hausmänner (Kreise 6%, Städte 8,4%).

**Größte Gruppe der Nichterwerbstätigen sind Rentner/Pensionäre**

Alle Erwerbstätigen mit Ausnahme der Selbstständigen wurden darüber hinaus gefragt, in welchem Wirtschaftsbereich sie ihre Erwerbstätigkeit ausüben.

**Abbildung 3: Wirtschaftsbereiche der Erwerbstätigkeit der Mandatsträger (Städte und Kreise)**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; nur Erwerbstätige (ohne Selbstständige); Städte n=635, Kreise n= 135

Die Verteilung auf die Wirtschaftsbereiche ist bei Kreisen und Städten nahezu gleich: etwas über 40% gehen einer Erwerbstätigkeit in der Wirtschaft nach, etwa genauso viele im öffentlichen Dienst.

**Tätigkeiten in Wirtschaft und öffentlichem Dienst etwa gleich häufig**

Alle Erwerbstätigen sowie die Selbstständigen und Freiberufler unter den Mandatsträgern wurden nach der Art ihrer Arbeitszeit gefragt. Tabelle 3 zeigt zunächst das ausdifferenziert erhobene Bild der Verbreitung von flexiblen und starren Arbeitszeiten bei Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten<sup>4</sup>. Wenn man Teilzeit und Vollzeit zusammennimmt, haben über 30% der Mandatsträger in Städten und Kreisen *völlig flexible* Arbeitszeiten, aber nur etwa 18% eine Normalarbeitszeit ohne flexible Elemente. *Schichtarbeit*, die noch in den Beratungen der Ehrenamtskommission eine gewisse Rolle gespielt hat, ist unter den Mandatsträger *kaum* zu finden.

**Tabelle 3: Starre und flexible Arbeitszeiten bei Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten (Städte und Kreise)**

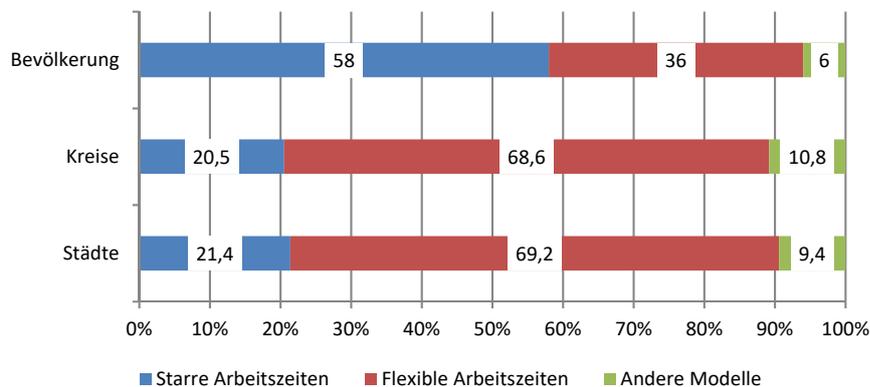
	Städte	Kreise
<b>Vollzeit:</b>		
Starre Arbeitszeitregelung (Normalarbeitszeit)	12,8	13,9
Starre Arbeitszeitregelung (Schichtarbeit)	2,9	1,2
Arbeitszeitkonto	4,4	1,2
Gleitzeit (bei festgelegter täglicher Arbeitszeit)	25,4	22,9
Völlig flexibel (Vertrauensarbeitszeit, Telearbeitszeit, freie Zeiteinteilung)	24,8	25,3
Anderes Modell	6,8	7,8
<b>Teilzeit</b>		
Starre Arbeitszeitregelung (Normalarbeitszeit)	4,8	5,4
Starre Arbeitszeitregelung (Schichtarbeit)	0,9	
Arbeitszeitkonto	2	2,4
Gleitzeit (bei festgelegter täglicher Arbeitszeit)	5,2	5,4
Völlig flexibel (Vertrauensarbeitszeit, Telearbeitszeit, freie Zeiteinteilung)	7,4	11,4
Anderes Modell	2,6	3

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige und Selbstständige;  
Städte n=755, Kreise n= 166

Fasst man verschiedene Typen flexibler und fester Arbeitszeiten zusammen, ergibt sich ein eindeutiges Bild.

<sup>4</sup> Offenbar gibt es spezifische Kombinationen von festen und flexiblen Arbeitszeiten, die so in der Fragestellung nicht berücksichtigt wurden, aber durch Anmerkungen in der Kategorie „Anderes Modell“ deutlich wurden. So haben z.B. Lehrerinnen und Lehrer in der Regel feste Unterrichtszeiten vormittags und flexible Vorbereitungs- und Korrekturzeiten nachmittags und abends.

**Abbildung 4: Anteil flexibler und fester Arbeitszeiten bei Erwerbstätigen und Selbstständigen (Städte, Kreise, Bevölkerung)**



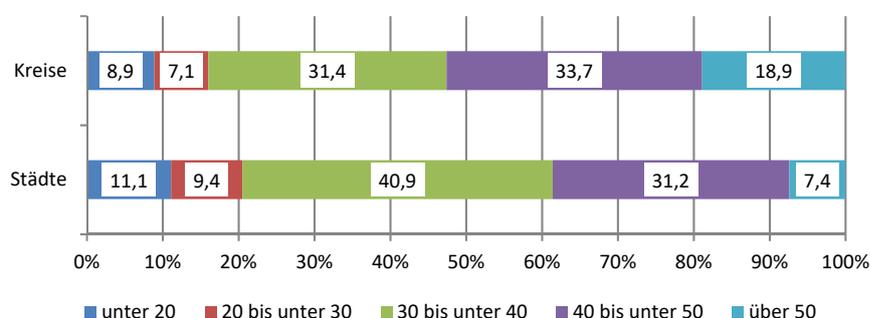
Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige und Selbstständige; Städte n=755, Kreise n= 166; Bevölkerung Mikrozensus 2010.

Über Zweidrittel der befragten Erwerbstätigen und Selbstständigen in Kreisen und Städten geben an, dass sie flexible Arbeitszeiten haben. Nur etwas über 20% haben starre Arbeitszeiten. Dieser Anteil liegt deutlich über dem Anteil flexibler Beschäftigungen in der Bevölkerung. Dieser lag laut einer Sondererhebung des Mikrozensus 2010 unter den Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 64 bundesweit bei nur 36%, 58% der Bevölkerung hat starre Arbeitszeiten und 6% arbeitet nach anderen Modellen (Körner/Puch/Wingerter 2012, 994), so dass man davon ausgehen kann, dass flexible Beschäftigung unter den Mandatsträger beinahe doppelt so häufig vorkommen, wie in einer vergleichbaren Bevölkerungsgruppe.

**Über Zweidrittel der erwerbstätigen Mandatsträger haben flexible Arbeitszeiten, in der Bevölkerung nur etwas über einem Drittel**

Abschließend wurden die Mandatsträger gebeten, ihre durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit zu schätzen.

**Abbildung 5: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Mandatsträger (Städte und Kreise)**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige und Selbstständige; Städte n=767, Kreise n= 169.

Mehr als die Hälfte der Kreistagsabgeordneten gibt an, 40 oder mehr Stunden die Woche zu arbeiten, in den Städten sind dies unter 40% der Befragten. Hier bilden die Personen die größte Gruppe, die zwischen 30 und 40 Stunden die Woche arbeiten.

## 2.2 Nutzung der Freistellungsregelungen durch Mandatsträger

Die gesetzlichen Freistellungsregelungen für Mandatsträger wirken auf den ersten Blick recht klar und übersichtlich. Das Bild der Nutzung, wie es im Rahmen dieser Befragung erstmals seit dreißig Jahren erhoben wurde, spiegelt dagegen ein recht komplexes Muster der (Nicht-) Nutzung dieser Regelungen wieder, das auch noch durch die Auswertung der offenen Antworten im Fragebogen ergänzt wird.

Die Nutzung der Freistellungsregelungen wurde in Teil A des Fragebogens in den Fragen 3 bis 5 behandelt. Gefragt wurden aber nur die Mandatsträger, die einer Erwerbstätigkeit nachgingen. Bei Selbstständigen, Freiberuflern und Nicht-Erwerbstätigen wurde davon ausgegangen, dass die Freistellungsregelungen für sie nicht notwendig seien, da sie sich ihrer Zeit freier einteilen können als abhängig Beschäftigte. Insgesamt 635 Ratsmitglieder und 135 Kreistagsmitglieder gehen einer Erwerbstätigkeit nach, die Fallzahlen bei der Beantwortung einzelner Fragen kann jedoch aufgrund selektiven Antwortverhaltens bei weiteren Merkmalen (z.B. Art der Arbeitszeit) schwanken.

Um der Komplexität der Möglichkeiten gerecht zu werden, wurden *eine Variante der Nutzung* abgefragt („Ja, die Freistellung wird gestattet und in Anspruch genommen“), dagegen aber *drei Varianten der Nichtnutzung*, die aber auf unterschiedliche Gründe der Nichtnutzung hinweisen:

**Erste Erhebung der Nutzung der Freistellungsregelungen seit dreißig Jahren**

**Komplexe Muster der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen**

**Tabelle 4: Varianten der Nichtnutzung**

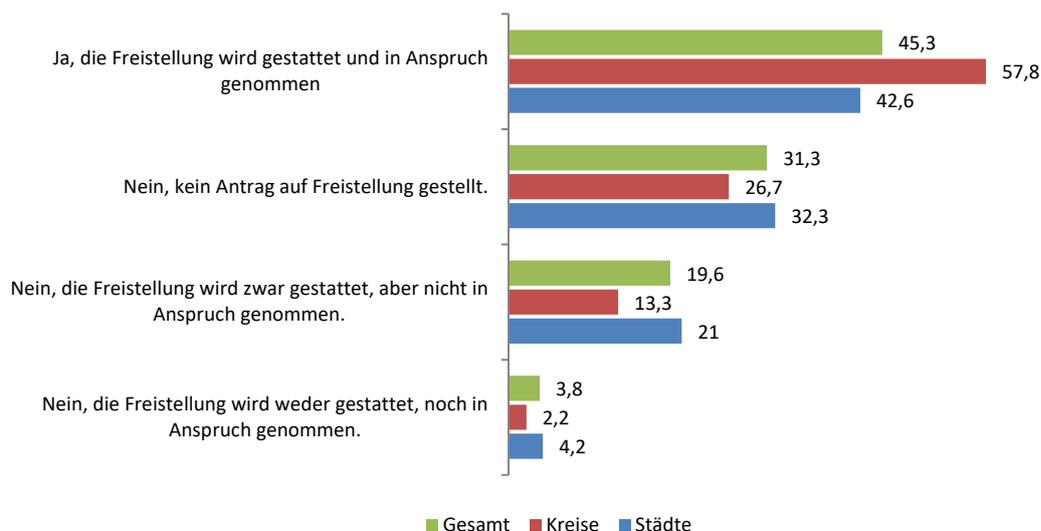
Variante	Antwortformulierung	Interpretation
1	„Nein, kein Antrag auf Freistellung gestellt.“	Der Arbeitnehmer hat beim Arbeitgeber keinen Antrag auf Freistellung gestellt. Welche Ursachen es dafür gibt, kann nicht genauer festgestellt werden.
2	„Nein, die Freistellung wird zwar gestattet, aber nicht in Anspruch genommen.“	Bei dieser Variante gehen wir davon aus, dass der Arbeitgeber keine Einwände gegen eine Freistellung hat, der Arbeitnehmer aber eine Nutzung nicht für nötig hält und daher darauf verzichtet
3	„Nein, die Freistellung wird weder gestattet, noch in Anspruch genommen.“	Die dritte Variante deutet am ehesten auf einen Konflikt mit dem Arbeitgeber hin, der den Freistellungsanspruch nicht anerkennt und der Arbeitnehmer diese dann auch nicht in Anspruch nehmen kann.

Vgl. Fragebogen Städte oder Kreise Frage 3

Insgesamt gesehen nutzen weniger als die Hälfte der erwerbstätigen Mandatsträger Freistellungsregelungen (45,3%). Dabei liegt der Anteil der Nutzer in den Kreisen (57,8%) deutlich über dem Anteil in den Städten (42,6%).

**Nur 45,3% der erwerbstätigen Mandatsträger nutzen Freistellungsregelungen**

**Abbildung 6: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen (Städte und Kreise)**



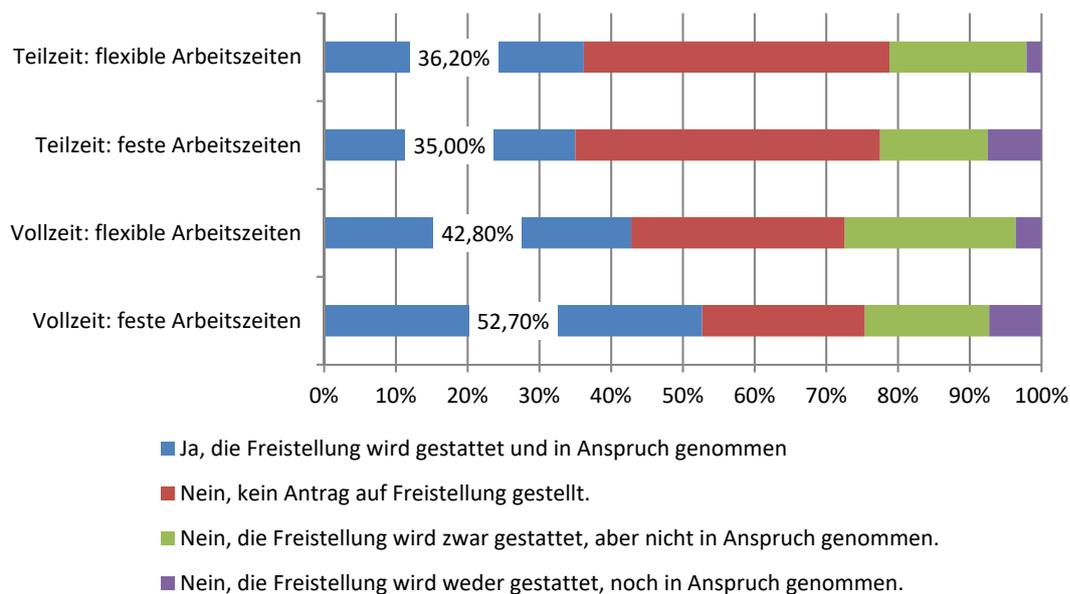
Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige; Städte n=625, Kreise n= 135.

Etwa die Hälfte aller Mandatsträger wählten die Nichtnutzungsvarianten 1 und 2, die Konfliktvariante 3 haben 3,8% der Mandatsträger angekreuzt, dieser Anteil unterscheidet sich nicht wesentlich zwischen Städten und Kreisen. In den Kreisen ist aber aufgrund der stärkeren Nutzung der Anteil der Nichtnutzer (Variante 1 und 2) niedriger (40%), in den Städten etwas höher (51,3%).

**Nur wenig Hinweise auf Konflikte**

Vergleicht man die Muster der (Nicht-) Nutzung der Freistellungsregelungen nach Arbeitszeitmodellen, überrascht es wenig, dass die Anteile der Nutzer in Städten höher bei Vollzeitbeschäftigten sind, als wenn Mandatsträger in Teilzeit arbeiten. Bei den Vollzeitbeschäftigten ist der Anteil der Nutzer auch bei flexiblen Arbeitszeiten niedriger als bei festen Arbeitszeiten.

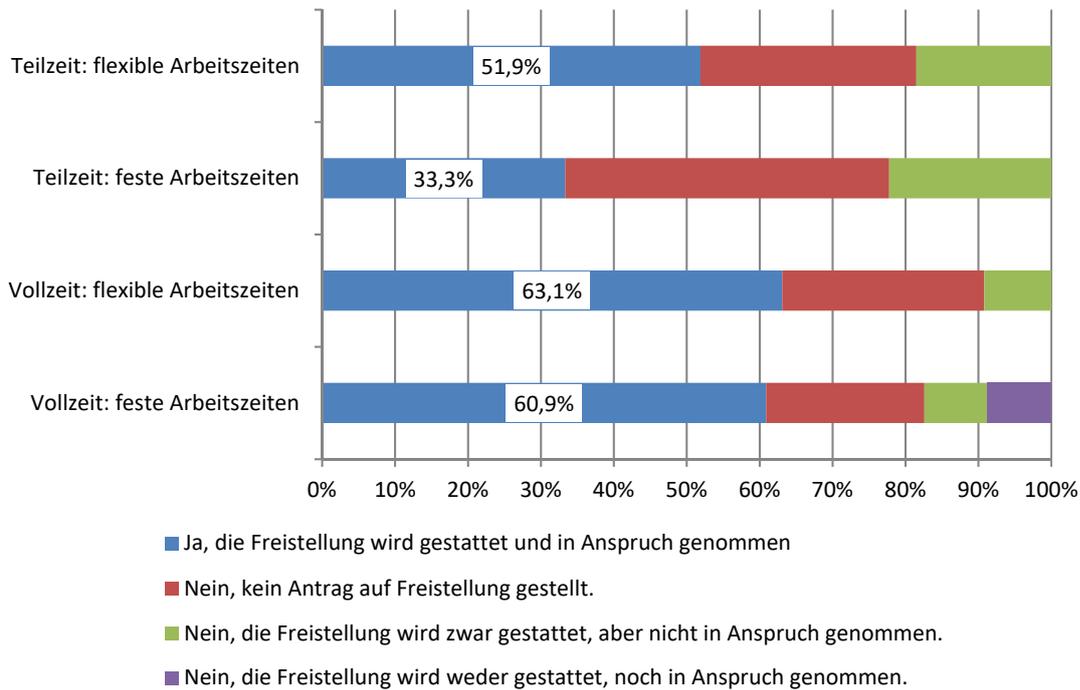
**Abbildung 7: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen nach Arbeitszeitmodell (Städte)**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige; Städte n=617.

Der Anteil der Personen, denen keine Freistellung gestattet wird, liegt insgesamt bei etwas über vier % und ist jeweils etwas höher bei festen Arbeitszeiten.

**Abbildung 8: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen nach Arbeitszeitmodell (Kreise)**

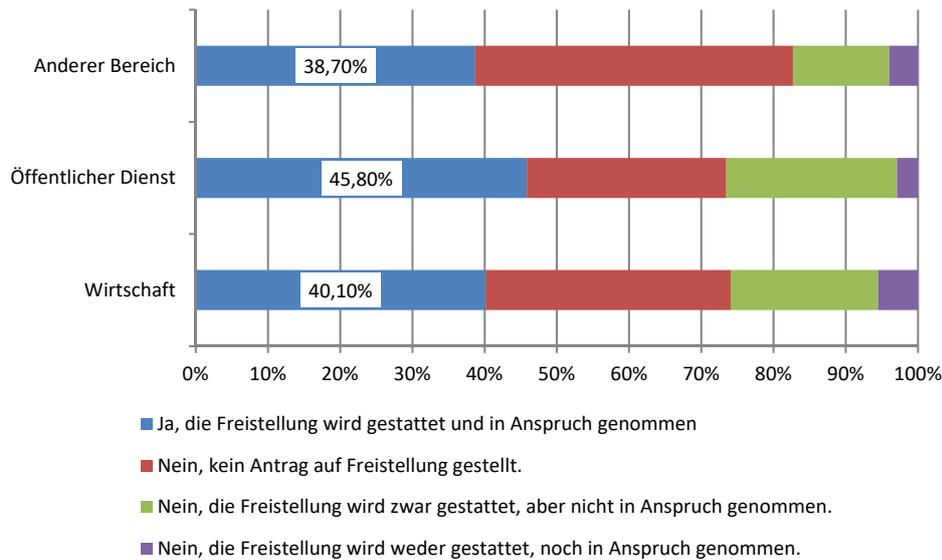


Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige; Kreise=134.

In den Kreisen liegen die Anteile der Nutzer von Freistellungsregelungen in drei Gruppen über den Anteilen in den Städten. Die Konfliktvariante wurde hier nur bei Vollzeit mit festen Arbeitszeiten gewählt (8,7%).

Vergleicht man abschließend noch die Muster der (Nicht-) Nutzung nach Wirtschaftsbereichen, zeigt sich, dass in den Städten in keinem der drei Bereiche (Wirtschaft, Öffentlicher Dienst und Anderes) mehr als die Hälfte der Mandatsträger Freistellungen nutzen, am häufigsten kommt dies noch im öffentlichen Dienst vor (45,8%). Verweigerungen kommen weiterhin selten vor, etwas höher ist der Anteil im Bereich Wirtschaft (5,5%).

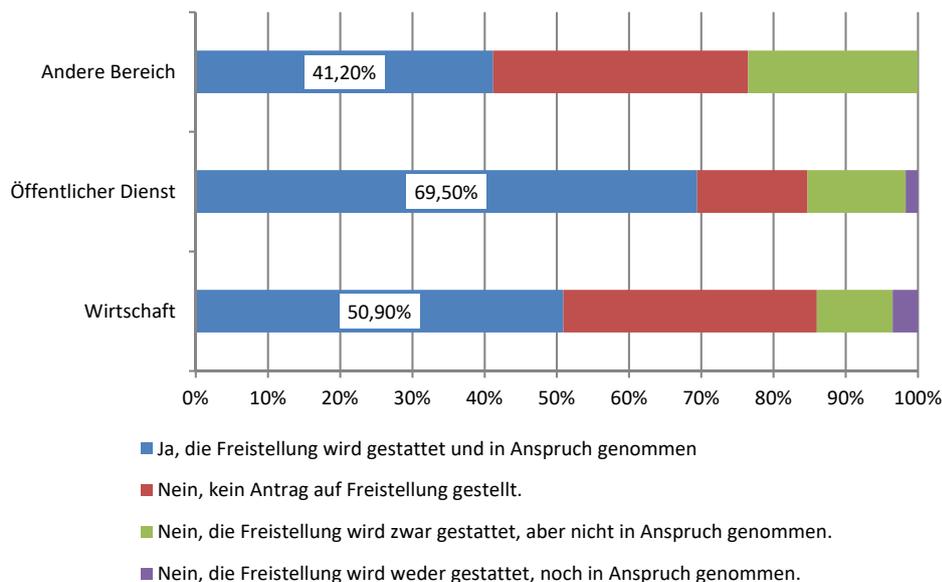
**Abbildung 9: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen nach Wirtschaftsbereichen (Städte)**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige; Städte n=624.

In den Kreisen nehmen über Zweidrittel der Mandatsträger im öffentlichen Dienst Freistellungen in Anspruch und noch etwas mehr als die Hälfte in der Wirtschaft (50,9%). Auch in den Kreisen sind Verweigerungen in den verschiedenen Bereichen der Beschäftigung selten, etwas häufiger kommen sie auch hier in der Wirtschaft vor (3,5%).

**Abbildung 10: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen nach Wirtschaftsbereichen (Kreise)**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige; Kreise=133.

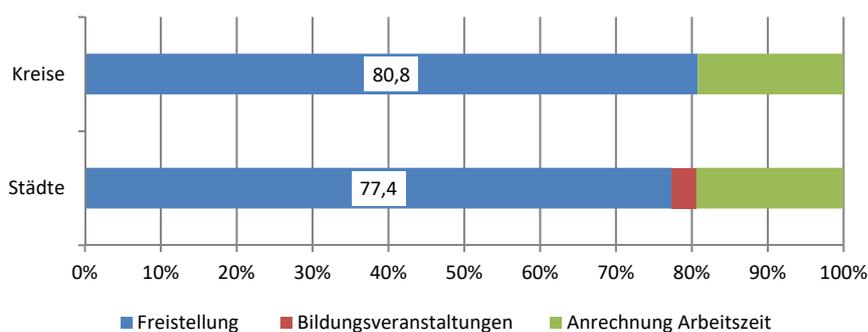
Im Weiteren wurden die Nutzer von Freistellungsregelungen zunächst danach gefragt, welche der vorhandenen Möglichkeiten sie nutzen, um anschließend einige Probleme bei der Nutzung zu thematisieren. Folgende drei Möglichkeiten standen zur Auswahl:

- Freistellung zur Ausübung des Mandats (§ 44 Abs. 2 Satz 1 GO NW; § 29 Abs. 2 Satz 1 KrO NW)
- Freistellung zur Teilnahme an kommunalpolitischen Bildungsveranstaltungen an bis zu acht Arbeitstagen (§ 44 Abs. 3 Satz 1 GO NW; § 29 Abs. 3 Satz 1 KrO NRW)
- Zeit der ehrenamtlichen Tätigkeit bei flexibler Arbeitszeitregelung wird zur Hälfte der Arbeitszeit angerechnet (§ 44 Abs. 2 Satz 4 GO NW; § 29 Abs. 2 Satz 4 KrO NRW).

Die Möglichkeiten 2 (kommunalpolitische Bildungsveranstaltung) und 3 (Anrechnung auf die Arbeitszeit) sind im Rahmen des „Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“ am 18.09.2012 vom Landtag beschlossen worden und insofern noch relativ neu.

Sowohl in den Kreisen als auch in den Städten nutzen Mandatsträger überwiegend die allgemeinen Regelungen nach § 44 Abs. 2 Satz 1 GO NW, aber auch etwa ein Fünftel der Mandatsträger nutzt die Regelungen für Personen mit flexiblen Arbeitszeiten. Die Variante Bildungsveranstaltung spielt keine besondere Rolle.

**Abbildung 11: Nutzung von unterschiedlichen Freistellungsregelungen (Kreise und Städte)**

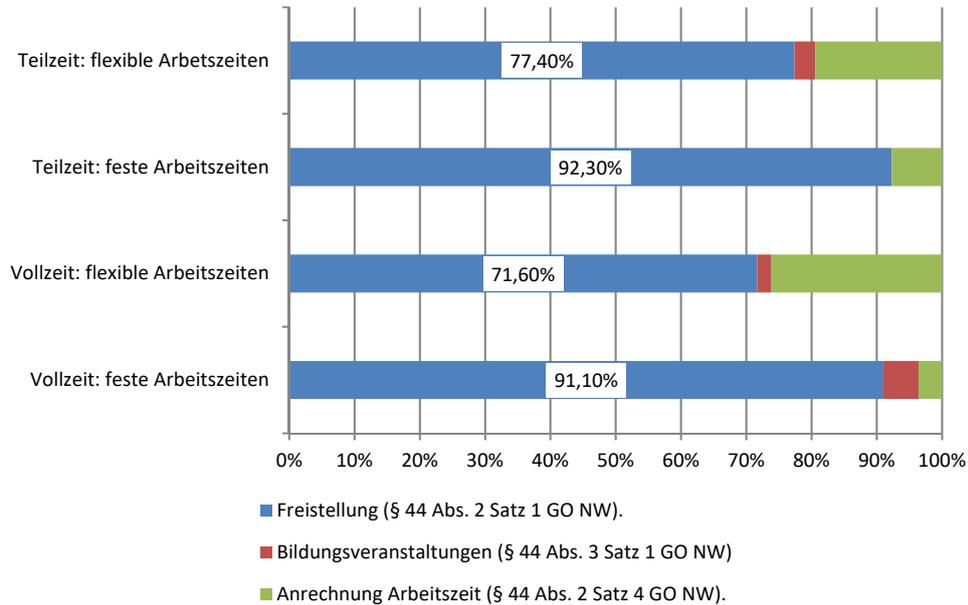


Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige; Städte n=625, Kreise n= 135.

Kombiniert man die Nutzung verschiedener Freistellungsregelungen mit der Frage nach flexiblen oder festen Arbeitszeiten, erstaunt in den Städten zunächst, dass auch Personen mit festen Arbeitszeiten in Vollzeit oder Teilzeit in geringerem Maße angeben, die Regelung zur Anrechnung der Arbeitszeit für flexibel Beschäftigte zu nutzen. Hier handelt es sich vermutlich um Mandatsträger, die Arbeitszeitmodelle mit festen und flexiblen

Bestandteilen kombinieren können. Ansonsten überwiegt auch hier die normale Freistellung nach § 44 Abs. 2 Satz 1 GO NW.

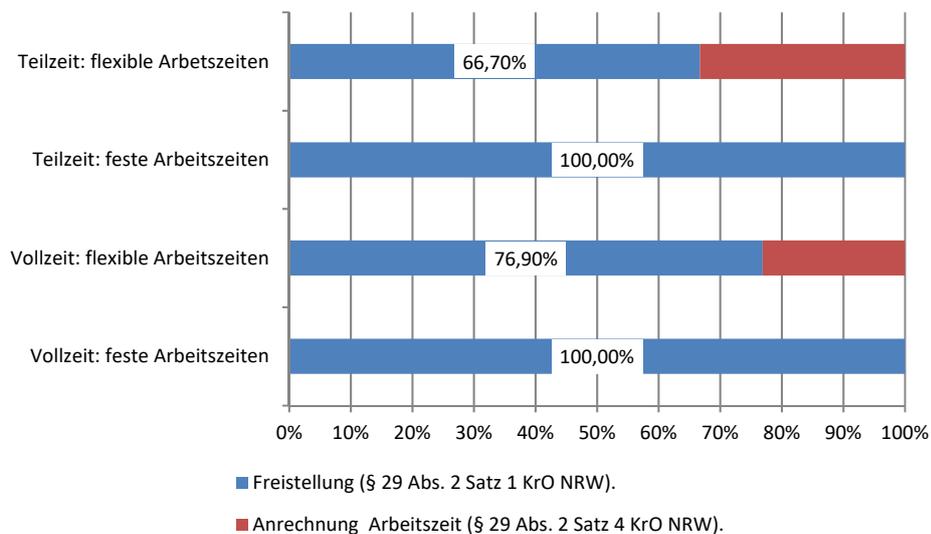
**Abbildung 12: Nutzung von unterschiedlichen Freistellungsregelungen nach Arbeitszeiten (Städte)**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige/Freistellung; Städte n=247.

Das Bild in den Kreisen ist ebenfalls eindeutig: überwiegend bis vollständig nutzen Kreistagsmitglieder die normale Freistellungsregelung, jeweils ein Teil der flexiblen Beschäftigten in Vollzeit oder Teilzeit die Anrechnung der Arbeitszeit.

**Abbildung 13: Nutzung von unterschiedlichen Freistellungsregelungen nach Arbeitszeiten (Kreise)**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige/Freistellung; Kreise=72.

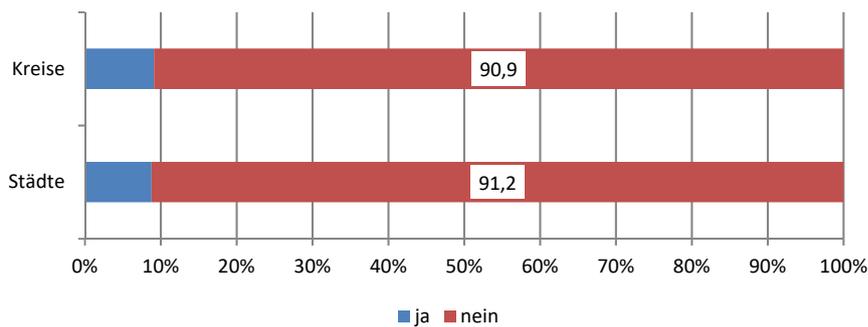
Neben den Varianten der (Nicht-) Nutzung legte die Befragung einen weiteren Schwerpunkt auf Probleme, die bei der *Inanspruchnahme von Freistellungsregelungen* auftreten können. Im nächsten Abschnitt geht es also nur um Mandatsträger, die angaben, Freistellungsregelungen zu nutzen. Diese wurden gefragt, ob

- die Freistellung aufgrund zwingend betrieblicher Belange bereits abgelehnt wurde,
- die Freistellung aus anderen Gründen bereits einmal abgelehnt wurde und ob
- die Freistellung zur Ausübung des Mandats zwar gewährt, der Anrechnungsanspruch (Zeitgutschrift bei flexibel Beschäftigten) aber abgelehnt wurde.

Nur relativ wenige Mandatsträger berichten von einer Ablehnung der Freistellung aufgrund betrieblicher Belange, neunzig % haben damit noch keine Erfahrungen gesammelt.

**Nur selten Ablehnung der Freistellung aufgrund betrieblicher Belange oder aus anderen Gründen**

**Abbildung 14: Ablehnung der Freistellung aufgrund betrieblicher Belange (Städte und Kreise)**



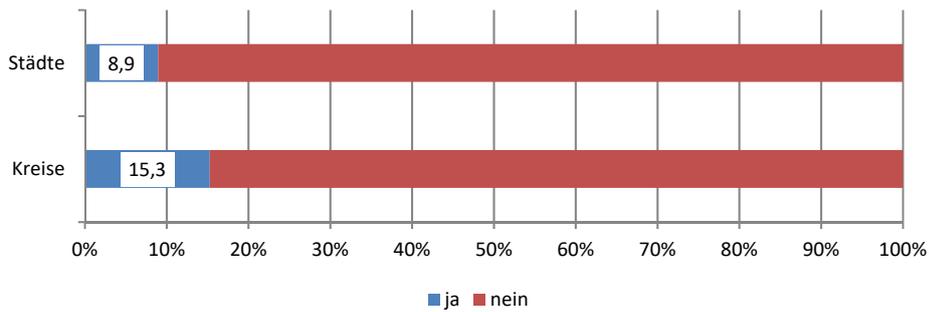
Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige/Freistellung; Städte=262; Kreise=77.

In nur sehr wenigen Fällen berichten Mandatsträger in Städten und Kreisen von der Verweigerung der Freistellung aus anderen Gründen (Städten 13 Nennungen, Kreise 6). Im anschließenden Freitextfeld konnten die Gründe dafür benannt werden, die sich in grob in zwei Gruppen einteilen ließen: Verweigerung in Zusammenhang mit Arbeitsabläufen bzw. Krankenstand oder generelle Infragestellung des Anspruchs der Mandatsträger. So fanden sich beispielsweise die folgenden Aussagen:

- „Hoher Krankenstand im Betrieb.“
- „Konferenzen und Sitzungen, die ich leite.“
- „Die generelle Freistellung wurde infrage gestellt.“
- „Nichtwissen über Anspruch auf Freistellung durch den Arbeitgeber.“

Abschließend wurden *erwerbstätige Mandatsträger mit flexiblen Arbeitszeiten, die Freistellungsregelungen nutzen*, gefragt, ob ihnen die Anrechnung der Arbeitszeit verweigert wurde. Auch dies kommt insgesamt gesehen nicht sehr häufig vor. So lag der Anteil Kreistagsmitgliedern, die in Teilzeit arbeiten bei 15,3% (n=11) und bei Ratsmitgliedern bei 8,9% (n=23).

**Abbildung 15: Verweigerung der Anrechnung der Arbeitszeit bei Freistellung bei Erwerbstätigen mit flexiblen Arbeitszeiten (Städte und Kreise)**



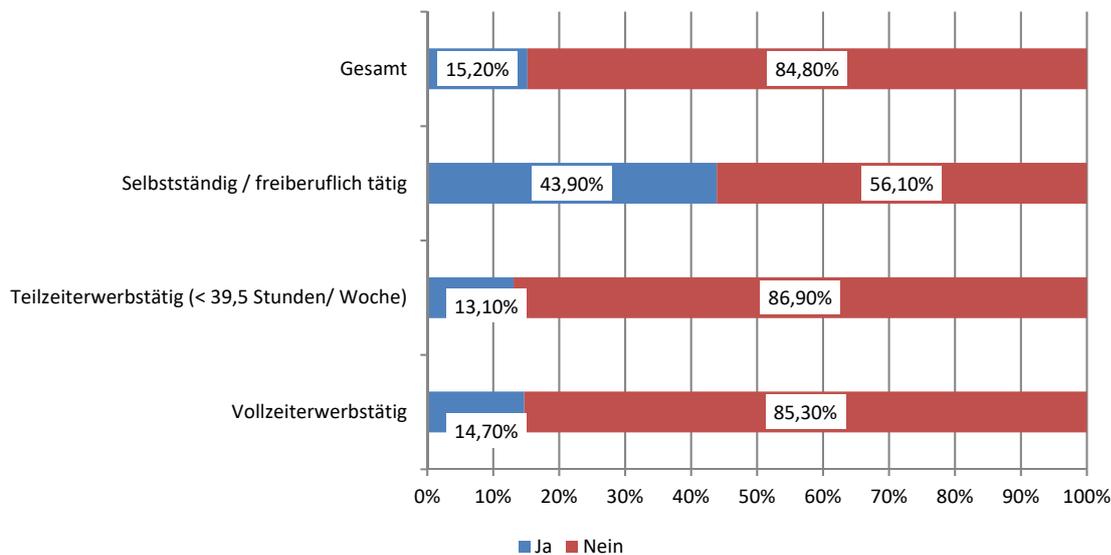
Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Erwerbstätige/Freistellung/flexible Arbeitszeit; Städte=257; Kreise=72.

Insgesamt erscheint dies mit Blick auf die Gesamtheit der Mandatsträger kein großes Problem zu sein, auch wenn es natürlich für jeden Einzelnen möglich sein sollten, seine Rechte wahrzunehmen.

### 2.3 Nutzung der Verdienstauffallsregelungen durch Mandatsträger

Alle Mandatsträger wurden gefragt, ob sie die gesetzlichen Verdienstauffallsregelungen in Anspruch nehmen. Insgesamt nutzen etwas über 15% der Ratsmitglieder diese Regelungen.

**Abbildung 16: Nutzung der Verdienstauffallsregelungen durch verschiedene Gruppen von Ratsmitgliedern**



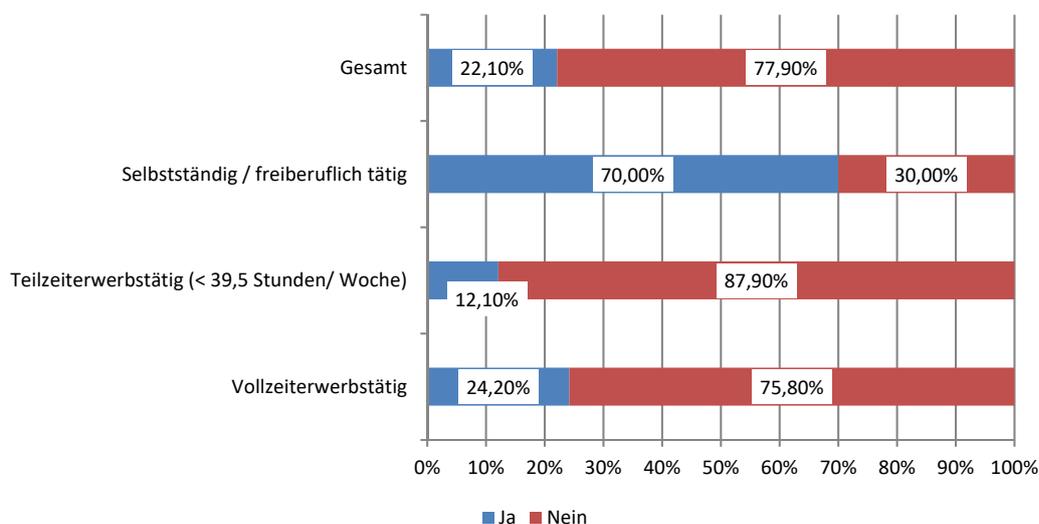
Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Ratsmitglieder; Städte=1058.

Am häufigsten nutzen selbstständig oder freiberuflich tätige Ratsmitglieder die Verdienstauffallsregelungen, für sie gibt es auch keine Alternativen, da sie in der Regel auf den Verdienst angewiesen sind und nicht Nacharbeiten können wie andere Erwerbstätige. Abhängig Beschäftigte in Teilzeit oder Vollzeit nutzen die Regelungen deutlich seltener.

**Selbstständig oder freiberuflich tätige Ratsmitglieder nutzen vor allem die Verdienstauffallsregelungen**

In den Kreisen zeigt sich ein etwas anderes Bild. Der Anteil der Nutzer ist mit 22,1% etwas höher als bei den Ratsmitgliedern.

**Abbildung 17: Nutzung der Verdienstauffallsregelungen durch verschiedene Gruppen von Kreistagsmitgliedern**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Kreistagsmitglieder; Kreise=249.

Die Vollzeitbeschäftigten (24,2%) nutzen die Regelungen etwas häufiger. Insbesondere die Selbstständigen (70%) sind auch die stärkste Nutzergruppe.

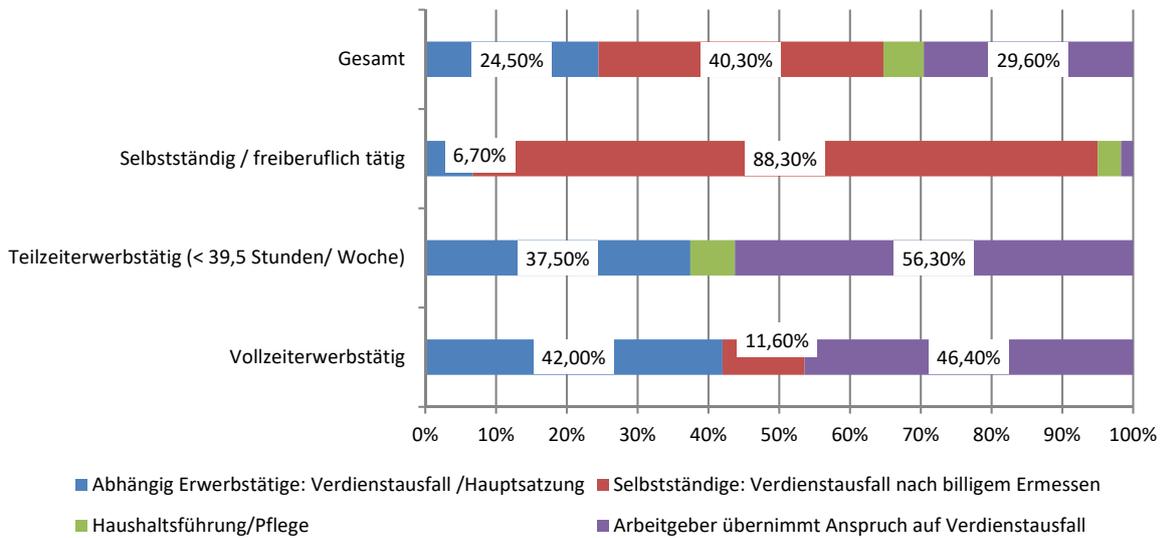
Die *Nutzer der Regelung* wurden gefragt, welche der vorhandenen fünf Möglichkeiten sie nutzen würden, die jeweils für verschiedenen Erwerbs- oder Lebenssituationen eingeführt wurden:

- Für abhängig Erwerbstätige: Verdienstausschlag gemäß Hauptsatzung wird erstattet.
- Für Selbstständige: Verdienstausschlag nach billigem Ermessen wird erstattet.
- Personen, die (a) einen Haushalt mit mindestens zwei Personen, von denen mindestens ein Kind unter 14 Jahren oder eine anerkannt pflegebedürftige Person, oder mit (b) mit mindestens drei Personen führen, und nicht oder unter 20 h/Woche erwerbstätig sind, erhalten für die mandatsbedingte Abwesenheit vom Haushalt den Regelstundensatz.
- Während der mandatsbedingten Abwesenheit vom Haushalt ist eine entgeltliche Kinderbetreuung notwendig. Kosten werden auf Antrag erstattet.
- Anspruch auf Verdienstausschlag wird an Arbeitgeber abgetreten. Der Arbeitgeber macht den Anspruch auf Verdienstausschlag bei der Kommune geltend.

Die Möglichkeit, Kinderbetreuungskosten zu ersetzen, wird von Ratsmitgliedern nicht in Anspruch genommen. Auch die Regelung zur Haushaltsführung bei Pflege wird nur relativ selten genutzt. Bei den drei Gruppen von Erwerbstätigen ist das Nutzungsprofil der Vollzeit und Teilzeitbeschäftigten recht ähnlich. Der Verdienstausschlag nach Hauptsatzung wird von einem relativ hohen Anteil genutzt, die Abtretung des Anspruchs an den Arbeitgeber sogar überwiegend von den Teilzeitbeschäftigten (56,3%) und den Vollzeitbeschäftigten (46,4%). Die Selbstständigen deutlich am häufigsten die Regelung zum Verdienstausschlag nach Ermessen (88,3%), die ja auch für diese Gruppe gedacht ist.

**Kinderbetreuungskosten werden nicht in Anspruch genommen**

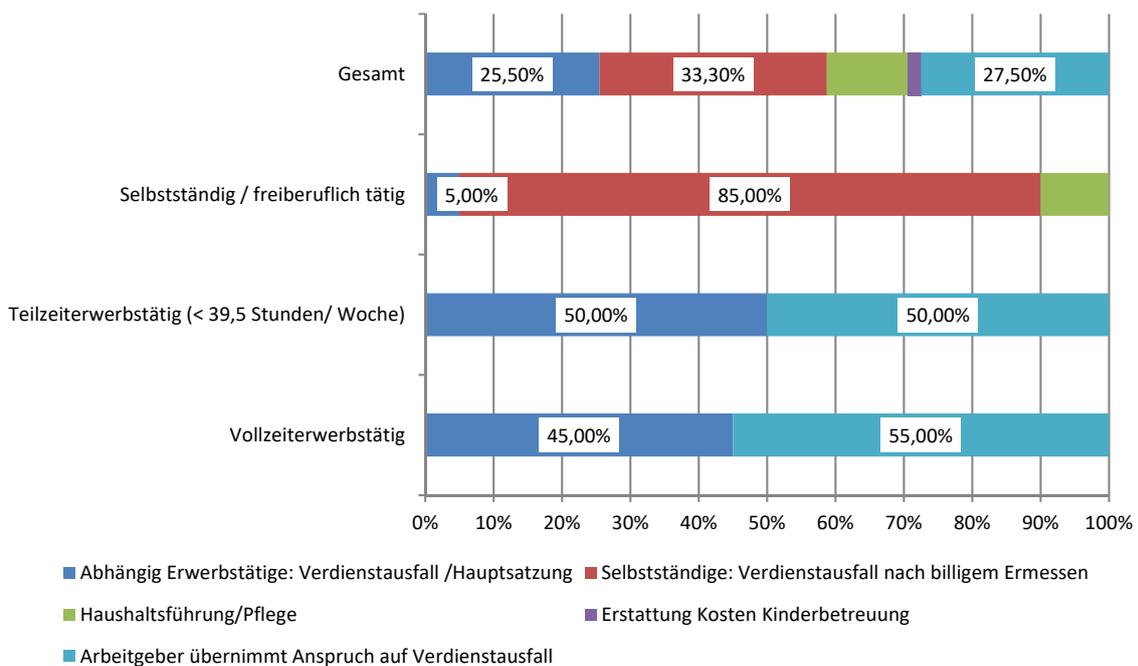
**Abbildung 18: Nutzung der Verdienstaussfallmöglichkeiten durch Gruppen von Ratsmitgliedern**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Ratsmitglieder; Städte=159.

Auch in den Kreisen sind die am häufigsten genutzten Varianten der Verdienstaussfall nach Hauptsatzung sowie die Abtretung des Anspruchs an den Arbeitgeber bei den Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten und der Verdienstaussfall nach Ermessen bei den Selbstständigen. Die Regelungen zur Kinderbetreuung und zur Pflege werden nur recht selten genutzt.

**Abbildung 19: Nutzung der Verdienstaussfallmöglichkeiten durch Gruppen von Kreistagsmitgliedern**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Kreistagsmitglieder; Kreise=51.

Ob Mandatsträger diese Nutzung nicht für nötig halten, da sie mit den Aufwandsentschädigungen zufrieden sind oder ob sie einfach mehrheitlich den Aufwand scheuen, diese ihnen eigentlich offenstehenden Regelungen zu nutzen, kann aufgrund unserer Daten nicht gesagt werden. Jedenfalls kann entgegen manchem Vorurteil festgehalten werden, dass nicht der Eindruck entsteht, Mandatsträger würden sämtliche Vorteile bzw. Kompensationen ausnutzen, die ihnen vom Gesetzgeber eröffnet werden. Ganz im Gegenteil: beim Verdienstausfall bleibt dem Steuerzahler einiges an Kosten erspart, da viele Mandatsträger die Regelungen nicht nutzen.

## **2.4 Weitere Problemlagen der Freistellungsregelungen**

Neben der in den letzten Abschnitten zusammengefassten Behandlung der Thematik gab es am Ende des Fragebogens in den Fragen 23 und 24 die Möglichkeit, weitere relevante Aspekte zu den Themen der Befragung zu nennen bzw. weitere Themen im Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltung in NRW, die in Zukunft stärker behandelt werden sollten, in Textfelder einzutragen. Diese Möglichkeit wurde von den Mandatsträgern rege genutzt, ca. ein Sechstel der Befragten haben zum Teil längere Texte in die Felder eingetragen, die auch einige zusätzliche Aspekte zum Thema Freistellung enthalten. Die insgesamt 463 verwertbaren Texte wurden im Rahmen einer Inhaltsanalyse deduktiv codiert (vgl. z.B. Behnke/Baur/Behnke 2006, 347 ff.) und in diesem Prozess durch zusätzliche Kategorien ergänzt.

Im Folgenden werden einige charakteristische Sequenzen ausgewählt, die zusätzliche Aspekte zum Thema (Nicht-)Nutzung der Freistellungsregelungen benennen bzw. die helfen, die subtilen Prozesse der Vereinbarkeit von Mandat, Beruf und Familie in der Alltagswelt und den Stellenwert der Freistellung zu verstehen. Die Ergebnisse in diesem Abschnitt sind allerdings nicht repräsentativ für die Mandatsträger in NRW, aber durchaus typisch für den Alltag von Mandatsträgern.

### **2.4.1 Nichtinanspruchnahme unter Druck**

Wie die folgenden Sequenzen zeigen, fühlen sich einige Mandatsträger von ihren Arbeitgebern grundsätzlich in ihren Rechten beschnitten:

„Viele Arbeitgeber erwarten, dass man sich seine Zeit von alleine schon für die Sitzungen freischaufelt um eine Freistellung zu vermeiden. Darüber wird aber offen nicht gesprochen.“

„Freistellungen sind bei Beschäftigten in der Privatwirtschaft kaum durchsetzbar.“

„Gesetzliche Freistellung ist eher Theorie als gelebte und vom Arbeitgeber gewollte Praxis.“

„Mein Arbeitgeber hat mir nahe gelegt die Freistellung nicht formal in Anspruch zu nehmen, weil der den Aufwand der Abrechnung scheut. Es

wird schlicht vorausgesetzt, dass die Arbeit trotzdem erledigt wird - meist klappt das auch.“

Die Freistellung wird mitunter nicht in Anspruch genommen, da die Arbeitgeber dies nicht zulassen bzw. klarstellen, dass die Mandatsausübung in der Freizeit stattzufinden hat. Oder der Anspruch wird nicht vollständig anerkannt, oder nur für einen Teil der Tätigkeiten, die das Mandat mit sich bringt, wie die nächsten Sequenzen zeigen.

„Auch wenn die Möglichkeit der Freistellung besteht, so darf ein normaler Arbeitnehmer dies meist nicht völlig nutzen. Nur für Rat und Ausschusssitzungen z.B. Dadurch können wichtige Termine und Besprechungen nicht geführt werden.“

„Die Freistellung ist zwar gewährleistet, allerdings sind die Vorgesetzten nicht immer mit der Freistellung einverstanden. Ich habe schon eine Art Mobbing erlebt.“

In zweiten Zitat wird über eigene Erfahrung mit Mobbing am Arbeitsplatz berichtet, wenn ein Mandatsträger seine Rechte nutzt. Der Zusatz in einer der ersten Sequenzen („Darüber wird offen nicht gesprochen.“) deutet darauf hin, dass Mandatsträger häufig mit diesen Problemen alleine zurechtkommen müssen.

Zwei weitere Aussagen zeigen, wie Mandatsträger, mit Blick auf die Besonderheiten ihres Arbeitsplatzes, begründen, dass sie keine Freistellung in Anspruch nehmen.

„Als 1. Kraft in einer kleinen Arztpraxis bin ich für die Ausübung meiner Ratstätigkeit oft auf die Bereitschaft meiner beiden Kolleginnen zum Dienstaustausch angewiesen, da eine Freistellung nicht möglich ist. Das ist immer wieder belastend.“

„Ich bin im Einzelhandel, hier ist es sehr schwierig für Sitzungen frei zu nehmen, dies würde nur auf dem Rücken der Kollegen stattfinden.“

#### **2.4.2 Schichtdienst**

Der Druck, der auf den Mandatsträgern lastet, kommt aber nicht immer nur von den Arbeitgebern, sie fühlen sich auch ihren Kolleginnen und Kollegen verpflichtet oder das Verhältnis zu den Kolleginnen und Kollegen wird durch ihre Abwesenheit belastet. Das wurde auch schon in den letzten beiden Sequenzen angesprochen. Hier noch drei Beispiele von Personen im Schichtdienst, die in der Regel besonders unflexible Arbeitszeiten haben.

„Ich bin Beamter im Schichtdienst (Polizei) und werde in meiner Mandatsausübung nicht direkt benachteiligt. Aufgrund der Personalstärke ist es aber nicht immer einfach, die Schicht (Spätschicht) vorzeitig abubrechen. Oftmals musste ich persönlich für meine Vertretung sorgen und nicht die PlanerInnen auf den Dienstgruppen. Jetzt habe ich eine gute Chefin und alles funktioniert ohne Probleme. Wenn es aber mal brennt, dann bleibe ich auch im Dienst.“

„Dienstbefreiung zur Wahrnehmung kommunaler Ehrenämter ist im Schichtdienst ein Privileg, das schnell zu großen organisatorischen Hürden führt, deren Überwindung (= ein Anderer macht für die Zeit den Job) die Akzeptanz nachhaltig mindert.“

„Freistellungen im Schichtdienst, hier insbesondere bei Pooldienststellen, sind besonders schwierig, da bei kurzfristigen Terminen immer für Ersatz gesorgt werden muss. Dies erschwert die ehrenamtliche politische Arbeit für Schichtdienstleistende sehr.“

Auch können Mandatsträger nicht immer davon ausgehen, dass ihre Arbeitgeber die Vertretung in Abwesenheit organisieren, sondern häufig müssen sie selbst sich darum kümmern. Damit treten mögliche Konflikte direkt zwischen Arbeitskollegen und Mandatsträger auf.

### 2.4.3 Wegezeiten

Pendeln ist mittlerweile nicht mehr nur im ländlichen Raum oder flächenmäßig großen Kreisen ein wichtiges Thema, sondern auch für viele Arbeitnehmer im Ballungsraum. Auch wenn Wegezeiten prinzipiell rechtlich von der Freistellung mit erfasst sind, gibt es hier immer wieder Unklarheiten bei der Anerkennung, wie die folgenden Beispiele zeigen:

„Bei der Freistellung zur Mandatsausübung werden Fahrzeiten vernachlässigt. Wer als Pendler rechtzeitig zu einer Sitzung erscheinen will, muss automatisch großzügige Reserven in der Fahrzeit einplanen, die aber nicht anerkannt werden. Termine, die nicht zu Beginn oder am Ende des Arbeitstages liegen, können auf Grund des Fahrzeitaufwandes nicht wahrgenommen werden oder erfordern einen Urlaubstag, das gleiche gilt für ganztägige Bildungsveranstaltungen.“

„Mein Hauptproblem mit der Inanspruchnahme der Freistellung konnte ich nicht anbringen. Ich habe einen Arbeitszeitrahmen am Tag von 7.00 bis 19.00 Uhr. Mein Arbeitgeber gewährt problemlos Freistellungen zwischen 8.00 und 17.00 Uhr, da er meint, trotz Arbeitszeitrahmen eine feste Zeit dafür haben zu müssen. Leider fangen alle unsere Sitzungen in der Stadt erst so gegen 17.00 Uhr an. Da Fahrtzeiten nicht angerechnet werden, komme ich kaum dazu, die Freistellung in Anspruch zu nehmen. Dadurch bekomme ich öfter Probleme, meine Arbeitszeit zu erfüllen - ich gehe oft in Minusstunden. Allerdings muss ich auch nur einmal im Jahr ausgleichen. Ich fände eine Regelung super, z.B. pro Sitzung eine gewisse Stundenzahl - egal, wann die Sitzung stattfindet- grundsätzlich freizustellen.“

Die Alternative in Sequenz zwei (pauschale Stundenzahl pro Sitzung) würde die Problematik angehen, ohne für jeden Mandatsträger die tatsächlichen Fahrtzeiten erheben zu müssen, was den Aufwand zur Nutzung einer Regelung nur weiter erhöhen würde.

### 2.4.4 Varianten flexibler Arbeitszeiten und (Nicht-) Inanspruchnahme

Die Nutzung der Regelung der Anrechnung der Hälfte der Arbeitszeit bei flexiblen Arbeitszeiten ist in der Praxis auch nicht ohne Fallstricke. Gerade flexible Beschäftigte mit Kernarbeitszeit fühlen sich benachteiligt, da der

Arbeitgeber den Anspruch nur auf die Kernarbeitszeit bezieht. Im folgenden Fall führte dies sogar dazu, dass ein Mandat niedergelegt wurde.

„Es muss dringend zu einer 100% Freistellung zur Ausübung eines politischen Mandates, kommen. Es dürfen nicht nur Zeiten innerhalb einer Kernarbeitszeit gutgeschrieben werden. Kernarbeitszeit bei mir 9:00 - 11:30 und 13:30 - 15:00 h. Zeiten außerhalb der Kernarbeitszeit werden grundsätzlich nicht anerkannt bzw. nicht gutgeschrieben. Das führt zwangsläufig zu erheblichen Minusstunden. Das war auch der Grund, warum ich mein Kreistagsmandat niedergelegt habe.“

Flexible Arbeitszeiten können aber auch zur Nicht-Inanspruchnahme von Freistellungen führen, wie das nächste Beispiel zeigt.

„Bis zum Jahr 2006 war ich als Handwerker bei meinem Arbeitgeber beschäftigt. Seit 2006 habe ich eine Bürotätigkeit. Ich glaube, dass ich mein Mandat als Handwerker nicht so ausüben könnte wie ich es als Büroarbeiter machen kann. Durch meine flexible Gleitzeit habe ich das Glück, meine politische Arbeit außerhalb meiner Gleitzeit zu gestalten.“

Hier kommt es zu einer Trennung zwischen Arbeitszeit und Mandatszeit. Mit Blick auf den hohen Anteil an flexiblen Beschäftigten in der Befragung, die keine Freistellung in Anspruch nehmen, lässt sich vermuten, dass viele Mandatsträger dies ähnlich handhaben, wie auch die beiden nächsten Sequenzen zeigen, wenn auch unter anderen Rahmenbedingungen.

„In meiner Führungsposition bin ich nicht in der Lage, meine gesetzlichen Ansprüche auf Freistellung und Gehaltsausgleich geltend zu machen. Daher arbeite ich Vollzeit, wenn auch flexibel und leiste die notwendigen Stunden on Top. Wenn ich wegen meiner Ratsarbeit früher gehen muss, leiste ich die Stunden an anderen Tagen nach. Das ließ sich leider nicht transparent durch die Fragen äußern. Ich denke, da bin ich nicht der einzige und man könnte zumindest eine solche Fragestellung mit aufnehmen.“

„Ich bin Ratsfrau und Kreistagsabgeordnete. Mein Arbeitgeber ist zwar bereit, mich freizustellen, bezahlt mich in dieser Zeit aber nicht. Da der Gehaltsausgleich jedoch weit unter meinem Verdienst liegt und ich nicht jeden Monat eine andere Abrechnung haben will, arbeite ich die versäumten Stunden nach. Besonders die Kreistagssitzungen fallen in meine Arbeitszeit, die kommunalen Termine sind fast immer abends. Aber das Nacharbeiten der Stunden schlaucht.“

Bei diesen Sequenzen wird noch einmal deutlich, wie Mandatsträgerinnen und Mandatsträger Lösungen für ihre Vereinbarkeitsprobleme finden, aber immer auf ihre Kosten und mit zusätzlichen Belastungen am Arbeitsplatz.

#### **2.4.5 Vereinbarkeit**

Jüngere Mandatsträger mit kleinen Kindern sind in den Räten und Kreistagen unterrepräsentiert. Aufgrund des nötigen Aufwands an zusätzlichen Fragen konnte die Vereinbarkeit von Mandat und Familie im standardisierten Fragebogen nicht erhoben werden. Aber einige Sequenzen deuten hier auf massive Probleme hin.

„Der familiäre Aspekt fehlte. Habe als Vater von zwei kleinen Kindern ständig damit zu kämpfen, den Spagat zwischen Familie, Beruf und Kommunalpolitik hinzubekommen. Ist eigentlich nicht zufriedenstellend zu lösen und eine Zumutung für meine Familie. Hier wären entlastende Maßnahmen wünschenswert, damit junge Familien unmittelbar repräsentiert sein können und Kommunalpolitik nicht nur eine Veranstaltung für Menschen über 45 Jahre ist. Etwa durch eine höhere Aufwandsentschädigung (=> Kinderbetreuung!) oder die Anerkennung des kommunalpolitischen Zeitaufwandes für den Anspruch auf Kitabetreuungszeit - dies sollte auch übertragbar auf den Ehepartner/Lebensgefährten sein.“

„Mir kommen die Fragestellungen zu Problemen Arbeit / ehrenamtliches Arbeiten deutlich zu kurz. Es gibt Verpflichtungen seitens der Arbeitgeber zum Nacharbeiten von Zeiten, die einem die über die Politik hinausgehenden Sozialkontakte fast unmöglich macht. Familiäre Probleme sind vielfältig und für viele kommt der Sport vollkommen zu kurz, da die Zeit einfach nicht ausreicht. Die Thematik der Freistellung und des finanziellen Ausgleichs für die Arbeitgeber muss umfassender neu gefasst werden. Stichpunkte wie Industrie 4.0 und mobiles Arbeiten und Arbeitsverdichtung sorgen mit dafür, dass die kommunalen Parlamente nicht mehr einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung mehr darstellen. Während auf der einen Seite über Migrationsbeirat und Seniorenbeirat sich einzelne Bevölkerungsgruppen wiederfinden fällt es dem einfachen Arbeitnehmer immer schwerer sich in der kommunalen Politik einzubringen.“

Dass dies auch am Ende Folgen für die (Selbst-)Rekrutierung des Nachwuchses in den Vertretungen hat und dazu führt, dass nur bestimmte Gruppen repräsentiert sind, wird auch noch in vielen anderen Aussagen angesprochen.

## 2.5 Zusammenfassung

(1) Die ehrenamtlichen kommunalen Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen sind mehrheitlich erwerbstätig oder selbstständig (ca. 70%). Die nicht erwerbstätigen Personen sich mit einem Anteil von über 85% Rentner und Pensionäre. Gut Zweidrittel der Erwerbstätigen sind in Vollzeit beschäftigt, etwa ein Fünftel in Teilzeit, der Rest hat andere Arbeitszeitmodelle. Im Vergleich zur Bevölkerung ist der *Anteil der Selbstständigen/Freiberufler unter den Mandatsträger mit ca. 13% deutlich höher als in der vergleichbaren Bevölkerung mit ca. 6%.*

(2) Gut Zweidrittel der Erwerbstätigen haben flexible Arbeitszeiten, also insgesamt ca. 45% aller Mandatsträger, bezieht man auch die Nichterwerbstätigen mit ein. Damit liegt der *Anteil der flexiblen Beschäftigungen bei den Mandatsträgern etwa doppelt so hoch* wie in der vergleichbaren Bevölkerungsgruppe, wo er bei ca. einem Drittel liegt. Der Anteil der erwerbstätigen und selbstständigen Personen mit völlig flexibler Arbeitszeit unter den Mandatsträgern liegt bei über einem Drittel, etwa ein Fünftel haben dagegen starre Arbeitszeiten. Der Anteil der Personen im Schichtdienst liegt deutlich unter 5%.

**Mandatsträger sind mehrheitlich erwerbstätig, hoher Anteil an Selbstständigen/Freiberuflern**

**45% der Mandatsträger haben flexible Arbeitszeiten**

(3) Weniger als die Hälfte der Erwerbstätigen nutzt *Freistellungsregelung*. Diese werden stärker von Personen mit festen Arbeitszeiten genutzt als von Personen mit flexiblen Arbeitszeiten. Nur knapp 4% der erwerbstätigen Mandatsträger (n=29) wird die Freistellung vom Arbeitgeber nicht gestattet. Nur in wenigen Fällen (n=30) wird von einer Verweigerung der Freistellung wegen betrieblicher Belange berichtet. Auch kommt es nur in wenigen Fällen bei Personen mit flexiblen Arbeitszeiten vor, dass Arbeitgeber die teilweise Anrechnung der Arbeitszeiten bei Freistellung verweigern. Insgesamt gesehen ist im Spiegel der Befragung und mit Blick auf die Gesamtheit der Mandatsträger das quantitative Ausmaß der *Probleme bei der Anwendung von Freistellungsregelungen*. Insofern spricht wenig für einen grundsätzlichen gesetzlichen Neuordnungsbedarf.

**Weniger als die Hälfte der Erwerbstätigen nutzt Freistellungsregelungen**

(4) Hinweise auf die Gründe für die Nichtnutzung sowohl zur Freistellung finden sich in den von etwa einem Sechstel der Befragten genutzten offenen Fragen des Fragebogens. Diese Antworten sind zwar nicht repräsentativ, aber sie liefern doch wichtige Hinweise auf zu beachtende Aspekte. Insbesondere die Bedeutung von *Wegezeiten* nicht nur in den Kreisen bei zunehmenden *berufsbedingten Pendeln* wurde bei der Konzeption des Fragebogens nicht bedacht und könnte bei einer Diskussion um Neuregelung der Freistellungsregelungen einbezogen werden. Angesprochen wurde auch der subtile Druck, den Arbeitgeber auf Mandatsträger ausüben, keine Freistellung zu nutzen bis hin zur Verweigerung. Sichtbar wird aber auch, dass die Befragten selbst aus Rücksichtnahme auf Kolleginnen und Kollegen ihre Mandats Tätigkeit so organisieren, dass die Arbeitsabläufe davon nicht tangiert werden.

(5) Gut 15% aller Mandatsträger nutzen die gesetzlichen Möglichkeiten, *Verdienstauffälle* zumindest teilweise auszugleichen. Selbstständige nutzen die Regelungen aber deutlich häufiger als abhängig Beschäftigte. Dabei fällt auf, dass die relativ neuen Möglichkeiten in Bezug auf *Pflege- und / oder Kinderbetreuung noch sehr selten* genutzt werden. Ob Mandatsträger die Nutzung nicht für nötig halten, da sie mit den Aufwandsentschädigungen zufrieden sind oder ob sie einfach mehrheitlich den Aufwand scheuen, diese ihnen eigentlich offenstehenden Regelungen zu nutzen, kann aufgrund unserer Daten nicht gesagt werden. Jedenfalls kann entgegen manchem Vorurteil festgehalten werden, dass nicht der Eindruck entsteht, Mandatsträger würden sämtliche Vorteile bzw. Kompensationen ausnutzen, die ihnen vom Gesetzgeber eröffnet werden. Ganz im Gegenteil: beim Verdienstauffall bleibt dem Steuerzahler einiges an Kosten erspart, da viele Mandatsträger die Regelungen nicht nutzen.

**Neue Möglichkeiten in Bezug auf Pflege- und / oder Kinderbetreuung werden noch sehr selten genutzt**

(6) Insgesamt bleibt festzustellen, dass eine Mehrheit der berechtigten Mandatsträger Freistellungsregelungen und oder Verdienstauffall nicht nutzen, obwohl sie dies könnten. Das liegt sehr wahrscheinlich weder daran, dass es im Alltag keine Probleme der Vereinbarkeit zwischen Mandat und Beruf und/oder Familie gibt, noch dass es nicht genug passende und

detaillierte Regelungen gibt. Im Gegenteil, eher entsteht der Eindruck, dass die Beantragung manchmal als zu umständlich wahrgenommen wird und vor allem die Ausübung des Mandates möglichst unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle von Arbeitgebern und Kollegen stattfinden soll. Die Ausübung eines Mandates ist immer eine zusätzliche Belastung für gewählte Personen, die nur zum Teil durch Nutzung von Kompensationsregelungen ausgeglichen werden kann.

### 3 Das kommunale Ehrenamt in NRW

Zur Beschreibung des ‚typischen‘ kommunalpolitischen Ehrenamt werden zunächst die Alters-, Geschlechts-, Ausbildungs- und Berufsmerkmale der Mandatsträger referiert (3.1) und mit der Gesamtbevölkerung verglichen.<sup>5</sup> Kapitel 3.2 widmet sich den unterschiedlichen Funktionen von kommunalen Mandatsträgern. Anschließend wird der Zeit- und Arbeitsaufwand als ein wesentliches Merkmal der Debatte um eine mögliche Professionalisierung der Kommunalvertretungen betrachtet (3.3). In Kapiteln 3.4 wenden wir uns den kommunalen Entscheidungsprozessen zu.

#### 3.1 Alter, Geschlecht und Ausbildung der Mandatsträger

##### 3.1.1 Alter

Im Mittel sind die kommunalen Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen in den Kreisen mit 57,9 Jahren knapp älter als ihre Kollegen in den Städten (55,8 Jahre)<sup>6</sup>. Nennenswerte größenklassenabhängige Abweichungen gibt es beim mittleren Alter nicht. Am jüngsten sind noch die Mandatsträger der Städte über 100.000 Einwohner (54,3 Jahre), am ältesten die in den Städten unter 50.000 (56,2 Jahre).

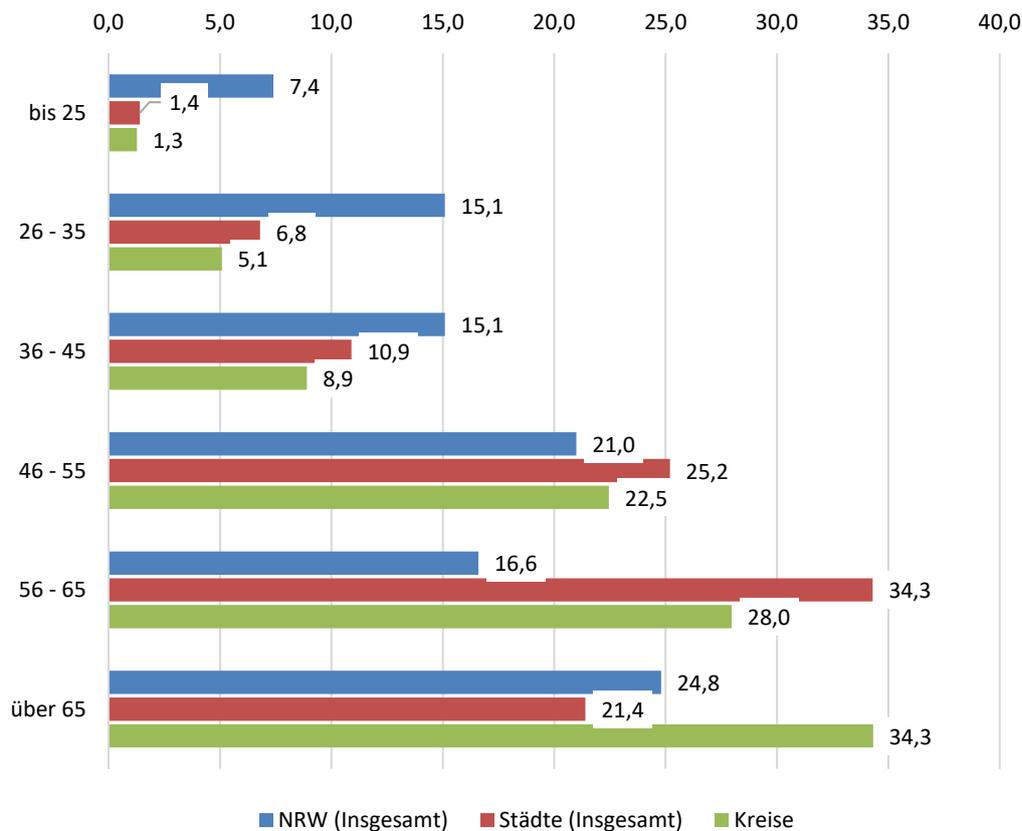
Um etwaige Repräsentationslücken feststellen zu können, ist die Verteilung der Mandatsträger auf verschiedene Alterskohorten von hohem Interesse. Hierbei zeigt sich nun, dass der überwiegende Teil der Mandatsträger in den Kreisen weit über 56 Jahre alt ist (vgl. Abbildung 20). Über ein Drittel gehört der Alterskohorte ‚über 65‘ (34,3%) an. In den Städten ist die Mehrzahl der Mandatsträger überwiegend in der Alterskohorte 46 – 65 zu finden, davon wiederum mehr als ein Drittel in der Kohorte ‚56 – 65‘ (34,3%).

---

<sup>5</sup> Eine Einordnung der Ausführungen in den Forschungsstand zum kommunalen Mandat in NRW gestaltet sich z.T. etwas schwierig, da ein Teil der vorhandenen Studien schon älteren Datums sind (Innenministerium NRW 1989, Kreistagsmitgliedern bei Schulenburg 2001) oder auf Fallstudien bezogen ist und/oder andere Fragestellungen (z.B. zur Bürgerkommune Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003) oder Teilgruppen fokussieren (z.B. Fraktionsvorsitzende in NRW und Baden-Württemberg Gehne/Holtkamp 2005). Die ländervergleichende Studie von Egner/Krapp/Heinelt (2013) basiert auf einer Befragung von Ratsmitgliedern in Städten ab 10.000 Einwohnern aus dem Jahr 2008. Sie bietet gewisse Vergleichsmöglichkeiten bei der Sozialstruktur der Ratsmitglieder in NRW insgesamt, sie kann aufgrund der relativ kleinen Stichprobe für NRW (n=224) keine Differenzierung nach Gemeindegröße oder Fraktion in NRW leisten. Da wo wir es als sinnvoll erachtet haben, werden Vergleiche gezogen.

<sup>6</sup> Das Durchschnittsalter lag 2008 in NRW-Städten ab 10.000 Einwohnern bei 54,8 Jahren (Egner u.a. 2013, 58).

Abbildung 20: Alter der Mandatsträger



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1025 (Städte) / 236 (Kreise)

Mittleres Alter: Städte 55,8 Jahre; Kreise 57,9 Jahre; Quelle: Eigene Berechnung.

NRW (Insgesamt): Eigene Berechnung auf Basis IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus; ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011;

\*Zur Vergleichbarkeit Kohorte ‚unter 19 Jahre‘ wurde nicht berücksichtigt.

Andere Alterskohorten sind auf beiden Ebenen wiederum merklich unterrepräsentiert, wie nachfolgende Ausführungen genauer zeigen. Vor allem Mandatsträger der 19 – 45 Jährigen sind im Vergleich zur Bevölkerung Nordrhein-Westfalens stark unterrepräsentiert; in den Kreisen noch viel stärker als in den Städten. Mandatsträger höheren Alters sind insgesamt stark überrepräsentiert. In den Kreisen ist es insbesondere die Kohorte über 65 Jahre, in den Städten die zwischen 56 und 65 Jahren. Festgehalten werden kann, dass zwar keine Alterskohorte komplett ausfällt, doch insgesamt vor allem Schüler und Studenten, Berufseinsteiger, und Mandatsträger im Lebensalter zwischen 30 und 40 im Vergleich zur Bevölkerung teils erheblich unterrepräsentiert sind.

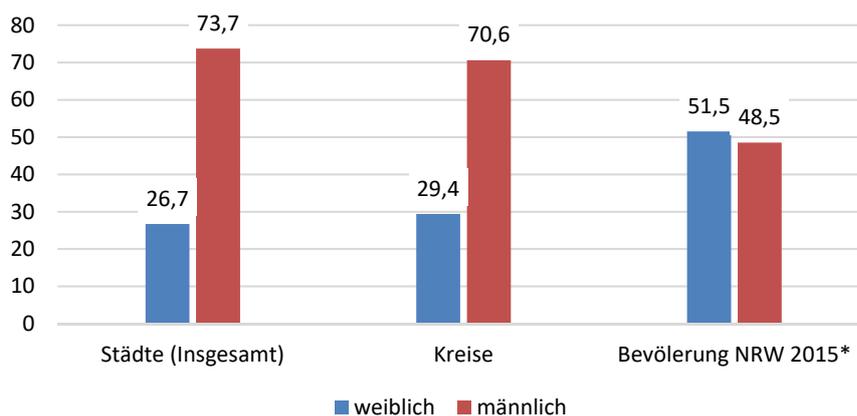
**Mandatsträger bis 45 Jahren unterrepräsentiert**

### 3.1.2 Geschlecht

Insgesamt liegt in Deutschland nach einem starken Anstieg seit dem Ende der 1980er der Frauenanteil unter den Mandatsträgern mittlerweile in den einwohnerstärksten Kommunen Deutschlands relativ stabil bei ca. 30% (Holtkamp et al. 2011, 35).<sup>7</sup> Die Analyse für NRW bestätigt dieses Bild weitgehend, berücksichtigt man, dass in unsere Analyse alle Größenklassen enthalten sind. Etwas unter 30% aller Mandatsträger sind in der aktuellen Erhebung Frauen.<sup>8</sup> In den Städten ist der Anteil mit lediglich 26,7% nochmals geringer (vgl. Abbildung 21).

Vergleicht man die Anteile der Mandatsträgerinnen auf beiden Ebenen mit dem Frauenanteil der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens, wird noch einmal deutlich, wie stark unterrepräsentiert Frauen in den Stadträten und Kreistagen immer noch sind. Der Anteil der Frauen an der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens ist fast doppelt so hoch (51,5%) wie der Anteil der Mandatsträgerinnen.

**Abbildung 21: Geschlecht**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1012 (Städte) / 262 (Kreise)

NRW (Insgesamt): Eigene Berechnung auf Basis IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus; ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011;

\*Zur Vergleichbarkeit Kohorte ‚unter 19 Jahre‘ wurde nicht berücksichtigt.

Die Analyse nach Einwohnerzahl zeigt, dass in den Klassen ‚20.000 – 49.999‘ und ‚100.000 und mehr‘ ist ein leicht höherer Anteil an Frauen zu verzeichnen (Frauenanteil: 35,4% bzw. 32,3%). In den Klassen ‚unter 20.000‘ und ‚50.000 – 99.999‘ ist ihr Anteil hingegen weit geringer. Nur

<sup>7</sup> Laut Holtkamp et al. sind es aber vor allem Grüne, SPD und Linke, die eine auf allen föderalen Ebenen weitgehend quotentreue Handhabung umgesetzt und verwirklicht haben, und damit zur Erhöhung des Frauenanteils beitragen (vgl. Holtkamp et al. 2011, 37 ff.).

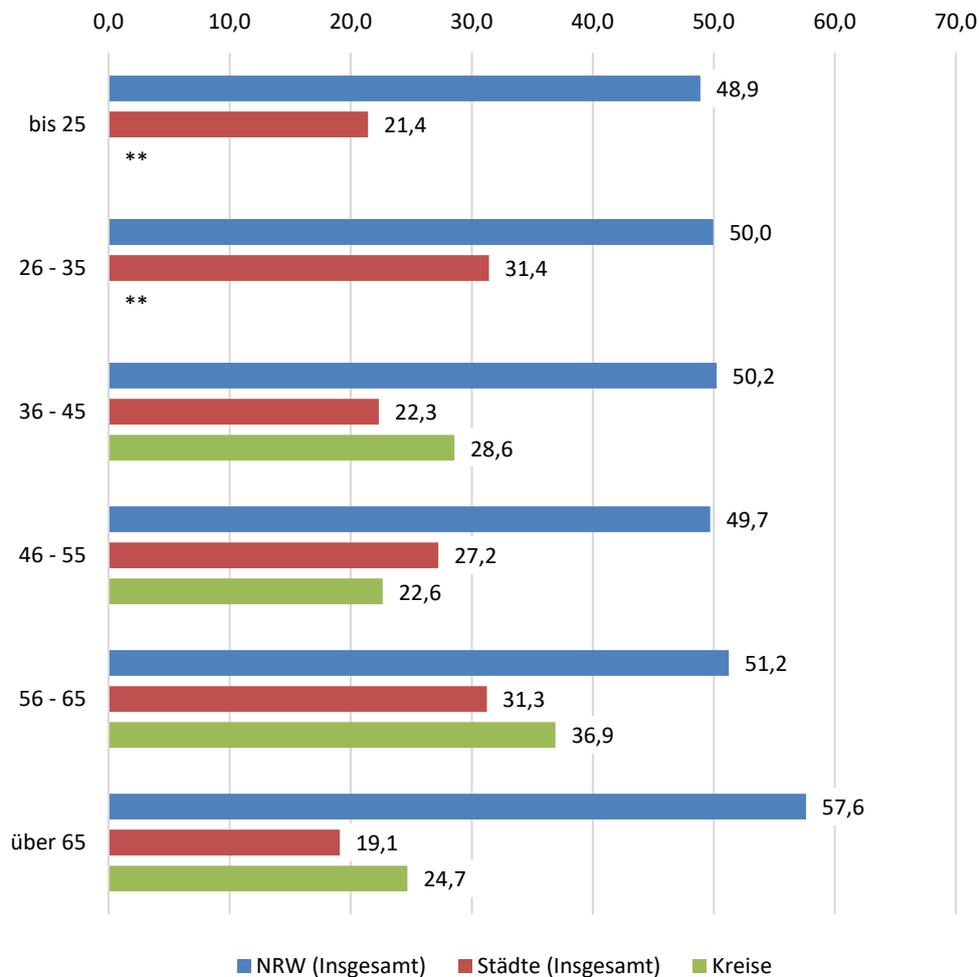
<sup>8</sup> Der Frauenanteil lag in der Ratsmitgliederbefragung 2008 in Städten über 10.000 Einwohner mit 18,11% noch einmal deutlich unter dem hier gemessenen Wert. Auch der Frauenanteil unter den Kreistagsmitgliedern war bei Schulenburg (2001, 74) mit 18,5% bei den Befragten noch niedriger als in der aktuellen Befragung.

knapp jedes Fünfte Ratsmitglied unserer Zielkohorte ist hier weiblich (unter 20.000 16,8%, 50.000-99.999 19,6%).

Neben der Analyse des Frauenanteils auf Aggregatebene interessiert auch hier die Verteilung der Mandatsträgerinnen auf die bereits oben angeführten Alterskohorten.

**Frauenanteil in allen Altersklassen unterrepräsentiert**

**Abbildung 22: Anteil Frauen nach Alterskohorte**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1012 (Städte) / 262 (Kreise)

NRW 2014: IT.NRW Statistisches Jahrbuch NRW 2014

\*Zur Vergleichbarkeit Kohorte ‚unter 19 Jahre‘ wurde nicht berücksichtigt.

\*\* Fallzahl zu gering für eine adäquate Aussage.

Hierbei zeigt sich, dass der Frauenanteil in allen Alterskohorten auf allen Ebenen geringer ist. In den Alternskohorten 26 – 35 und 56 – 65 ist der Frauenanteil mit knapp über 30% noch vergleichsweise hoch. Im Vergleich zur Bevölkerung Nordrhein-Westfalens ist aber vor allem der Frauenanteil in der Kohorte über 65 Jahre mehr als doppelt so hoch wie in den Kommunalvertretungen.

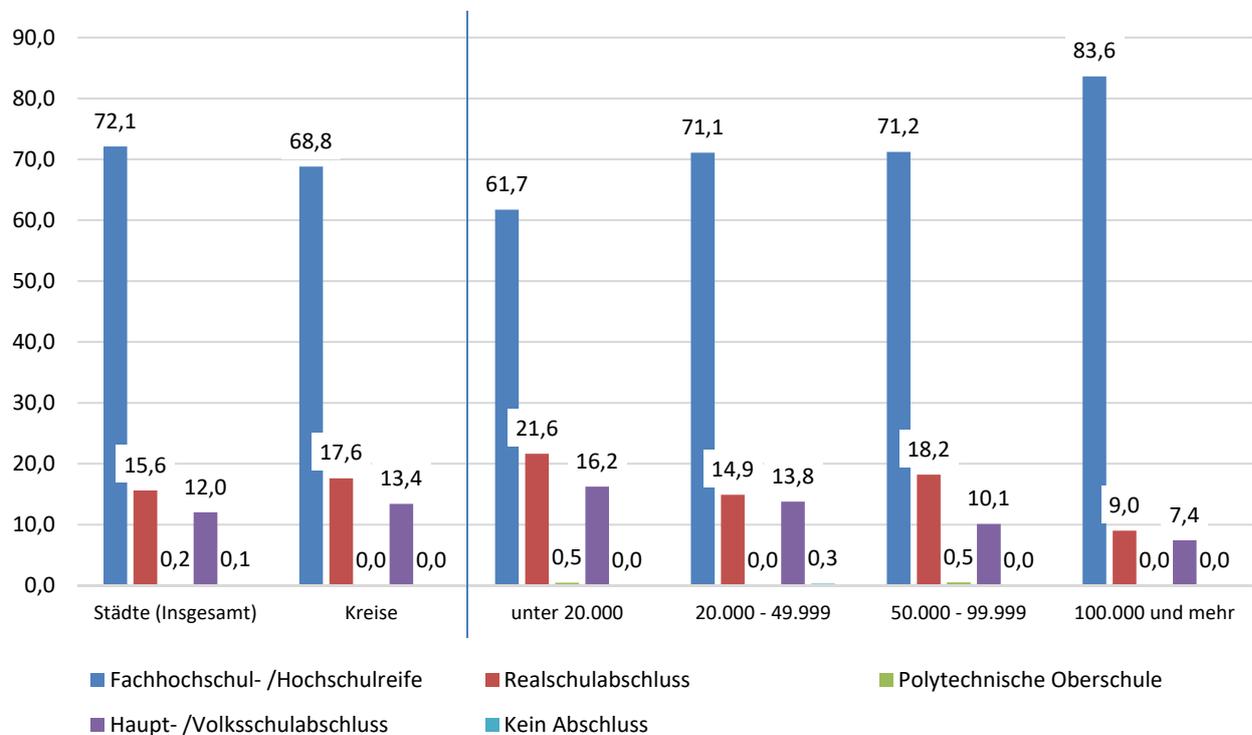
### 3.1.3 Schulische Ausbildung

Bei der Verteilung der Schulabschlüsse unter den Mandatsträgern fällt zunächst der auf beiden Ebenen sehr hohe Anteil an Mandatsträgern mit (Fach-)Hochschulreife auf (Städte 72,1%. Kreise 68,8%). Nur knapp 15% der Mandatsträger hat einen Realschulabschluss, nochmal weniger haben einen Hauptschulabschluss. Die anderen Schulformen sind nur selten genannt worden (vgl. Abbildung 23).

**Sehr hoher Anteil an Mandatsträgern mit (Fach-) Hochschulreife**

Der mit steigender Einwohnerzahl stetig wachsende Anteil an Mandatsträgern mit (Fach-)Hochschulreife ist bemerkenswert. Dieser steigt von 61,7% in den Städten unter 20.000 Einwohner bis auf ein Maximum von 83,6% in den Städten über 100.000 Einwohner, wohingegen der Anteil an Real- und Hauptschulabsolventen auf unter 10 % (Hauptschule: 7,4%) sinkt.

**Abbildung 23: Schulausbildung der Mandatsträger**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1032 (Städte) / 238 (Kreise); Item ‚noch in schulischer Ausbildung‘ ohne eine einzige Antwort

Der Vergleich der Verteilung der Bildungsabschlüsse der Mandatsträger mit der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens zeigt einen mehr als *doppelt so hohen Anteil an Personen mit (Fach-)Hochschulreife unter den Mandatsträgern* (71,6%, vgl. Tabelle 5) im Vergleich zur Bevölkerung (33%). Haupt- und Realschulabsolventen sind wiederum stark unterrepräsentiert.<sup>9</sup>

**Mehr als doppelt so hoher Anteil an Personen mit (Fach-) Hochschulreife unter den Mandatsträgern**

<sup>9</sup> Auch bei Egner (2013, 63) weisen die Ratsmitglieder bundesweit einen deutlich höheren Bildungsstand auf, auch wenn die verwendeten Einteilungen nicht unmittelbar mit unserer Befragung vergleichbar sind.

**Tabelle 5: Vergleich Schulabschlüsse Mandatsträger/Bevölkerung**

	Bevölkerung NRW 2015*	Mandatsträger NRW 2017
Fachhochschul/Hochschulreife	33,0	71,6
Realschulabschluss	21,9	15,9
Polytechnische Oberschule	-	0,2
Hauptschulabschluss	38,7	12,2
Kein Abschluss	6,2	0,0

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; N = 1030 (Städte) / 235 (Kreise)  
IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus

Bevölkerung in NRW 2015 nach höchstem Bildungsabschluss, \*) 20 bis 65  
Jahre, Angaben in %

Vergleicht man die Verteilung der Schulabschlüsse in den Alterskohorten wird deutlich, dass in allen Alterskohorten in Städten und Kreisen die größte Gruppe eine (Fach-) Hochschulreife aufweist. Allerdings ist auch ein deutlicher Alterseffekt sichtbar, gerade bei den unter 45jährigen ist dieser Bildungsabschluss noch häufiger. Personen mit Volks- oder Hauptschulabschluss finden sich fast nur noch in den Alterskohorten über 55.

**Tabelle 6: Verteilung der Schulabschlüsse in den Alterskohorten**

	Kein Abschluss	Haupt-/ Volks- schulab- schluss	Polytechnische Oberschule	Realschul- abschluss	Fachhochschul-/ Hochschulreife
<b>Städte</b>					
bis 25	0,0	0,0	0,0	<b>14,3</b>	<b>85,7</b>
26 - 35	0,0	0,0	0,0	<b>1,4</b>	<b>98,6</b>
36 - 45	0,0	0,9	0,0	<b>10,8</b>	<b>88,3</b>
46 - 55	0,4	7,3	0,4	<b>15,8</b>	<b>76,2</b>
56 - 65	0,0	13,3	0,3	<b>18,9</b>	<b>67,5</b>
über 65	0,0	<b>24,9</b>	0,0	17,2	<b>57,9</b>
<b>Kreise</b>					
bis 25	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>100,0</b>
26 - 35	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>100,0</b>
36 - 45	0,0	0,0	0,0	<b>4,8</b>	<b>95,2</b>
46 - 55	0,0	7,5	0,0	<b>26,4</b>	<b>66,0</b>
56 - 65	0,0	<b>22,5</b>	0,0	16,7	<b>68,2</b>
über 65	0,0	<b>22,5</b>	0,0	17,5	<b>60,0</b>

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; N = 1030 (Städte) / 235 (Kreise)  
Angaben in %, die zwei höchsten Anteile fett hervorgehoben.

Wenn man davon ausgeht, dass viele dieser jüngeren Mandatsträger auch in den nächsten Jahren noch wiedergewählt werden, wird sich die einseitige Prägung durch diese Gruppe noch verstärken. Zwar ist auch in der

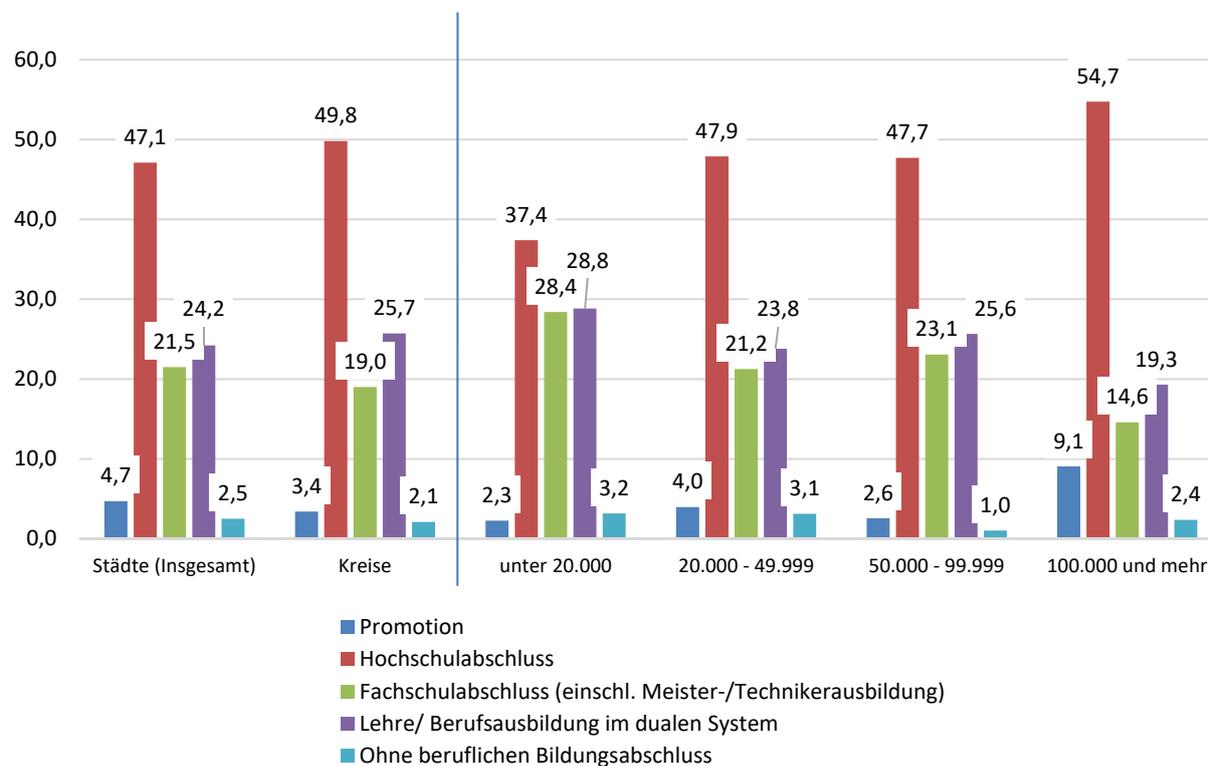
Bevölkerung insgesamt der Anteil an Personen mit höheren Bildungsabschlüsse stark gewachsen, dennoch sind die Unterschiede zu den kommunalen Mandatsträgern erheblich.

### 3.1.4 Berufliche Ausbildung

Analog zur schulischen Ausbildung zeigt die Analyse des beruflichen Bildungsabschlusses der Mandatsträger einen sicherlich erwartbaren aber zugleich bemerkenswert hohen Anteil an Hochschulabsolventen. Knapp jeder zweite Mandatsträger hat in Nordrhein-Westfalen einen Hochschulabschluss, in den Städten Tendenz steigend mit zunehmender Einwohnerzahl (< 100.000 EW 54,7%). Ein Fünftel der Mandatsträger hat eine Lehre/Berufsausbildung im dualen System absolviert, ein weiteres Fünftel einen Fachschulabschluss bzw. einen Meister. Marginal ist der Anteil derer, die keinen beruflichen Bildungsabschluss vorweisen können (vgl. Abbildung 24).

**Hoher Anteil an Hochschulabsolventen**

**Abbildung 24: Beruflicher Bildungsabschluss**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1024 (Städte) / 237 (Kreise)

In der größenklassenabhängigen Analyse der Städte fällt zudem auf, wie der Anteil mit Hochschulabschluss mit höherer Einwohnerzahl steigt, während der Anteil der beruflichen Bildungsabschlüsse aus Lehre/Berufsausbildung im dualen System sowie der Fachschulabschluss gegenläufig abnimmt.

**Tabelle 7: Vergleich Bevölkerung/Mandatsträger in NRW nach beruflichen Bildungsabschluss**

	Bevölkerung NRW 2015*	Mandatsträger NRW 2017
Ohne beruflichen Bildungsabschluss	23,7	2,4
Lehre/Berufsfachschulabschluss	48,6	24,4
Fachschulabschluss (einschl. Techniker/Meister)	7,9	21,1
Hochschulabschluss	19,6**	47,6
Promotion	- **	4,4

Quelle: IT.NRW; Ergebnisse des Mikrozensus; ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011;

\*) ab 25 Jahren

\*\*\*) Hochschulabschluss/Promotion zusammen

Werden die beruflichen Bildungsabschlüsse der Mandatsträger der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens gegenübergestellt, zeigt sich vor allem der im Vergleich zur Bevölkerung mehr als doppelt so hohe Anteil an (Fach-)Hochschulabsolventen (47,6%) unter den Mandatsträgern. Rechnet man Fachhochschulabschluss und Promotion hinzu, stehen einem Anteil von 73% bei den Mandatsträgern 28% in der Bevölkerung gegenüber. Der Anteil an Mandatsträgern mit Lehre/Berufsausbildung im dualen System (Berufsschule) hingegen ist im Vergleich lediglich halb so groß, und damit stark unterrepräsentiert. Dies gilt auch für den vergleichsweise marginalen Anteil an Mandatsträgern ohne beruflichen Bildungsabschluss (2,4%; NRW 23,7%).

Im Vergleich der Alterskohorten wird ähnlich wie bei den Schulabschlüssen deutlich, dass Personen mit Hochschulabschluss in allen Kohorten die größte Gruppe bilden, außer bei den jüngeren bis 25, die sich (bei kleinen absoluten Zahlen) noch zu einem größeren Teil in der Ausbildung oder dem Studium befinden. Die Berufsausbildung im dualen System bzw. Fachschulabschlüsse sind wiederum bei den Personen über 45 eher zu finden als in den jüngeren Alterskohorten. Aber auch bei den Berufsabschlüssen wird die Dominanz der Akademiker wahrscheinlich in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen, wenn ältere Mandatsträger ausscheiden und jüngere nachrücken.

**Tabelle 8: Verteilung der Bildungsabschlüsse nach Alterskohorten**

	Ohne beruflichen Bildungsabschluss	Lehre/ Berufsausbildung im dualen System	Fachschulabschluss (einschl. Meister- /Technikerausbildung)	Hochschulabschluss	Promotion
<b>Städte</b>					
bis 25	<b>30,8</b>	<b>46,2</b>	0,0	23,1	0,0
26 - 35	4,3	<b>17,4</b>	1,4	<b>69,6</b>	7,2
36 - 45	4,5	<b>25,5</b>	10,9	<b>55,5</b>	3,6
46 - 55	3,1	<b>25,5</b>	25,1	<b>40,9</b>	5,4
56 - 65	1,1	21,4	<b>24,5</b>	<b>48,7</b>	4,3
über 65	0,9	<b>27,7</b>	25,9	<b>40,9</b>	4,5
<b>Kreise</b>					
bis 25	<b>33,3</b>	0,0	0,0	<b>33,3</b>	<b>33,3</b>
26 - 35	<b>8,3</b>	<b>8,3</b>	0,0	<b>83,3</b>	0,0
36 - 45	0,0	<b>28,6</b>	14,3	<b>57,1</b>	0,0
46 - 55	3,8	19,2	<b>28,8</b>	<b>46,2</b>	1,9
56 - 65	1,5	<b>27,3</b>	18,2	<b>48,5</b>	4,5
über 65	0,0	<b>31,3</b>	17,5	<b>47,5</b>	3,8

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; N = 1022 (Städte) / 234 (Kreise)  
Angaben in %, die zwei höchsten Anteile fett hervorgehoben.

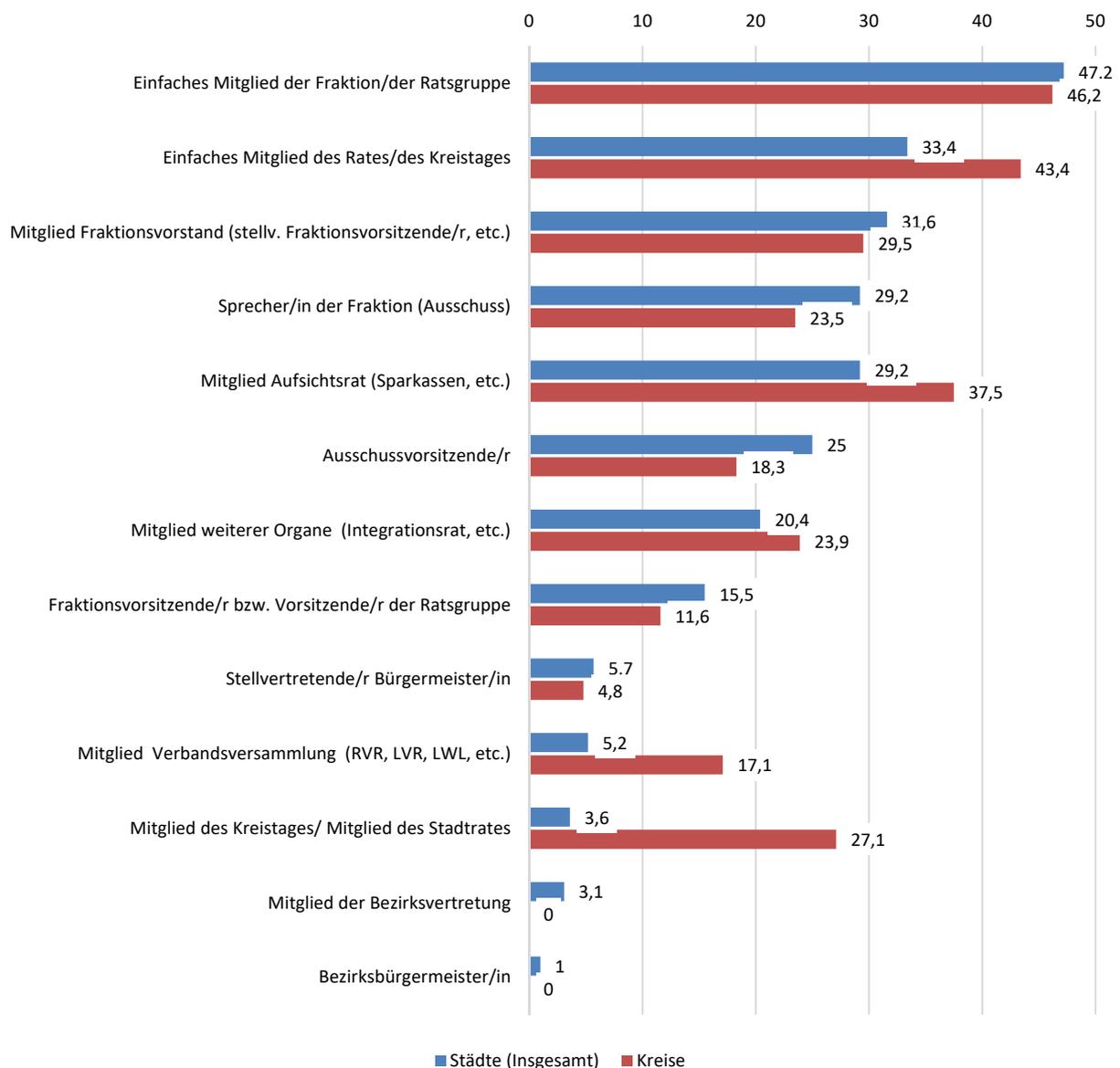
Resümiert man die sozialstrukturelle Beschreibung der Zusammensetzung der kommunalen Mandatsträger im Vergleich zur Bevölkerung in NRW, so sind erhebliche Abweichungen sichtbar, was allerdings kein prinzipiell neuer Befund ist, da die Zusammensetzung von Vertretungskörperschaften auf allen Ebenen von den Durchschnittswerten der Bevölkerung abweicht. Der typische Mandatsträger in einer nordrhein-westfälischen Kommunalvertretung ist ein Mann, über 55 Jahre alt und mit einem Hochschulabschluss.

**Der typische Mandatsträger ist ein Mann, über 55 Jahre alt und mit einem Hochschulabschluss.**

### 3.2 Funktionen der Mandatsträger

Nach den biografischen Elementen Alter, Geschlecht, Bildung und Beruf werden in einem nächsten Schritt die Funktionen und die Funktionsvielfalt der kommunalen Mandatsträger skizziert. Hierbei kann zunächst festgehalten werden, dass analysiert nach der Art der Funktionen, die die Mandatsträger ausüben, sich nur wenige Auffälligkeiten ergeben (vgl. Abbildung 25). Knapp die Hälfte der Mandatsträger sind einfache Mitglieder einer Fraktion. Zumindest ein Drittel sind Mitglieder des (erweiterten) Fraktionsvorstandes. Einem Ausschuss sitzen 25% der Befragten (Kreise 18,3 %) vor, 29,3% sind zudem Sprecher einer Fraktion in einem Ausschuss (Kreise 23,5 %).

Abbildung 25: Funktionen der Mandatsträger



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; Mehrfachnennung möglich; Summe kann 100 % übersteigen. Häufigkeit in %

Auffällig ist zudem der hohe Anteil der Kreistagsmitglieder, die zugleich Mitglied des Stadtrates in ihrer Heimatstadt sind. Knapp ein Drittel aller Kreistagsmitglieder sind damit auch Mitglied eines Stadtrats. Dies gilt nicht in gleichem Maße für die Mitglieder der Stadträte. Allerdings ist ein relativ hoher Anteil von knapp 30% in den Räten und sogar 37,5% in den Kreistagen mindestens noch Mitglied eines Aufsichtsrates bspw. der Sparkassen oder der Baugenossenschaften. Insgesamt gibt es daher in einem beachtlichen Maße eine kommunale Mandatshäufung.

Jenseits der hier skizzierten Funktionsvielfalt in direktem Zusammenhang mit dem Mandat sind mehr als die Hälfte aller Mandatsträger (Städte 56,1%, nicht dargestellt) auch in sonstiger ehrenamtlicher Funktion tätig.

**Knapp ein Drittel aller Kreistagsmitglieder sind auch Mitglied eines Stadtrats**

**Weitere ehrenamtliche Tätigkeiten**

In den Kreisen Nordrhein-Westfalens sind dies sogar 68,1%, wobei hier alle politischen und sonstigen ehrenamtlichen Aktivitäten unabhängig vom Mandat im engeren Sinne wie Sportvereine, Kirche, etc. gemeint waren.

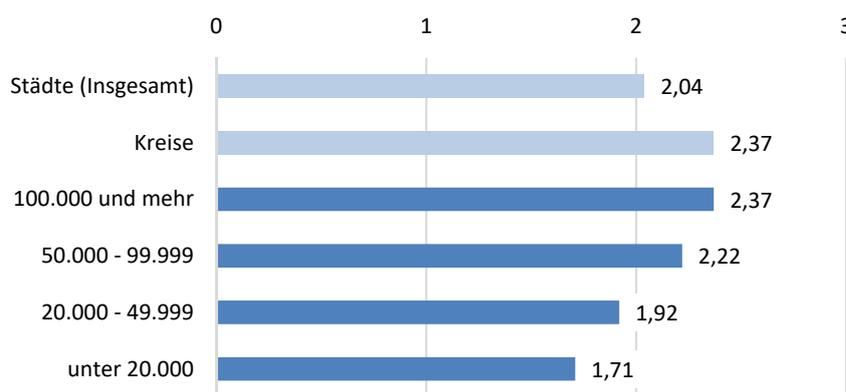
Differenziert nach Einwohnerzahl auf Stadtebene (ebenfalls nicht dargestellt) zeigt sich außerdem, dass der Anteil derer, die außerhalb von Stadtrat und Politik ehrenamtlich tätig sind, konstant mit der Einwohnerzahl steigt. In Städten über 100.000 Einwohner sind insgesamt 69,6% der Mandatsträger in Funktionen sonstiger ehrenamtlicher Tätigkeit, in den Kleinstädten unter 20.000 sind es hingegen nur noch 49,6% der Mandatsträger.

Addiert man in der obigen Abbildung alle Anteile, lässt sich die Mehrfachbelastung eines einzelnen Mandatsträgers durch Übernahme gleich mehrerer Funktionen erahnen. Nicht selten haben Mandatsträger zwei oder mehr Funktionen neben dem eigentlichen Mandat inne. Ergänzend wird daher die mittlere Zahl zusätzlicher Funktionen zum eigentlichen Sitz in der Kommunalvertretung abgebildet. Zur besseren Vergleichbarkeit sind einfache Mitglieder des Rates/des Kreistages ohne weitere Funktionen und Mitglieder mit sonstigen ehrenamtlichen Tätigkeiten ausgeschlossen. Hierdurch reduziert sich die Zahl der Funktionen auf die in direktem Zusammenhang mit der Kommunalvertretung (Rat und Ausschüsse, Fraktionsvorstand, etc.) und auf die, zu denen man entweder entsendet oder berufen wird (Aufsichtsrat, etc.).

Hiervon sind in den Städten immerhin 66,6% aller Mandatsträger betroffen, in den Kreisen sind es 56,6% (nicht dargestellt). Diese haben im Mittel – neben dem Sitz in der Kommunalvertretung – zwei weitere Funktionen (bspw. Fraktionsvorsitz, Ausschussvorsitz, etc.). In den Kreisen sind dies 2,4 Funktionen zusätzlich (vgl. Abbildung 26).

### Mehrfachfunktionen

**Abbildung 26: Zusätzliche Funktionen der Mandatsträger**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017; N = 1063 (Städte) / 251 (Kreise); ausgenommen Funktionen sonstiger ehrenamtlicher Tätigkeit und einfache Mitglieder der Kommunalvertretung. Mittelwerte.

In den Städten steigt wiederum die Zahl der zusätzlichen Funktionen mit höherer Einwohnerzahl, von zusätzlich 1,7 Funktionen im Mittel unter

20.000 Einwohner, bis auf überdurchschnittliche 2,4 Funktionen in den einwohnerstärksten Städten über 100.000 Einwohner. Diese Kumulation von Aufgaben und zusätzlichen Funktionen neben dem schon recht aufwändigen Mandat erhöht natürlich den Arbeits- und Zeitaufwand der Mandatsträger.

### 3.3 Arbeits- und Zeitaufwand

Der Arbeits- und Zeitaufwand hat zum einen mit Funktionsvielfalt und -häufung der Ratsmitglieder, zum anderen aber auch mit der stetig zunehmenden Aufgabenvielfalt der Kommunen im Mehrebenensystem zu tun, der sich vor allem in den Großstädten ausgewirkt hat. In der kommunalpolitischen Wirklichkeit sind schon seit längerem Professionalisierungsprozesse zu beobachten (vgl. Reiser 2010; Holtkamp 2011c, Bogumil/Holtkamp 2013). Wichtige Indikatoren sind hierfür die Aufwandsentschädigungen, die Fraktionsgeschäftsstellenzuschüsse, informelle Professionalisierungsstrategien sowie der Zeitaufwand der Ratstätigkeit.

Die politikwissenschaftliche Diskussion um Professionalisierung fokussiert im Kern den formalen Wechsel vom ehrenamtlichen zum professionellen Status. Es wird gefragt, ob die inhaltliche Komplexität und des damit verbundenen Zeitaufwands der Mandatsträger eine ehrenamtliche Ausübung noch möglich mache (Reiser 2010). Dieser Professionalisierungsprozess hat sich in Deutschland auf Bundes- und Länderebene bereits seit längerem vollzogen, auf der lokalen Ebene gibt es nach wie vor das normative Leitbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers. Wurde Professionalisierung in den 1970er-Jahren vorwiegend als Prozess verstanden, indem die Mandatsträger durch Fortbildung und parteienstaatliche Sozialisation qualifiziert und durch Fraktionsassistenten unterstützt werden sollten, wird Professionalisierung zunehmend als ein schleichender Prozess der informellen Verberuflichung des kommunalen Ehrenamts gedeutet. In jüngster Zeit wurde für alle Mittel- und Großstädte ein unaufhaltsamer Trend in Richtung einer stärkeren Professionalisierung ausgemacht (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013).<sup>10</sup>

**Diskussion um Professionalisierung**

#### 3.3.1 Zeitaufwand

Im folgenden Abschnitt wird der durchschnittliche Zeitaufwand der Mandatsträger in NRW.<sup>11</sup> Dabei werden die Unterschiede nach Typ

---

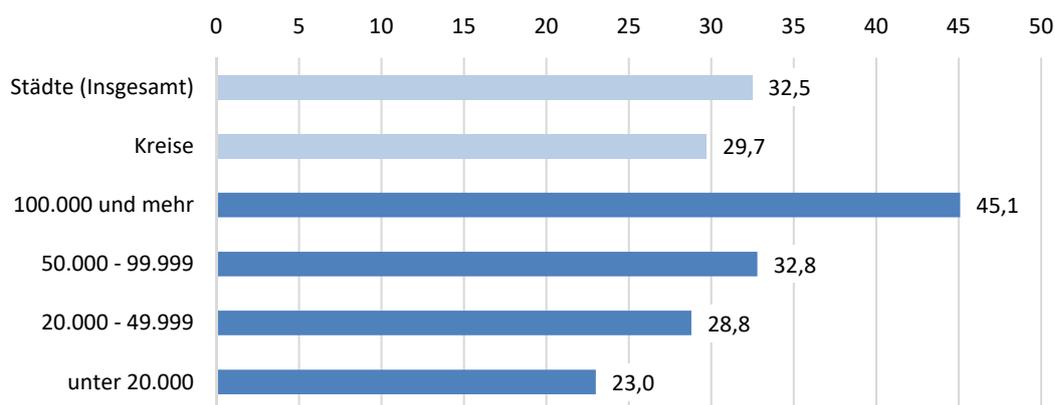
<sup>10</sup> Erhebungen des Zeitaufwands speziell bei Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD in den Kommunen Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens mit mehr als 50.000 Einwohnern ergaben, dass in den Kommunen Nordrhein-Westfalens in 86% der Fälle die Fraktionsvorsitzenden mehr als 30 Stunden je Monat für ihre Mandatstätigkeit aufbringen müssen (vgl. Holtkamp 2011). Dass insbesondere die Fraktionsvorsitzenden in den großen Städten zeitlich erheblich belastet werden, hat Marion Reiser für die zwölf größten Städte Deutschlands herausgearbeitet (Reiser 2006).

<sup>11</sup> Eine ausführliche Erfassung des Zeitaufwandes (inklusive Vorstandsarbeit Partei/Verein und/oder weiterer ehrenamtlicher Tätigkeiten) beispielsweise mit Tagebüchern war in dieser Erhebung nicht möglich. Im Fragebogen wurde mit zwei Fragen

(Städte/Kreise) und Größenklassen verglichen und ergänzende Aspekte (bspw. Alter, Funktionen) einbezogen.

Die oben skizzierte Funktionsvielfalt und -häufung spiegelt sich im Zeitaufwand der Mandatsträger wider. Die Ergebnisse Holtkamps (2011) und Reisers (2006) werden dabei weitgehend bestätigt. Für NRW zeigt sich, dass der mittlere Zeitaufwand in den Städten 32,5 Stunden im Monat beträgt. In den Kreisen ist der mittlere Zeitaufwand mit 29,7 Stunden etwas niedriger, und damit ungefähr auf dem Niveau der mittelgroßen Städte.

**Abbildung 27: Zeitaufwand in Stunden pro Monat**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1043 (Städte) / 246 (Kreise)

Insbesondere in den einwohnerstärksten Städten Nordrhein-Westfalens ist der Zeitaufwand mit 45,1 Stunden im Mittel deutlich höher als in den übrigen Städten mit geringerer Einwohnerzahl, wobei hier 50 und mehr Stunden pro Monat kein Einzelfall sind (siehe Tabelle 9). Angelehnt an eine Arbeitswoche beträgt der Zeitaufwand aller Mandatsträger der einwohnerstärksten Städte damit knapp mehr als 11 Stunden je Woche. Mandatsträger in den Kleinstädten unter 20.000 Einwohner wenden wiederum nur die Hälfte ihrer Zeit für die Mandatstätigkeit auf.

Noch deutlicher werden diese Tendenzen in der detaillierten Analyse nach Größenklassen (vgl. Tabelle 9). Über 60% der Mandatsträger in den Kommunen unter 20.000 Einwohner investiert 20 und weniger Stunden im Monat für die Mandatsausübung, während knapp 50% der Mandatsträger in den einwohnerstärksten Städten zwischen 20 und 50 Stunden investiert und sogar 15% mehr als 70 Stunden.

(12a und 12b) lediglich der durchschnittliche Zeitaufwand pro Monat und die relative Verteilung auf Tätigkeiten in direktem Zusammenhang mit dem Mandat erfasst.

**Tabelle 9: Zeitaufwand des Mandates**

	100.000 und mehr	50.000 - 99.999	20.000 - 49.999	unter 20.000
bis einschl. 10	3,4	5,7	9,8	<b>15,4</b>
11 bis 20	14,9	<b>32,5</b>	<b>35,0</b>	<b>47,1</b>
21 bis 30	<b>21,0</b>	<b>22,2</b>	<b>24,3</b>	19,5
31 bis 40	<b>18,3</b>	17,5	15,3	11,8
41 bis 50	11,8	10,3	5,5	2,7
51 bis 60	9,9	3,1	6,3	1,4
61 bis 70	4,6	1,0	1,4	0,5
71 bis 80	6,9	5,2	1,6	1,4
81 und mehr	9,2	2,6	0,8	0,5

Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1043; Mittelwerte: 100.000 und mehr = 45,1; 50.000 - 99.999 = 32,8; 20.000 - 49.999 = 28,6; unter 20.000 = 23,0

Städte und Gemeinden, Angaben in %, Mittelwerte,

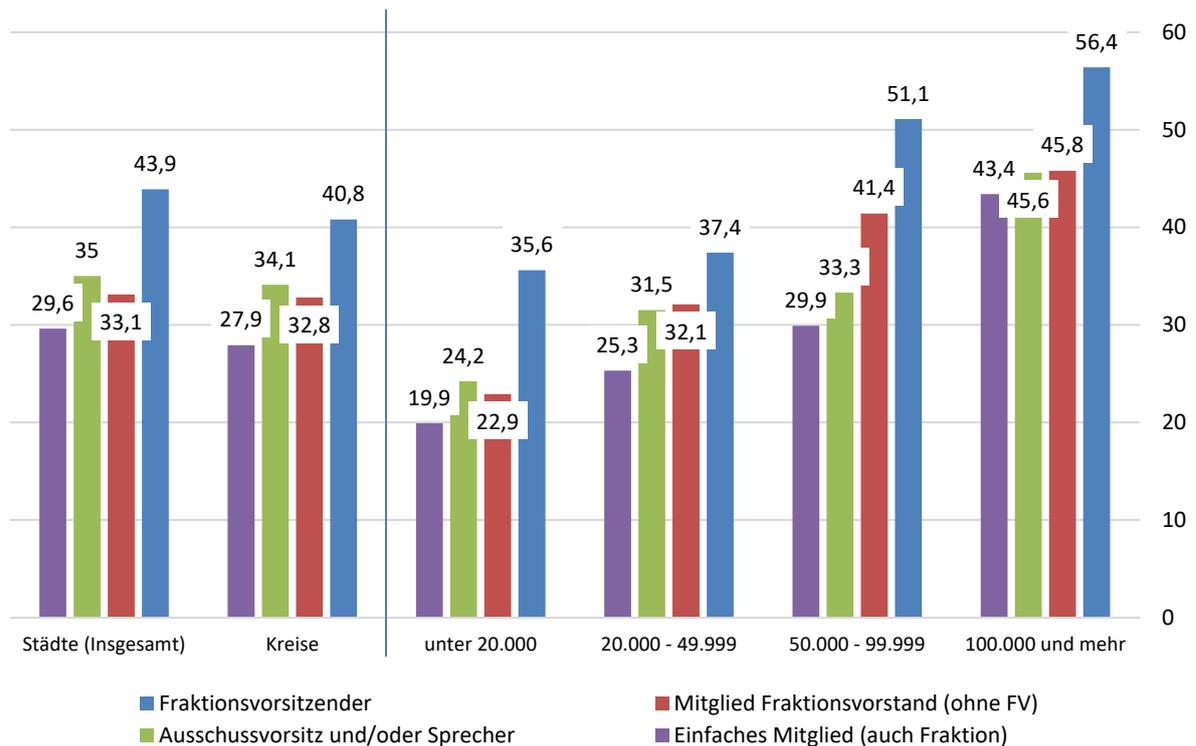
Markiert sind jeweils die zwei höchsten Werte.

Die unterschiedliche Verteilung des Zeitaufwandes im Vergleich der Größenklassen entspricht dem bisherigen Forschungsstand. Gerade in Großstädten nähert sich der durchschnittliche Zeitaufwand zunehmend einer Halbtags­tätigkeit, vor allem wenn mehrere Funktionen übernommen werden.

Zur weiteren Analyse des Zeitaufwandes wird im Folgenden nach vier Typen von Mandatsträgern unterschieden: (a) Fraktionsvorsitzende, (b) Mitglieder des Fraktionsvorstandes (ohne Fraktionsvorsitzende), (c) Ausschussvorsitzende und/oder Sprecher sowie (d) einfache Mitglieder (vgl. Abbildung 28). Den größten Zeitaufwand haben in den Städten und Kreisen die *Fraktionsvorsitzenden* (43,9 Stunden Städte, Kreise 40,8). Dies war auch im Lichte früherer Erhebungen zu erwarten (vgl. Holtkamp 2011, Reiser 2005). Etwas weniger zeitaufwändig gestaltet sich Arbeit für die *Ausschussvorsitzenden und Sprecher* (35,0; Kreise 34,1) sowie für die *Mitglieder des (erweiterten) Fraktionsvorstandes* (Städte 33,1; Kreise 32,8). Erwartungsgemäß haben *einfache Mitglieder* der Kommunalvertretung ohne weitere Funktionen den geringsten mittleren Zeitaufwand. (Städte 29,6, Kreise 27,9).

#### Zeitaufwand nach Art der Funktion

Abbildung 28: Zeitaufwand nach Funktionen



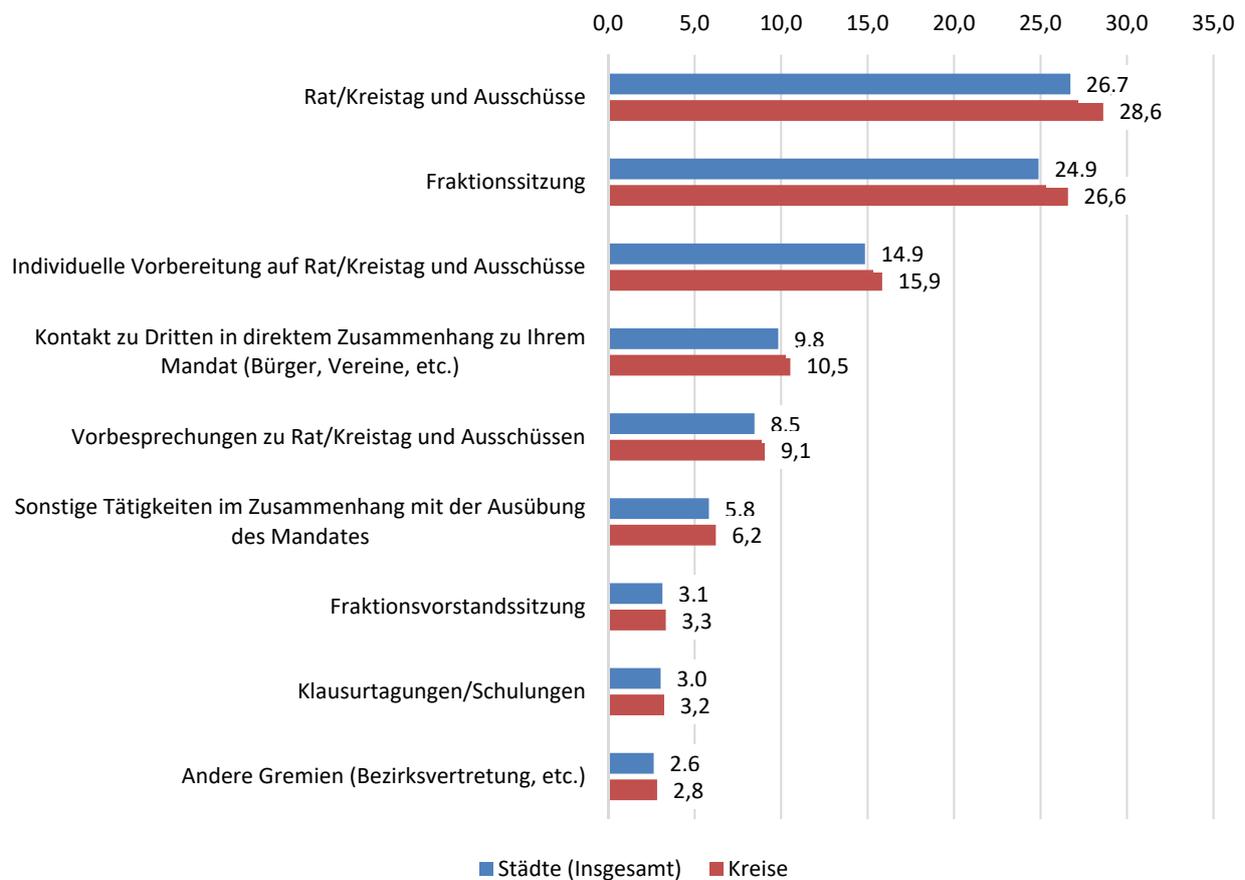
Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017

Ebenso deutlich ist die Varianz in der größenklassenabhängigen Betrachtung der Städte. Zeigt sich der mittlere Zeitaufwand aller Funktionstypen in Städten unter 50.000 Einwohner unterdurchschnittlich, erhöht sich der Aufwand insbesondere in den Städten über 100.000 Einwohner klar. Ein Fraktionsvorsitzender bringt hier bspw. im Mittel 56,4 Stunden seiner Zeit auf, ein einfaches Mitglied des Rates immerhin noch 43,4 Stunden, womit bereits ein einfaches Mitglied in einer Großstadt mehr Zeit als ein Fraktionsvorsitzender in den kleinsten Städten Nordrhein-Westfalens investiert.

Weiterhin sollten die Mandatsträger schätzen, wie sich der mittlere Zeitaufwand im Monat prozentual auf zehn typische Tätigkeiten verteilt.

**Zeitaufwand nach Art der Tätigkeit**

**Abbildung 29: Relativer Zeitaufwand nach Tätigkeiten (Städte und Gemeinden)**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1034, Kreise: keine signifikanten Abweichungen, Angaben in %, Mittelwerte

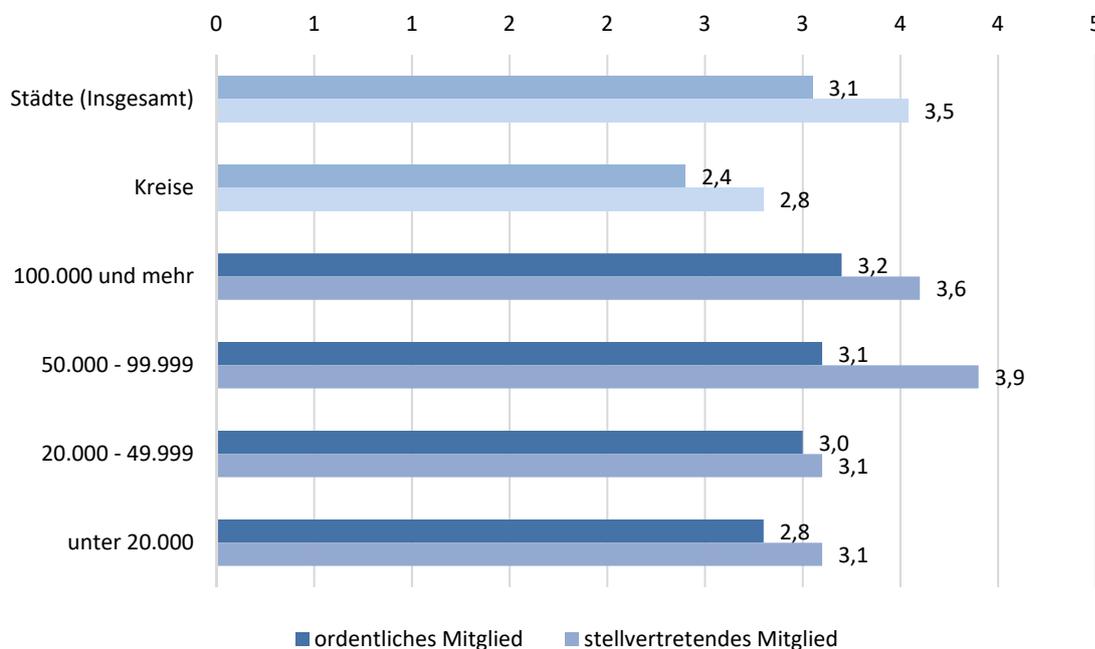
Als entscheidender Zeitfaktor erweisen sich vor allem Tätigkeiten mit direktem Bezug zum Mandat (Rat und Ausschüsse, Fraktionssitzungen, der individuellen Vorbereitung und den Vorbesprechungen). So entfällt im Mittel knapp 26,7% der Zeit der Ratsmitglieder auf die Sitzungen des Rates und deren Ausschüsse, 24,9% auf die Fraktionssitzungen und 14,9% auf die eigene individuelle Vorbereitung. Auch der Kontakt zu Dritten (Bürger, Vereine) in direktem Zusammenhang mit dem Mandat spielt im Mittel eine Rolle. Knapp 10% der aufgewendeten Zeit entfällt hierauf. Mit steigender Einwohnerzahl (nicht dargestellt) nimmt der relative Zeitaufwand für Fraktionsvorstandssitzungen, Vorbesprechungen und im Kontakt zu Dritten zu. In kleineren Kommunen hat wiederum vor allem der Rat und seine Ausschüsse einen tendenziell höheren Stellenwert ein. Auf eine gesonderte Analyse der Kreistagsmitglieder kann verzichtet werden, da sie keine besonderen Abweichungen zu den Städten zeigt. Die genannten Tendenzen gelten auch hier.

### 3.3.2 Anzahl der Ausschussmitgliedschaften

Ein weiterer Aspekt, der den Zeit- und Arbeitsaufwand der kommunalen Mandatsträger stark beeinflusst, ist die Anzahl der Ausschüsse, in denen sie ordentliches oder stellvertretendes Mitglied sind (vgl. Abbildung 30). Zunächst kann festgehalten werden, dass die mittlere Zahl an Ausschussmitgliedschaften in den Städten um knapp ein Ausschuss je Mandatsträger höher ist als in den Kreisen (Städte 3,1; Kreise 2,4).

Auch hier gibt es bei den Städten einen – zumindest bei den ordentlichen Mitgliedschaften – schwachen Zusammenhang zwischen Mitgliedschaften und Einwohnerzahl. Werden die Mandatsträger in den einwohnerstärksten Kommunen in 3,2 Ausschüsse im Mittel entsendet, sind es in den einwohnerschwächsten Städten nur 2,8 Ausschüsse.

Abbildung 30: Anzahl der Ausschussmitgliedschaften



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 919 (Städte) / 246 (Kreise), Mittelwert

Addiert man die Zahl der Ausschüsse in stellvertretender Funktion dazu, sind dies insgesamt 6,6 Ausschüsse je Mandatsträger im Mittel in den Städten, und 5,2 in den Kreisen. Zwar unterscheidet sich diese Zahl auch zwischen den Größenklassen, aber der Anstieg ist nicht so groß wie beispielsweise beim Zeitaufwand in Stunden.

### 3.4 Kommunale Beratungs- und Entscheidungsprozesse

Die vergleichende Forschung zu kommunalen Entscheidungsmustern hat in den letzten Jahren im Zusammenhang der Analyse der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie eine größere Bedeutung gewonnen (vgl. Holtkamp 2008; Bogumil 2010; Bogumil/Holtkamp 2016). Nordrhein-Westfalen gilt als konkurrenzdemokratisches System, das von einer stärkeren Fraktionsdisziplin geprägt ist. Der Einfluss sogenannter Vorentscheidungsgremien ist höher als in konkordanzdemokratischen Systemen wie beispielsweise in Baden-Württemberg. Abstimmungen in der Kommunalvertretung und ihren Ausschüssen sind hier eher konfliktbehaftet und von Mehrheitsentscheidungen gekennzeichnet. Die Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung ist vergleichsweise hoch. Der Hauptverwaltungsbeamte agiert weniger dominant, insb. bei einer Kohabitation<sup>12</sup>. Teilt er hingegen das Parteibuch der Mehrheitspartei, ist er eher in der Lage, das politische Geschehen zu dominieren, Informationen zu selektieren, und noch vor allen anderen seiner Fraktion zukommen zu lassen. Der Hauptverwaltungsbeamte genießt allerdings insgesamt eine weniger starke, überparteiliche Akzeptanz als dies in konkordanzdemokratischen Systemen der Fall ist (Bogumil/Holtkamp 2013: 163f.).

Im Rahmen der Mandatsträgerbefragung wurden in den Fragen 17 und 18 typische Aussagen zu den Beratungs- und Entscheidungsmustern im Rat/Kreistag sowie zum Zusammenspiel des Rates/ Kreistages mit dem Hauptverwaltungsbeamten von den Befragten dahingehend eingeordnet, ob diese auch in ihrer Kommune zutreffen. Abschließend wurden die Mandatsträger noch gefragt, wie sie die Größe des Rats oder des Kreistages einschätzen.

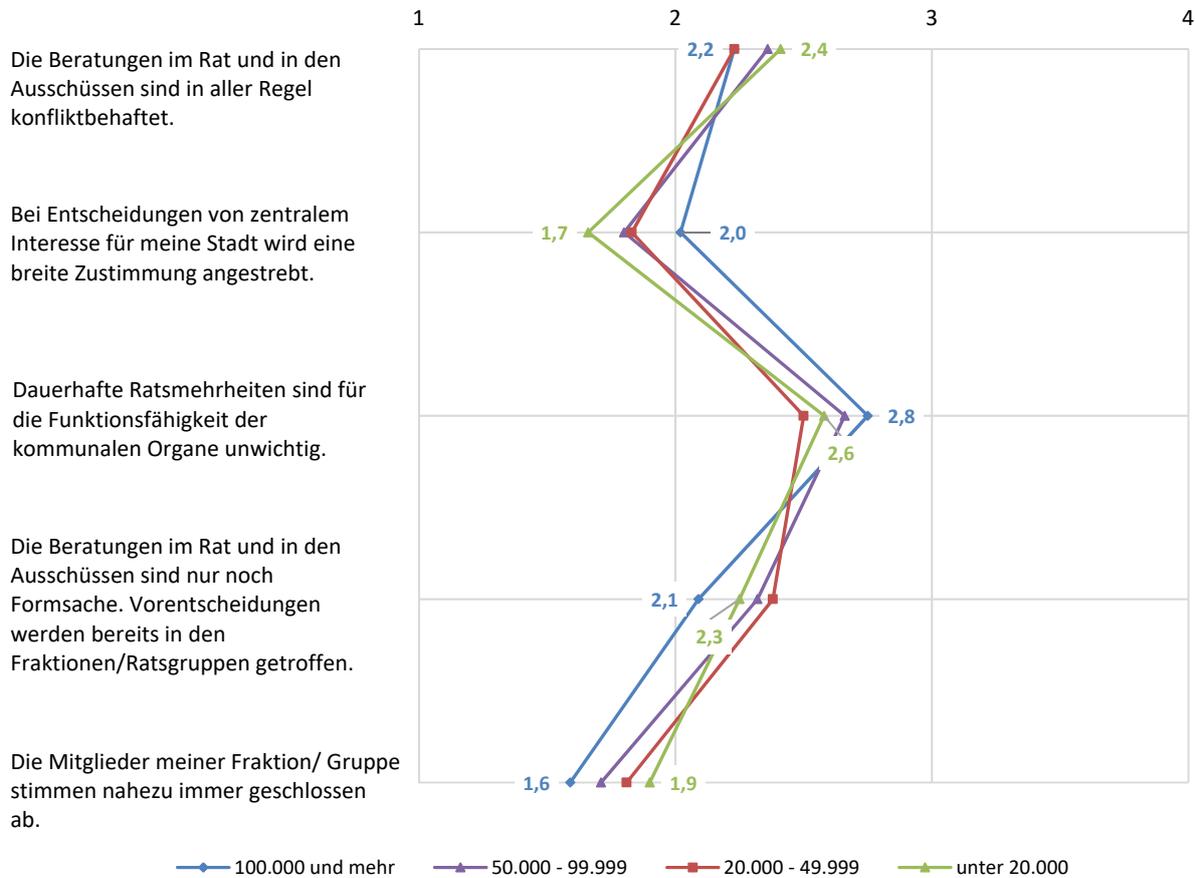
#### 3.4.1 Beratungs- und Entscheidungsmuster

Zunächst fassen wir die kommunalpolitischen Entscheidungsmuster ins Auge, ehe das Verhältnis zwischen Hauptverwaltungsbeamte und Kommunalvertretung in den Fokus rückt. Aufgrund nur marginaler Abweichungen kann in der Bewertung der Entscheidungsmuster auf eine eigene Analyse der Kreisebene verzichtet werden.

---

<sup>12</sup> Kohabitation meint die abweichende politische Orientierung des Bürgermeisters entgegen der Ratsmehrheit.

**Abbildung 31: Beratungs- und Entscheidungsverhalten nach Größenklassen**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1029 - 2037, 1 = trifft völlig zu bis 4 = trifft gar nicht zu, Mittelwerte, Kreise: keine signifikanten Abweichungen

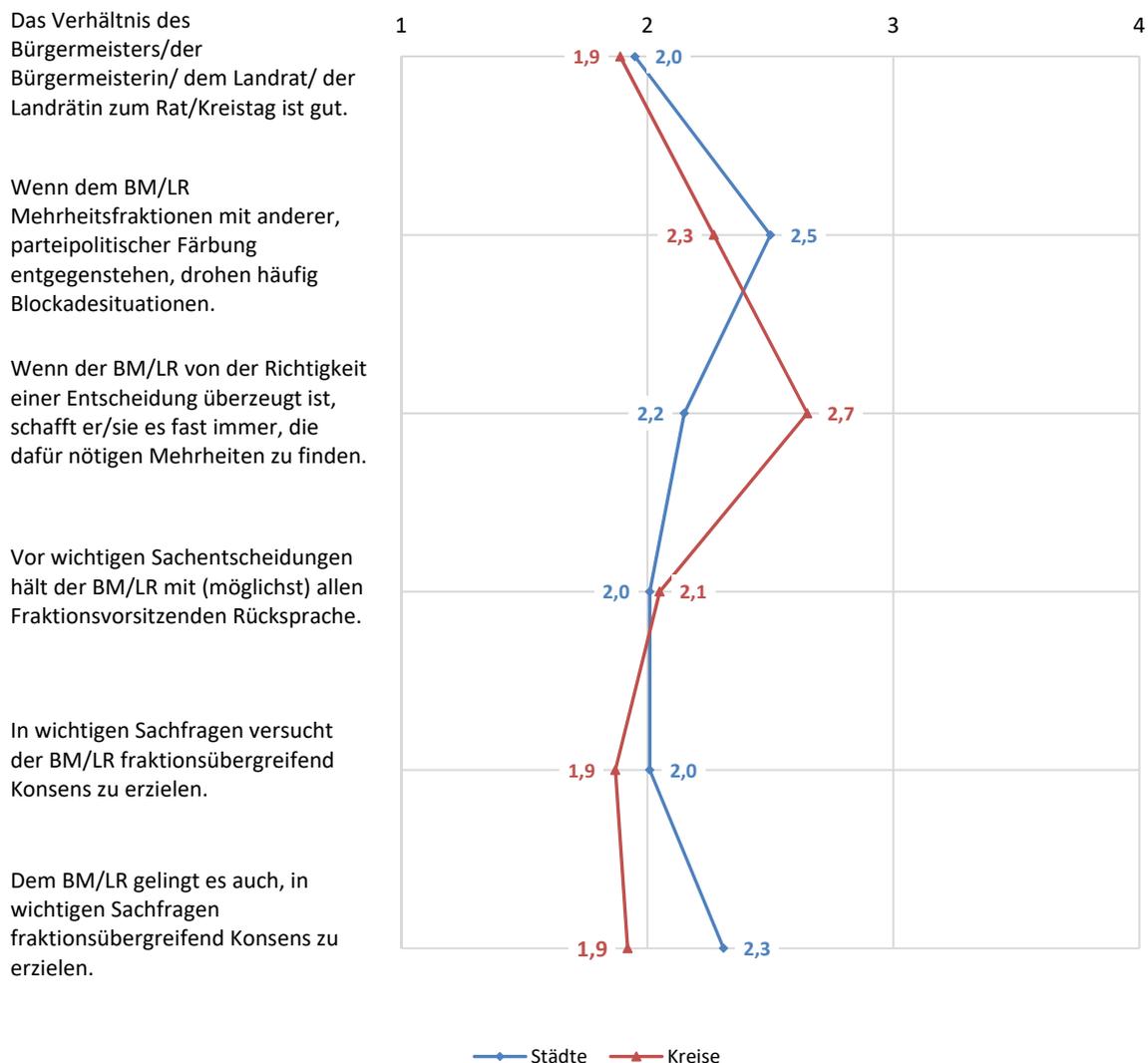
Die Mandatsträger der einwohnerstärksten Städte Nordrhein-Westfalens halten die Beratungen in Rat und Ausschüssen für konfliktbehafteter als in den kleineren Kommunen. Trotzdem wird bei Entscheidungen von zentralem Interesse für die Stadt tendenziell eine breite Zustimmung angestrebt. Diese Eigenschaft verstärkt sich bei mittelgroßen und kleineren Städten. Fast gleichermaßen wird in allen Städten die Bedeutung dauerhafter Ratsmehrheiten für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe betont. Stärker als in Kleinstädten sind Beratungen im Rat und in den Ausschüssen eher Formsache. Dies deckt sich durchaus mit dem oben angeführten Zeitaufwand für Fraktion und Fraktionssitzung. In höherem Maße werden in den einwohnerstärkeren Städten Vorentscheidungen in den Fraktionen getroffen. Noch eindeutiger ist die Tendenz hinsichtlich des geschlossenen Abstimmungsverhaltens bei den Fraktionen (90%-92% stimmen hier zu).

### 3.4.2 Verhältnis Hauptverwaltungsbeamter versus Kommunalvertretung

Aufgrund von zum Teil deutlichen Abweichungen zwischen den Ebenen wird zunächst die Kreisebene mit den Städten insgesamt verglichen, ehe analog zu oben eine größenklassenabhängige Analyse der Städte erfolgt.

Alle Mandatsträger beschreiben gleichermaßen ein relativ gutes Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamten. Wenn dem Hauptverwaltungsbeamten allerdings eine Mehrheitsfraktion mit anderer, parteipolitischer Färbung entgegensteht, drohen eher in den Kreisen Blockadesituationen. Die durch den Landrat angestoßene Mehrheitsfindung erscheint allerdings insgesamt erschwert, selbst wenn er von der Richtigkeit seiner Entscheidungen überzeugt ist. Anders als in den

**Abbildung 32: Verhältnis Hauptverwaltungsbeamter / Kommunalvertretung**

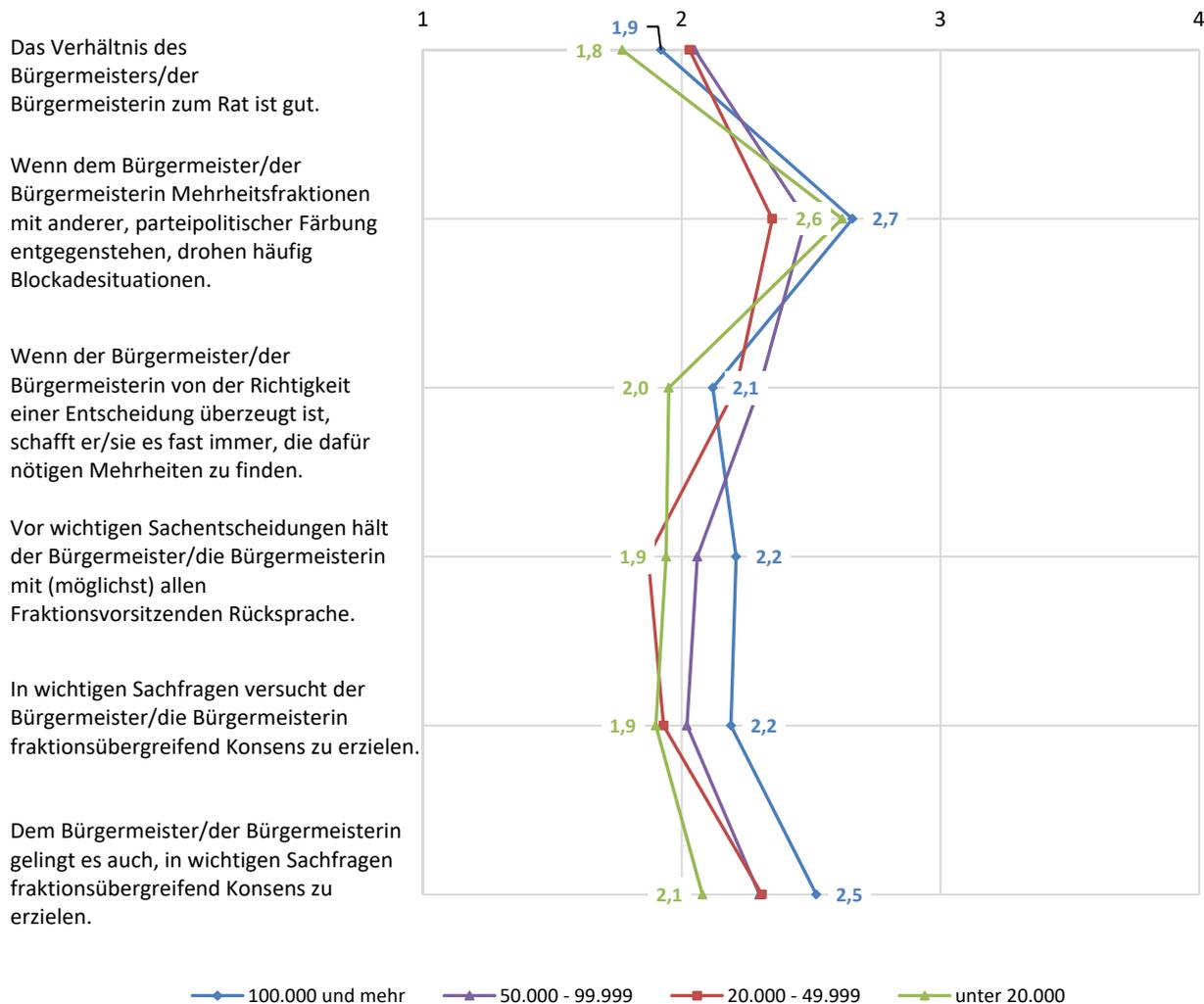


Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1019 – 2030/ 237 - 240 (Kreise); 1 = trifft völlig zu bis 4 = trifft gar nicht zu

Städten zeigt sich damit durchaus eine gewisse Abkopplung von Landrat zu Kreistag bzw. der Mehrheitsfraktionen. Keine Abweichung ergibt sich in der Frage nach dem Informationsaustausch zwischen Hauptverwaltungsbeamte und Fraktionen. Alle Mandatsträger erachten dies gleichermaßen als eher zutreffend. In ähnlicher Weise trifft dies auch auf die Konsensbildung zu. Allerdings gelingt es dem Landrat wesentlich besser als den Hauptverwaltungsbeamten in den Städten Konsens zu suchen und zu erzielen.

Nachdem die Tendenzen auf beiden Ebenen nachgezeichnet wurden, interessieren jetzt die Abweichungen nach Größenklassen zwischen den Städten Nordrhein-Westfalens. Deutlich wird hier bei allem Items ein stärker konkurrenzdemokratisches Verhalten in den größeren Städten.

**Abbildung 33: Verhältnis Bürgermeister/Kommunalvertretung nach Größenklassen**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1019 – 2030; 1 = trifft völlig zu bis 4 = trifft gar nicht zu

Allerdings wird weitgehend unabhängig von der Größenklasse von allen Mandatsträger nahezu gleichermaßen ein relativ gutes Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamten beschrieben. In den größeren Städten steigt aber die Gefahr von Blockadesituationen, der Informationsfluss zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und den Fraktionsvorsitzenden ist schlechter und auch in Fragen der Konsensfindung erhöhen sich die Widerstände. Die Konsensfindung scheint vor allem in den einwohnerstärksten Städten Nordrhein-Westfalens durch die Hauptverwaltungsbeamten weniger stark angestrebt und daher auch eher nicht erreicht zu werden.

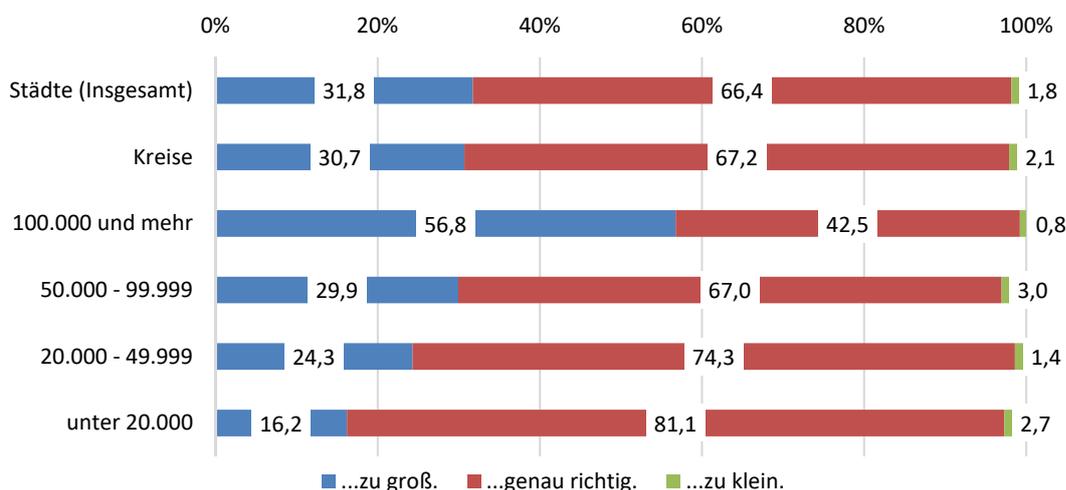
Im Kern bestätigen die Daten die eingangs skizzierten Erkenntnisse aus der lokalen Politikforschung. Die kommunale Welt in Nordrhein-Westfalen ist in weiten Teilen stark konkurrenzdemokratisch geprägt, insbesondere in Städten über 50.000 Einwohner und je größer die Städte werden, desto mehr.

### 3.4.3 Größe der Kommunalvertretung

Interessant ist die Einschätzung der Mandatsträger über die aktuelle Zahl an Mandaten in ihrer eigenen Kommunalvertretung. Knapp ein Drittel aller Mandatsträger, losgelöst der Ebene, erachten die aktuelle Mandatszahl ihres Rates/ihres Kreistages als zu groß (Städte 31,8%; Kreise 30,7%). Zwei Drittel sehen hingegen keinen Bedarf einer Änderung.

**Ein Drittel aller Mandatsträger empfinden die Kommunalvertretungen als zu groß**

**Abbildung 34: Beurteilung der aktuellen Größe des Rates/des Kreistages**



Quelle: Mandatsträgerbefragung 2017, N = 1036 (Städte) / 241 (Kreise)

Noch bedeutsamer sind die größenklassenabhängigen Unterschiede. So sind es insbesondere die Mandatsträger der einwohnerstärksten Städte, die ihre eigene Vertretung mehrheitlich als zu groß erachten (56,8%). Mit geringerer Einwohnerzahl ändert sich diese Einschätzung, so dass nur noch 16,2% in den Kleinstädten diese Einschätzung teilen.

### 3.5 Weitere Probleme des kommunalen Ehrenamtes

Wie auch schon am Ende des Kapitels zum Nachteilsausgleich werden in den folgenden Abschnitten ein Teil der umfangreichen offenen Antworten, die am Ende des Fragebogens in den Fragen 23 und 24 eingetragen wurden, thematisch aufbereitet. Gerade im Rahmen der Frage 24 (weitere Themen im Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltung) wurde eine große Bandbreite an Themen und Problemlagen angeschnitten. Wir haben einige charakteristische Sequenzen zu den Themen kommunale Finanzsituation und Handlungsspielräumen sowie zur Arbeitsbelastung ausgewählt, die das Bild des kommunalen Ehrenamtes ergänzen. Die Ergebnisse in diesem Abschnitt sind allerdings nicht repräsentativ für alle Mandatsträger in NRW, aber typisch für ihre Sicht auf die kommunale Situation.

#### 3.5.1 Kommunale Finanzsituation und Handlungsspielräume

„Eine bessere finanzielle Ausstattung der Kommunen ist unabdingbar.“

Das Thema der kommunalen Finanzsituation in Verbindung mit Konnexität sowie der Aufgabenverteilung wird im Vergleich zu allen anderen Themen am häufigsten genannt. Dabei haben viele Mandatsträger neben den Schwierigkeiten der Konsolidierung auch die grundsätzlichen Folgen für die kommunale Selbstverwaltung im Blick, wie die folgenden Äußerungen zeigen:

„Von kommunaler Selbstverwaltung zu sprechen ist absurd, wenn die Kommunen nicht finanziell entsprechend ausgestattet werden. Verwaltet wird seit über 10 Jahren nur noch der Mangel.“

„Die tatsächliche Handlungsfähigkeit der Kommunen ist nicht mehr gegeben. Die strukturelle Unterfinanzierung führt dazu, dass es de facto in vielen Fällen keine kommunale Selbstverwaltung mehr gibt. Man beschränkt sich auf Mangelverwaltung. Dies ist ein wesentlicher Aspekt, der unsere Demokratie gefährdet, weil die Legitimation für einen Kreistag oder einen Stadtrat entfällt, wenn dieser im Grunde nichts mehr selbst zu entscheiden hat. (...) In dem Kreistag, in dem ich sitze, beschränkt sich die Haushaltsberatung nur noch auf das durchschleusen von Geldern. (...) Eigene Kreisprojekte etc. nahezu Fehlanzeige oder im Promillebereich des Haushaltsvolumens.“

Die Analyse beschränkt sich nicht auf das Naheliegende, dass zu wenig Geld für bestimmte Aufgaben zur Verfügung steht, sondern viele Mandatsträger sehen ihre Legitimation in Frage gestellt, wenn dauerhaft nur noch der Mangel verwaltet wird. Als Grundproblemen sehen viele wachsende Aufgaben der Kommune bei mangelnder Umsetzung des Konnexitätsprinzips:

„Die Gelder. Wer etwas beschließt, sollte es auch finanzieren. Die Kommunen gehen am Stock, vor allem im Sozialbereich.“

„Reform der Gemeindefinanzierung, um tatsächliche Selbstverwaltung auch zu ermöglichen. Eine stärkere Umsetzung von Konnexitätsprinzip und Subsidiarität.“

„Das sog. Konnexitätsprinzip müsste stringenter beachtet werden. Die Zahl der die Kommunen resp. die Kreise verpflichtende Gesetzgebung des Bundes und der Länder müsste zudem eingeschränkt werden, da die kommunale Selbstverwaltung kontinuierlich ihren Freiraum einbüßt und zur Farce zu werden droht. (...) Das, was der Reichsfreiherr vom und zum Stein einmal wollte, droht pervertiert zu werden!“

In diesem Zusammenhang sehen Mandatsträger einen grundsätzlichen Reformbedarf, um Aufgabenvielfalt, Finanzausstattung und kommunale Handlungsspielräume wieder in einen Einklang zu bringen.

### 3.5.2 Arbeitsbelastung durch weitere Mandate

„Der Fragebogen sieht nicht vor, dass ein Mandatsträger sowohl einem Gemeinderat als auch einem Kreistag, einem Gemeindevorstand und einer Verbandsversammlung angehört.“

Ein Teil der Mandatsträger betont zu Recht, dass ihre tatsächliche Arbeitsbelastung in der Befragung nur unzureichend erfasst worden sei<sup>13</sup>. Aber viele Mandatsträger haben offenbar noch weitere Verpflichtungen, die über das in den Fragen 12a und 12b abgefragte Spektrum hinausgehen.

„Es wurde nur die Mitgliedschaft Kreistag abgefragt. Der größere Aufwand bedeutet für mich die Tätigkeit als Mitglied des Rates. Dort bin ich auch Fraktionsvorsitzende. Dieser Zeitaufwand ist erheblich.“

„Es sollte eine größere Differenzierung zwischen den verschiedenen Ebenen in Bezug auf den Aufwand erfolgen. So ist zum Beispiel der Aufwand im RVR geringer als im Kreistag und dieser ist wieder geringer als der Ratsaufwand. Wobei eine Unterscheidung der Funktionen zu deutlich abweichenden Ergebnissen führen kann. Als Beispiel sei hier die Funktion einer/eines Ortsvorsteherin/s genannt, die den normalen Rahmen deutlich sprengen.“

„Zur Belastung aus dem politischen Ehrenamt kommen häufig noch weitere Funktionen in Vereinen und Verbänden, die insgesamt bei vielen Ratsmitgliedern auch noch eine Rolle spielen. Dabei haben es die rein kommunalen Ehrenamtler im Regelfalle recht gut, da sie z.B. Aufwandsentschädigungen bekommen (im Gegensatz zum z.B. Sport- oder Jugendverband) und persönlich nicht mit so vielen bürokratischen Hemmnissen kämpfen müssen, da sie eine professionelle Verwaltung zur Seite haben.“

In den Sequenzen werden verschiedene Varianten angesprochen, in denen zum Teil neben Rats- und Kreistagsmandaten noch anderen Gremien (z.B. Landschaftsverbände, RVR) und sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten angesprochen werden. Zumindest in diesen Fällen wird der Zeitaufwand noch deutlich höher sein, als im entsprechenden Kapitel dargestellt und damit auch die Schwierigkeiten, das Mandat und weitere Aktivitäten mit Berufstätigkeit und Privatleben zu vereinbaren.

---

<sup>13</sup> Bei der Auswahl der Befragten zielführend war die Zugehörigkeit zu einem Rat oder Kreistag in einer Kommune der Auswahlgesamtheit. Die Befragung legte daraufhin den Schwerpunkt auf die Tätigkeit im Rat oder Kreistag und weniger auf weitere Ämter und Mandate, da der Fragebogen kurz sein sollte.

### 3.6 Zusammenfassung

(1) Kommunale Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen sind älter als der Bevölkerungsdurchschnitt, sehr gut ausgebildet und überwiegend männlich. Damit unterscheiden sie sich nicht wesentlich von anderen Mandatsträgern in Deutschland. Zwar fällt keine Alterskohorte komplett aus, doch sind es vor allem Schüler und Studenten, Berufseinsteiger und Mandatsträger im Lebensalter zwischen 30 und 40, die im Vergleich zur Bevölkerung erheblich unterrepräsentiert sind. Viele Mitglieder der Alterskohorte ab 30 befinden sich in der sog. „Rush-Hour des Lebens“, in der man eine Familie gründet und sich beruflich etabliert. Dieses Phänomen wurde bereits im Siebten Familienbericht der Bundesregierung beschrieben (Deutscher Bundestag 2006). Da ohnehin schon erhebliche Probleme der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu bewältigen sind, wird eine Mandatstätigkeit wahrscheinlich zunehmend auf spätere Lebensphasen vertagt.

Der Frauenanteil ist mit 26,7% in den Städten (Kreise 29,4) immer noch gering gemessen an dem Bevölkerungsdurchschnitt, dennoch ist er in den letzten Jahrzehnten deutlich angestiegen. Der Anstieg des relativen Frauenanteils insbesondere mit höherem Alter in der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens spiegelt sich in den Kommunalvertretungen nicht wider. In diesen Alterskohorten dominieren Männer. Zweidrittel der Mandatsträger haben die (Fach)Hochschulreife erworben, davon mehrheitlich auch den Hochschulabschluss. Lediglich jeder Fünfte hat eine Lehre/Berufsausbildung im dualen System absolviert, oder einen Fachabschluss. Die Akademisierung der Mandatstätigkeit ist in den jüngeren Alterskohorten sogar noch ausgeprägter, so dass mit einer weiter abnehmenden Repräsentation anderer Berufe in Zukunft zu rechnen ist.

(2) Ratsmitglieder sind durchschnittlich in 3,1 Ausschüssen Mitglied und in weiteren 3,6 Ausschüssen Stellvertreter (Kreistagsmitglieder 2,4 bzw. 2,8). Auch hier gibt es bei den Städten eine – zumindest in ordentlicher Mitgliedschaft – eindeutige Verbindung zwischen Mitgliedschaften und Einwohnerzahl. Werden die Mandatsträger in den einwohnerstärksten Kommunen in 3,2 Ausschüsse im Mittel entsendet, sind es in den einwohnerschwächsten Städten nur 2,8 Ausschüsse. Mandatsträger haben in Nordrhein-Westfalen im Mittel – neben dem Sitz in der Kommunalvertretung – zwei weitere Funktionen (bspw. Fraktionsvorsitz, Mitglied Fraktionsvorstand, Ausschussvorsitz), in größeren Städten sogar noch mehr. Knapp ein Drittel aller Kreistagsmitglieder sind auch noch Mitglied des Stadtrates in ihrer Heimatstadt. Neben Funktionen im direkten Zusammenhang mit dem Mandat sind mehr als die Hälfte der Mandatsträger (Kreise 68,1%) in sonstiger ehrenamtlicher Funktion wie Sportvereine, Kirchen oder Verbände tätig.

**Kommunale Mandatsträger sind älter als der Bevölkerungsdurchschnitt, sehr gut ausgebildet und überwiegend männlich**

**Mandatsträger haben häufig weitere ehrenamtliche Funktionen inne**

(3) Die Funktionsvielfalt geht selbstverständlich mit einem erhöhten Zeitaufwand einher. Es zeigt sich, dass der mittlere Zeitaufwand in den Städten *32,5 Stunden im Monat* beträgt (Kreise: 29,7 Stunden). Erwartungsgemäß sind es im Vergleich die Fraktionsvorsitzenden, die die meiste Zeit in ihre Tätigkeit investieren (43,9 Stunden je Monat; Kreise 40,8). In den einwohnerstärksten Städten Nordrhein-Westfalens fällt der Zeitaufwand bei Fraktionsvorsitzenden mit 56,4 Stunden noch deutlich höher aus. Dies ist auch auf die wachsende Aufgabenvielfalt der Kommunen im Mehrebenensystem zurückzuführen, die sich in Kreisen und kreisfreien Städten besonders auf den Zeitaufwand auswirkt. Als entscheidende Zeitfaktoren erweisen sich vor allem Tätigkeiten mit direktem Bezug zum Mandat (Rat und Ausschüsse, Fraktionssitzungen, der individuellen Vorbereitung und den Vorbesprechungen); die über 2/3 des Gesamtzeiteinsatzes ausmachen. Der Kontakt zu Dritten (Bürger, Vereine) in direktem Zusammenhang mit dem Mandat spielt dagegen zeitlich eher eine untergeordnete Rolle. Die Auswertung der offenen Antworten liefert einige Hinweise darauf, dass die zeitliche Belastung noch erheblich höher sein kann, wenn noch weitere Ämter oder Mandate hinzukommen.

**Es gibt einen z.T. erheblichen Zeitaufwand**

(4) Bezogen auf die kommunalen Entscheidungsprozesse zeigen sich deutliche Hinweise auf stärker konkurrenzdemokratische Verhaltensweisen, die mit zunehmender Größe der Kommunen zunehmen. In den einwohnerstärksten Städten werden Vorentscheidungen in höherem Maße in den Fraktionen getroffen. Die Fraktionsdisziplin ist höher. Die Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion(en) und Verwaltung ist vergleichsweise hoch. Dennoch wird bei Entscheidungen von zentralem Interesse für die Stadt eine breite Zustimmung angestrebt. Zudem wird das Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamten als gut erachtet. Wenn dem Hauptverwaltungsbeamten allerdings eine Mehrheitsfraktion mit anderer, parteipolitischer Färbung entgegensteht, drohen vor allem in den Kreisen (und in großen Kommunen) Blockadesituationen. Andererseits gelingt es dem Landrat offenbar besser, Konsens zu suchen und zu finden. Kreise erscheinen damit insgesamt weniger konfliktthaft. In kreisangehörigen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern steigt dagegen die Wahrscheinlichkeit zur Blockade, der Informationsfluss ist dort tendenziell eingeschränkt, und die Konsensfindung (auch durch Hauptverwaltungsbeamten) erschwert.

**Stärker konkurrenzdemokratische Verhaltensweisen**

(5) Jeder Dritte Mandatsträger in NRW hält seinen Rat / Kreistag für zu groß, in Großstädten sogar über 50%.

(6) Bei den offenen Fragen thematisieren viele Mandatsträger, dass eine tatsächliche Handlungsfähigkeit in den Kommunen vielfach nicht mehr gegeben ist aufgrund der überaus schwierigen Finanzsituation aufgrund hoher Kosten im Sozialbereich und faktischen Problemen bei der Umsetzung von Konnexitätsprinzipen. Die strukturelle Unterfinanzierung führt dazu, dass es de facto in vielen Fällen keine kommunale Selbstverwaltung

**Kritik am mangelnden kommunalen Handlungsspielraum**

mehr gibt, sondern man sich vielfach auf Mangelverwaltung beschränkt. Dieser Zustand gefährdet die demokratische Legitimität der Vertretungskörperschaften.

## 4 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

### 4.1 Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger

Mittlerweile befindet sich ein großer Anteil der kommunalen Mandatsträger (45%) in flexiblen Arbeitszeitverhältnissen. Dennoch gibt es quantitativ in einem nur relativ geringen Ausmaß Problemlagen mit den jetzigen Freistellungsregelungen. Allerdings nutzt auch nur weniger als die Hälfte der Erwerbstätigen Freistellungsregelungen. Selbständige nutzen vor allem die Regelungen zu den Verdienstaussfällen. Die relativ neuen Möglichkeiten der Kostenerstattung in Bezug auf Pflegefälle und/oder Kinderbetreuung werden bisher äußerst selten genutzt. Schichtarbeit ist unter den Mandatsträgern kaum zu finden. Insgesamt spricht wenig für einen grundsätzlichen gesetzlichen Neuordnungsbedarf. Allerdings scheint die Bedeutung von Wegezeiten bisher unterschätzt worden zu sein. Die wichtigsten Ergebnisse im Einzelnen:

(1) Die ehrenamtlichen kommunalen Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen sind mehrheitlich erwerbstätig oder selbstständig (ca. 70%). Die nicht erwerbstätigen Personen sind mit einem Anteil von über 85% Rentner und Pensionäre. Gut Zweidrittel der Erwerbstätigen sind in Vollzeit beschäftigt, etwa ein Fünftel in Teilzeit, der Rest hat andere Arbeitszeitmodelle. Im Vergleich zur Bevölkerung ist der *Anteil der Selbständigen/Freiberufler unter den Mandatsträger mit ca. 13% deutlich höher als in der vergleichbaren Bevölkerung mit ca. 6%*.

**Mandatsträger sind mehrheitlich erwerbstätig, hoher Anteil an Selbständigen/Freiberuflern**

(2) Gut Zweidrittel der Erwerbstätigen haben flexible Arbeitszeiten, also insgesamt ca. 45% aller Mandatsträger, bezieht man auch die Nichterwerbstätigen mit ein. Damit liegt der *Anteil der flexiblen Beschäftigungen bei den Mandatsträgern etwa doppelt so hoch* wie in der vergleichbaren Bevölkerungsgruppe, wo er bei ca. einem Drittel liegt. Der Anteil der erwerbstätigen und selbstständigen Personen mit völlig flexibler Arbeitszeit unter den Mandatsträgern liegt bei über einem Drittel, etwa ein Fünftel haben dagegen starre Arbeitszeiten. Der Anteil der Personen im Schichtdienst liegt unter 3%.

**45% der Mandatsträger haben flexible Arbeitszeiten**

(3) Weniger als die Hälfte der Erwerbstätigen nutzt *Freistellungsregelung*. Diese werden stärker von Personen mit festen Arbeitszeiten genutzt als von Personen mit flexiblen Arbeitszeiten. Nur knapp 4% der erwerbstätigen Mandatsträger (n=29) wird die Freistellung vom Arbeitgeber nicht gestattet. Nur in wenigen Fällen (n=30) wird von einer Verweigerung der Freistellung wegen betrieblicher Belange berichtet. Auch kommt es nur in wenigen Fällen bei Personen mit flexiblen Arbeitszeiten vor, dass Arbeitgeber die teilweise Anrechnung der Arbeitszeiten bei Freistellung verweigern. Insgesamt gesehen ist im Spiegel der Befragung und mit Blick auf die Gesamtheit der Mandatsträger das quantitative Ausmaß der *Probleme bei der Anwendung von Freistellungsregelungen gering*.

**Weniger als die Hälfte der Erwerbstätigen nutzt Freistellungsregelungen**

(4) Hinweise auf die Gründe für die Nichtnutzung zur Freistellung finden sich in den von etwa einem Sechstel der Befragten genutzten offenen Fragen des Fragebogens. Diese Antworten sind zwar nicht repräsentativ, aber sie liefern doch wichtige Hinweise auf zu beachtende Aspekte. Insbesondere die Bedeutung von Wegezeiten nicht nur in den Kreisen bei zunehmendem *berufsbedingten Pendeln* wurde bei der Konzeption des Fragebogens nicht bedacht und könnte bei einer Diskussion um Neuregelung der Freistellungsregelungen einbezogen werden. Angesprochen wurde auch der subtile Druck, den Arbeitgeber auf Mandatsträger ausüben, keine Freistellung zu nutzen bis hin zur Verweigerung. Sichtbar wird aber auch, dass die Befragten selbst aus Rücksichtnahme auf Kolleginnen und Kollegen ihre Mandatstätigkeit so organisieren, dass die Arbeitsabläufe davon nicht tangiert werden.

(5) Gut 15% aller Mandatsträger nutzen die gesetzlichen Möglichkeiten, *Verdienstaussfälle* zumindest teilweise auszugleichen. Selbstständige nutzen die Regelungen aber deutlich häufiger als abhängig Beschäftigte. Dabei fällt auf, dass die relativ neuen Möglichkeiten in Bezug auf *Pflege- und / oder Kinderbetreuung noch sehr selten* genutzt werden. Ob Mandatsträger die Nutzung nicht für nötig halten, da sie mit den Aufwandsentschädigungen zufrieden sind oder ob sie einfach mehrheitlich den Aufwand scheuen, diese ihnen eigentlich offenstehenden Regelungen zu nutzen, kann aufgrund unserer Daten nicht gesagt werden. Jedenfalls kann entgegen manchem Vorurteil festgehalten werden, dass nicht der Eindruck entsteht, Mandatsträger würden sämtliche Vorteile bzw. Kompensationen ausnutzen, die ihnen vom Gesetzgeber eröffnet werden. Ganz im Gegenteil: beim Verdienstaussfall bleibt dem Steuerzahler einiges an Kosten erspart, da viele Mandatsträger die Regelungen nicht nutzen.

(6) Insgesamt bleibt festzustellen, dass eine Mehrheit der berechtigten Mandatsträger Freistellungsregelungen und oder Verdienstaussfall nicht nutzen, obwohl sie dies könnten. Das liegt sehr wahrscheinlich weder daran, dass es im Alltag keine Probleme der Vereinbarkeit zwischen Mandat und Beruf und/oder Familie gibt, noch dass es nicht genug passende und detaillierte Regelungen gibt. Im Gegenteil, eher entsteht der Eindruck, dass die Beantragung manchmal als zu umständlich wahrgenommen wird und vor allem die Ausübung des Mandates möglichst unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle von Arbeitgebern und Kollegen stattfinden soll. Die Ausübung eines Mandates ist immer eine zusätzliche Belastung für gewählte Personen, die nur zum Teil durch Nutzung von Kompensationsregelungen ausgeglichen werden kann.

**Neuen Möglichkeiten in Bezug auf Pflege- und / oder Kinderbetreuung werden noch sehr selten genutzt**

## 4.2 Kommunales Ehrenamt

Die Ergebnisse bestätigen, dass die Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen vor allem in den größeren Städten konkurrenzdemokratisch geprägt ist. Dies zeigt sich an der starken Fraktionsdisziplin, dem Einfluss sogenannter Vorentscheidungsorgane, der Konflikthaftigkeit und der Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung. Trotzdem wird das Verhältnis zwischen der Kommunalvertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten als gut angesehen. Der Zeitaufwand für die ehrenamtliche Tätigkeit ist nicht unbeträchtlich und in den größeren Städten geht er zumindest bei den Personen mit mehreren Funktionen in Richtung einer Halbtagsstelle. Insbesondere in den Großstädten ist der Rat nach Ansicht von über 55% der Mandatsträger zu groß. Die Zusammensetzung der kommunalen Mandatsträger offenbart erhebliche Unterschiede zur Bevölkerung. Der typische Kommunalvertreter ist männlich, über 55 Jahre und hoch gebildet. Insbesondere der Frauenanteil ist trotz Verbesserungen in den letzten 20 Jahren ausbaufähig. Die Ergebnisse im Einzelnen:

(1) Kommunale Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen sind älter als der Bevölkerungsdurchschnitt, sehr gut ausgebildet und überwiegend männlich. Damit unterscheiden sie sich nicht wesentlich von anderen Mandatsträgern in Deutschland. Zwar fällt keine Alterskohorte komplett aus, doch sind es vor allem Schüler und Studenten, Berufseinsteiger und Mandatsträger im Lebensalter zwischen 30 und 40, die im Vergleich zur Bevölkerung erheblich unterrepräsentiert sind. Viele Mitglieder der Alterskohorte ab 30 befinden sich in der sog. „Rush-Hour des Lebens“, in der man eine Familie gründet und sich beruflich etabliert. Dieses Phänomen wurde bereits im Siebten Familienbericht der Bundesregierung beschrieben (Deutscher Bundestag 2006). Da ohnehin schon erhebliche Probleme der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu bewältigen sind, wird eine Mandatstätigkeit wahrscheinlich zunehmend auf spätere Lebensphasen vertagt.

Der Frauenanteil ist mit 26,7% in den Städten (Kreise 29,4) immer noch gering gemessen an dem Bevölkerungsdurchschnitt, dennoch ist er in den letzten Jahrzehnten deutlich angestiegen. Der Anstieg des relativen Frauenanteils insbesondere mit höherem Alter in der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens spiegelt sich in den Kommunalvertretungen nicht wider. In diesen Alterskohorten dominieren Männer. Zweidrittel der Mandatsträger haben die (Fach)Hochschulreife erworben, davon mehrheitlich auch den Hochschulabschluss. Lediglich jeder Fünfte hat eine Lehre/Berufsausbildung im dualen System absolviert, oder einen Fachabschluss. Die Akademisierung der Mandatstätigkeit ist in den jüngeren Alterskohorten sogar noch ausgeprägter, so dass mit einer weiter abnehmenden Repräsentation anderer Berufe in Zukunft zu rechnen ist.

**Kommunale Mandatsträger sind älter als der Bevölkerungsdurchschnitt, sehr gut ausgebildet und überwiegend männlich**

(2) Ratsmitglieder sind durchschnittlich in 3,1 Ausschüssen Mitglied und in weiteren 3,6 Ausschüssen Stellvertreter (Kreistagsmitglieder 2,4 bzw. 2,8). Auch hier gibt es bei den Städten eine – zumindest in ordentlicher Mitgliedschaft – eindeutige Verbindung zwischen Mitgliedschaften und Einwohnerzahl. Werden die Mandatsträger in den einwohnerstärksten Kommunen in 3,2 Ausschüsse im Mittel entsendet, sind es in den einwohnerschwächsten Städten nur 2,8 Ausschüsse. Mandatsträger haben in Nordrhein-Westfalen im Mittel – neben dem Sitz in der Kommunalvertretung – zwei weitere Funktionen (bspw. Fraktionsvorsitz, Mitglied Fraktionsvorstand, Ausschussvorsitz), in größeren Städten sogar noch mehr. Knapp ein Drittel aller Kreistagsmitglieder sind auch noch Mitglied des Stadtrates in ihrer Heimatstadt. Neben Funktionen im direkten Zusammenhang mit dem Mandat sind mehr als die Hälfte der Mandatsträger (Kreise 68,1%) in sonstiger ehrenamtlicher Funktion wie Sportvereine, Kirchen oder Verbände tätig.

**Mandatsträger haben häufig weitere ehrenamtliche Funktionen inne**

(3) Die Funktionsvielfalt geht selbstverständlich mit einem erhöhten Zeitaufwand einher. Es zeigt sich, dass der mittlere Zeitaufwand in den Städten *32,5 Stunden im Monat* beträgt (Kreise: 29,7 Stunden). Erwartungsgemäß sind es im Vergleich die Fraktionsvorsitzenden, die die meiste Zeit in ihre Tätigkeit investieren (43,9 Stunden je Monat; Kreise 40,8). In den einwohnerstärksten Städten Nordrhein-Westfalens fällt der Zeitaufwand bei Fraktionsvorsitzenden mit 56,4 Stunden noch deutlich höher aus. Dies ist auch auf die wachsende Aufgabenvielfalt der Kommunen im Mehrebenensystem zurückzuführen, die sich in Kreisen und kreisfreien Städten besonders auf den Zeitaufwand auswirkt. Als entscheidende Zeitfaktoren erweisen sich vor allem Tätigkeiten mit direktem Bezug zum Mandat (Rat und Ausschüsse, Fraktionssitzungen, der individuellen Vorbereitung und den Vorbesprechungen); die über 2/3 des Gesamtzeiteinsatzes ausmachen. Der Kontakt zu Dritten (Bürger, Vereine) in direktem Zusammenhang mit dem Mandat spielt dagegen zeitlich eher eine untergeordnete Rolle. Die Auswertung der offenen Antworten liefert einige Hinweise darauf, dass die zeitliche Belastung noch erheblich höher sein kann, wenn noch weitere Ämter oder Mandate hinzukommen.

**Es gibt einen z.T. erheblichen Zeitaufwand**

(4) Bezogen auf die kommunalen Entscheidungsprozesse zeigen sich deutliche Hinweise auf stärker konkurrenzdemokratische Verhaltensweisen, die mit zunehmender Größe der Kommunen zunehmen. In den einwohnerstärksten Städten werden Vorentscheidungen in höherem Maße in den Fraktionen getroffen. Die Fraktionsdisziplin ist höher. Die Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion(en) und Verwaltung ist vergleichsweise hoch. Dennoch wird bei Entscheidungen von zentralem Interesse für die Stadt eine breite Zustimmung angestrebt. Zudem wird das Verhältnis zwischen Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamten als gut erachtet. Wenn dem Hauptverwaltungsbeamten allerdings eine Mehrheitsfrak-

**Stärker konkurrenzdemokratische Verhaltensweisen**

tion mit anderer, parteipolitischer Färbung entgegensteht, drohen vor allem in den Kreisen (und in großen Kommunen) Blockadesituationen. Andererseits gelingt es dem Landrat offenbar besser, Konsens zu suchen und zu finden. Kreise erscheinen damit insgesamt weniger konfliktthaft. In kreisangehörigen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern steigt dagegen die Wahrscheinlichkeit zur Blockade, der Informationsfluss ist dort tendenziell eingeschränkt, und die Konsensfindung (auch durch Hauptverwaltungsbeamten) erschwert.

(5) Jeder Dritte Mandatsträger in NRW hält seinen Rat / Kreistag für zu groß, in Großstädten sogar über 50%.

(6) Bei den offenen Fragen thematisieren viele Mandatsträger, dass eine tatsächliche Handlungsfähigkeit in den Kommunen vielfach nicht mehr gegeben ist aufgrund der überaus schwierigen Finanzsituation aufgrund hoher Kosten im Sozialbereich und faktischen Problemen bei der Umsetzung von Konnexitätsprinzips. Die strukturelle Unterfinanzierung führt dazu, dass es de facto in vielen Fällen keine kommunale Selbstverwaltung mehr gibt, sondern man sich vielfach auf Mangelverwaltung beschränkt. Dieser Zustand gefährdet die demokratische Legitimität der Vertretungskörperschaften.

**Kritik am mangelnden kommunalen Handlungsspielraum**

## Literaturverzeichnis

- Behnke, Joachim/ Baur, Nina/ Behnke, Nathalie 2006: Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn, München u.a.
- Bogumil, Jörg 2010: Parteien in der Kommunalpolitik. Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?, in: Gehne, David H./Spier, Tim (Hrsg.): Krise oder Wandel der Parteiendemokratie. Die politischen Parteien zwischen Persistenz und Adaption. Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann, Wiesbaden, S. 37-48.
- Bogumil, Jörg/ Heinelt, Hubert, Hrsg., 2005: Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars 2013: „Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine Praxisorientierte Einführung.“ Bonn.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars (Hrsg.) 2016: Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin.
- Deutsche Bundestag 2006: Siebter Familienbericht. Berlin: Deutscher Bundestag (Drucksache 16/1360).
- Egner, Björn 2013: Das Ratsmitglied, das unbekannte Wesen, in: Egner, Björn / Krapp, Max-Christoph / Heinelt, Hubert 2013: Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden, S. 57-67.
- Egner, Björn/ Krapp, Max-Christoph/ Heinelt, Hubert 2013: Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden.
- Gehne, David H./ Holtkamp, Lars 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: Bogumil, Jörg/ Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden, S. 87-142.
- Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars 2011: Professionalisierung der Kommunalpolitik? Empirische und normative Befunde, in: Patzelt, Werner J./ Edinger, Michael (Hg.): Politik als Beruf, PVS-Sonderheft 44/2010 (erschienen 2011), S. 103–120.
- Holtkamp, Lars/ Schnittke, Sonja/ Wiechmann, Elke 2011: Die Stagnation der parlamentarischen Frauenrepräsentanz – Erklärungsansätze am Beispiel deutscher Großstädte. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 1/2011, S. 35-49.
- Innenministerium NRW 1989: Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Körner, Thomas/ Puch, Katharina/Wingarter, Christian 2012: Qualität der Arbeit, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik November 2012, S. 990-1001.

- Reiser, Marion 2006: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten. Dissertation. Wiesbaden.
- Reiser, Marion 2010: Ressourcen- oder mitgliederbasiert? Zwei Formen politischer Professionalisierung auf der lokalen Ebene und ihre institutionellen Ursachen, in: PVS-Sonderheft 44/2010 (erschienen 2011), S. 212-145.
- Schulenburg, Klaus 2001: Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme. Köln.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1: Modelle der Erwerbstätigkeit der Mandatsträger (Städte und Kreise).....</i>	<i>9</i>
<i>Abbildung 2: Typen nichterwerbstätige Mandatsträger (Städte und Kreise).....</i>	<i>10</i>
<i>Abbildung 3: Wirtschaftsbereiche der Erwerbstätigkeit der Mandatsträger (Städte und Kreise).....</i>	<i>10</i>
<i>Abbildung 4: Anteil flexibler und fester Arbeitszeiten bei Erwerbstätigen und Selbstständigen (Städte, Kreise, Bevölkerung).....</i>	<i>12</i>
<i>Abbildung 5: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Mandatsträger (Städte und Kreise).....</i>	<i>12</i>
<i>Abbildung 6: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen (Städte und Kreise).....</i>	<i>14</i>
<i>Abbildung 7: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen nach Arbeitszeitmodell (Städte).....</i>	<i>15</i>
<i>Abbildung 8: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen nach Arbeitszeitmodell (Kreise).....</i>	<i>16</i>
<i>Abbildung 9: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen nach Wirtschaftsbereichen (Städte).....</i>	<i>17</i>
<i>Abbildung 10: Varianten der (Nicht-) Nutzung von Freistellungsregelungen nach Wirtschaftsbereichen (Kreise).....</i>	<i>17</i>
<i>Abbildung 11: Nutzung von unterschiedlichen Freistellungsregelungen (Kreise und Städte).....</i>	<i>18</i>
<i>Abbildung 12: Nutzung von unterschiedlichen Freistellungsregelungen nach Arbeitszeiten (Städte).....</i>	<i>19</i>
<i>Abbildung 13: Nutzung von unterschiedlichen Freistellungsregelungen nach Arbeitszeiten (Kreise).....</i>	<i>19</i>
<i>Abbildung 14: Ablehnung der Freistellung aufgrund betrieblicher Belange (Städte und Kreise).....</i>	<i>20</i>
<i>Abbildung 15: Verweigerung der Anrechnung der Arbeitszeit bei Freistellung bei Erwerbstätigen mit flexiblen Arbeitszeiten (Städte und Kreise).....</i>	<i>21</i>
<i>Abbildung 16: Nutzung der Verdienstaustausfallsregelungen durch verschiedene Gruppen von Ratsmitgliedern.....</i>	<i>22</i>
<i>Abbildung 17: Nutzung der Verdienstaustausfallsregelungen durch verschiedene Gruppen von Kreistagsmitgliedern.....</i>	<i>22</i>
<i>Abbildung 18: Nutzung der Verdienstaustausfallsmöglichkeiten durch Gruppen von Ratsmitgliedern.....</i>	<i>24</i>
<i>Abbildung 19: Nutzung der Verdienstaustausfallsmöglichkeiten durch Gruppen von Kreistagsmitgliedern.....</i>	<i>24</i>
<i>Abbildung 20: Alter der Mandatsträger.....</i>	<i>33</i>
<i>Abbildung 21: Geschlecht.....</i>	<i>34</i>
<i>Abbildung 22: Anteil Frauen nach Alterskohorte.....</i>	<i>35</i>
<i>Abbildung 23: Schulausbildung der Mandatsträger.....</i>	<i>36</i>
<i>Abbildung 24: Beruflicher Bildungsabschluss.....</i>	<i>38</i>
<i>Abbildung 25: Funktionen der Mandatsträger.....</i>	<i>41</i>
<i>Abbildung 26: Zusätzliche Funktionen der Mandatsträger.....</i>	<i>42</i>

<i>Abbildung 27: Zeitaufwand in Stunden pro Monat.....</i>	<i>44</i>
<i>Abbildung 28: Zeitaufwand nach Funktionen.....</i>	<i>46</i>
<i>Abbildung 29: Relativer Zeitaufwand nach Tätigkeiten (Städte und Gemeinden).....</i>	<i>47</i>
<i>Abbildung 30: Anzahl der Ausschussmitgliedschaften.....</i>	<i>48</i>
<i>Abbildung 31: Beratungs- und Entscheidungsverhalten nach Größenklassen.....</i>	<i>50</i>
<i>Abbildung 32: Verhältnis Hauptverwaltungsbeamter / Kommunalvertretung.....</i>	<i>51</i>
<i>Abbildung 33: Verhältnis Bürgermeister/ Kommunalvertretung nach Größenklassen.....</i>	<i>52</i>
<i>Abbildung 34: Beurteilung der aktuellen Größe des Rates/ des Kreistages.....</i>	<i>53</i>
<i>Tabelle 1: Auswahlverfahren der Kommunen.....</i>	<i>6</i>
<i>Tabelle 2: Rücklauf der Befragung (Städte und Kreise).....</i>	<i>7</i>
<i>Tabelle 3: Starre und flexible Arbeitszeiten bei Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten (Städte und Kreise).....</i>	<i>11</i>
<i>Tabelle 4: Varianten der Nichtnutzung.....</i>	<i>14</i>
<i>Tabelle 5: Vergleich Schulabschlüsse Mandatsträger/ Bevölkerung.....</i>	<i>37</i>
<i>Tabelle 6: Verteilung der Schulabschlüsse in den Alterskohorten.....</i>	<i>37</i>
<i>Tabelle 7: Vergleich Bevölkerung/ Mandatsträger in NRW nach beruflichen Bildungsabschluss.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabelle 8: Verteilung der Bildungsabschlüsse nach Alterskohorten.....</i>	<i>40</i>
<i>Tabelle 9: Zeitaufwand des Mandates.....</i>	<i>45</i>

## Anhang

### A Liste der befragten Kommunen

Typ	Name
Kreis:	Soest Wesel Recklinghausen Gütersloh Märkischer Kreis Ennepe-Ruhr-Kreis
Stadt/Gemeinde < 20.000	Kreuzau Bad Driburg Kirchlengern Titz Linnich Rommerskirchen Heek Schermbeck Medebach Issum Ostbevern Schalksmühle Hiddenhausen Langerwehe Bestwig Rhede
Stadt/Gemeinde 20.000 - 49.999	Kevelaer Hamminkeln Soest Datteln Lengerich Brühl Steinhagen Bornheim Warendorf Geldern Meckenheim Fröndenberg/Ruhr Kleve Coesfeld
Stadt/Gemeinde 50.000 - 99.999	Dorsten Ahlen Hilden Meerbusch Hattingen Rheine Minden Herten
Stadt/Gemeinde > 100.000	Siegen Mülheim an der Ruhr Bochum Duisburg Bonn Münster Paderborn

## B Repräsentativitätsprüfung

### Parteien/Wählergruppen (Städte)

Parteien	NRW	AG	SP	Anteil NRW	Anteil AG	Anteil SP	Abweichung SP - AG	Abweichung SP - NRW
CDU	6149	731	399	41,12	38,76	35,91	-2,85	-5,21
SPD	4533	595	375	30,31	31,55	33,75	2,21	3,44
B90/Die Grünen	1421	201	141	9,50	10,66	12,69	2,03	3,19
FDP	789	92	61	5,28	4,88	5,49	0,61	0,21
Die Linke	331	42	15	2,21	2,23	1,35	-0,88	-0,86
AfD	94	12	5	0,63	0,64	0,45	-0,19	-0,18
Piraten	76	5	3	0,51	0,27	0,27	0	-0,24
Wählergruppen	1438	144	87	9,62	7,64	7,83	0,2	-1,79
Sonstige	123	64	25	0,82	3,39	2,25	-1,14	1,43
Gesamt	14954	1886	1111	100	100	100		

AG = Auswahlgesamtheit, SP = Stichprobe

### Parteien/Wählergruppen (Kreise)

	NRW	AG	SP	Anteil NRW	Anteil AG	Anteil SP	Abweichung SP - AG	Abweichung SP - NRW
CDU	811	154	97	42,51	38,79	37,02	-1,77	-3,72
SPD	570	136	94	29,87	34,26	35,88	1,62	4,39
B90/Die Grünen	199	38	29	10,43	9,57	11,07	1,5	-0,86
FDP	92	14	7	4,82	3,53	2,67	-0,85	-1,29
Die Linke	72	16	8	3,77	4,03	3,05	-0,98	0,26
AfD	47	8	6	2,46	2,02	2,29	0,27	-0,44
Piraten	26	3	3	1,36	0,76	1,15	0,39	-0,60
Wählergruppen	80	16	10	4,19	4,03	3,82	-0,21	-0,16
Sonstige	11	12	8	0,58	3,02	3,05	0,03	2,44
	1908	397	262	100,00	100	100		

### Geschlecht

	NRW			AG			SP		
	Ge-samt	Frauen	Frauenan-teil	Ge-samt	Frauen	Frauenan-teil	Ge-samt	Frauen	Frauenan-teil
Städte	14954	3681	24,62	1922	515	26,80	1033	275	26,62
Kreise	1908	550	28,83	397	128	32,24	240	71	29,58
Ge-samt	16862	4231	25,09	2319	643	27,73	1273	346	27,18

## Städte nach Größenklassen

			Anteil AG	Anteil SP	Abweichungen
unter 20	474	232	25,13	20,88	-4,25
20-50	563	388	29,85	34,92	5,07
50-100	339	207	17,97	18,63	0,66
über 100	510	284	27,04	25,56	-1,48
<b>Gesamt</b>	1886	1111	100	100	

## Kreise

	N	Rücklauf	Anteil AG	Anteil SP	Abweichungen
Ennepe-Ruhr-Kreis	66	43	16,62	16,41	-0,21
Kreis Gütersloh	60	37	15,11	14,12	-0,99
Kreis Recklinghausen	72	50	18,14	19,08	0,95
Kreis Soest	67	43	16,88	16,41	-0,46
Märkischer Kreis	66	42	16,62	16,03	-0,59
Wesel, Kreis	66	47	16,62	17,94	1,31
Gesamtergebnis	397	262	100,00	100,00	

## C Fragebogen mit Häufigkeitsauswertung

### Städte

#### A Erwerbstätigkeit, Arbeitszeitmodelle und Freistellung

##### 1. Zunächst möchten wir Ihnen einige Fragen zu Ihrer Erwerbstätigkeit stellen.

Welche Erwerbssituation trifft auf Sie zu?

Vollzeiterwerbstätig	43,9 %
Teilzeiterwerbstätig (< 39,5 Stunden/ Woche)	11,5 %
Altersteilzeit	1,0 %
Geringfügig erwerbstätig, 450 Euro Job, Minijob	1,2 %
Gelegentlich oder unregelmäßig beschäftigt	0,4 %
Selbstständig / freiberuflich tätig	13,0 % ⇒ bitte weiter mit <b>Frage 2b</b>
In einer beruflichen Ausbildung/Lehre	0,5 %
In einer Umschulung	0,1 %
Freiwilliges Soziales Jahr / Bundesfreiwilligendienst	0,0 %
Mutterschafts-, Erziehungsurlaub, Elternzeit oder sonstige Beurlaubung	0,3 %
Nicht erwerbstätig (einschl. Rentner/in, Student/in, Schüler/in, Arbeitslose, Hausfrauen/-mann, etc.)	28,1 % ⇒ bitte weiter mit <b>Frage 2d</b>

##### 2a. In welchem Bereich üben Sie eine Erwerbstätigkeit aus?

Führungsposition - Privatwirtschaft	8,9 %
Mittleres Management - Privatwirtschaft	8,5 %
Angestellte/r – Privatwirtschaft	22,4 %
Facharbeiter/in	3,4 %
Ungelernte/r Arbeiter/in	0,8 %
Leitende/r Beamtin/ Beamter – Bund	1,7 %
Leitende/r Beamtin/ Beamter – Land	3,6 %
Leitende/r Beamtin/ Beamter – Kommune	1,9 %
Sonstige/r Beamtin/ Beamter – Bund	1,7 %
Sonstige/r Beamtin/ Beamter – Land	3,4 %
Sonstige/r Beamtin/ Beamter – Kommune	2,5 %
Angestellte/r – öffentlicher Dienst - Bund	3,6 %
Angestellte/r – öffentlicher Dienst - Land	6,4 %
Angestellte/r – öffentlicher Dienst - Kommune	10,6 %
Vollzeitpolitiker/in	0,3 %
Lehrer/in bzw. Wissenschaftler/in	7,8 %
Anderer Beruf	12,4 %

##### 2b. Wie viele Stunden arbeiten Sie normalerweise die Woche?

38,4 (Mittelwert)

## 2c. Welches Arbeitszeitmodell trifft auf Ihre Erwerbssituation zu?

### *Vollzeit*

Starre Arbeitszeitregelung (Normalarbeitszeit)	12,8 %
Starre Arbeitszeitregelung (Schichtarbeit)	2,9 %
Arbeitszeitkonto	4,4 %
Gleitzeit (bei festgelegter täglicher Arbeitszeit)	25,4 %
Völlig flexibel (Vertrauensarbeitszeit, Telearbeitszeit, freie Zeiteinteilung)	24,8 %
Anderes Modell, und zwar: _____	6,8 %

### *Teilzeit (< 39,5 Stunden/ Woche)*

Starre Arbeitszeitregelung (Normalarbeitszeit)	4,8 %
Starre Arbeitszeitregelung (Schichtarbeit)	0,9 %
Arbeitszeitkonto	2,0 %
Gleitzeit (bei festgelegter täglicher Arbeitszeit)	5,2 %
Völlig flexibel (Vertrauensarbeitszeit, Telearbeitszeit, freie Zeiteinteilung)	7,4 %
Anderes Modell, und zwar: _____	2,6 %

⇒ Nächste Frage bitte nur ‚Nicht-Erwerbstätige‘.

## 2d. Wenn Sie nicht vollzeit- oder teilzeiterwerbstätig sind: Sagen Sie uns bitte, zu welcher Gruppe der folgenden Liste Sie gehören.

Rentner/in, Pensionär/in, im Vorruhestand	84,3 %
Hausfrau/ Hausmann	8,4 %
Arbeitslose/ -suchende	1,7 %
Studierende/ r	4,3 %
Schülerin/ Schüler	0,0 %
Dauerhaft Erwerbsunfähige	1,0 %
Sonstiges	0,3 %

## Freistellung (§ 44 GO NW) und Verdienstausschlag (Entschädigung der Ratsmitglieder - § 45 GO NW)

⇒ ‚Selbstständig / freiberuflich tätige Personen‘ bitte weiter mit **Frage 6a**.

⇒ ‚Nicht-Erwerbstätige‘ bitte weiter mit **Frage 6a**.

Laut Gemeindeordnung NRW darf niemand gehindert werden, sich um ein Mandat als Ratsmitglied, Mitglied einer Bezirksvertretung oder Mitglied eines Ausschusses zu bewerben, es anzunehmen oder auszuüben (§ 44 Abs. 1 Satz 1 GO NW). Die Ratsmitglieder, Mitglieder der Bezirksvertretungen oder Mitglieder der Ausschüsse sind für die Zeit der Ausübung des Mandats von ihrer Verpflichtung zur Arbeit freizustellen (§ 44 Abs. 2 Satz 1 GO NW).

**3. Wird aktuell die Freistellung zur Ausübung des Mandats gestattet und von Ihnen in Anspruch genommen?**

<input type="checkbox"/> 42,6 %	Ja, die Freistellung wird gestattet und in Anspruch genommen	
<input type="checkbox"/> 32,3 %	Nein, die Freistellung wird zwar gestattet, aber nicht in Anspruch genommen.	⇒ bitte weiter mit <b>Frage 6a</b>
<input type="checkbox"/> 21,0 %	Nein, die Freistellung wird weder gestattet, noch in Anspruch genommen.	⇒ bitte weiter mit <b>Frage 6a</b>
<input type="checkbox"/> 4,2 %	Nein, kein Antrag auf Freistellung gestellt.	⇒ bitte weiter mit <b>Frage 6a</b>

**4. Wenn ja, welche Freistellungsregelung nutzen Sie aktuell?**

*Kreuzen Sie bitte die zutreffende(n) Antwort(en) an*

Freistellung zur Ausübung des Mandats (§ 44 Abs. 2 Satz 1 GO NW).	77,7 %
Freistellungsanspruch zur Teilnahme an kommunalpolitischen Bildungsveranstaltungen an bis zu acht Arbeitstagen (§ 44 Abs. 3 Satz 1 GO NW) wird in Anspruch genommen.	3,2 %
Zeit der ehrenamtlichen Tätigkeit bei flexibler Arbeitszeitregelung wird zur Hälfte der Arbeitszeit angerechnet (§ 44 Abs. 2 Satz 4 GO NW).	19,1 %

**5a. Wurde die Freistellung aufgrund zwingend betrieblicher Belange bereits abgelehnt?**

Ja 8,7 %      Nein 91,3 %

**5b. Wurde die Freistellung aus anderen Gründen bereits einmal abgelehnt?**

4,9 % Ja      Wenn ja, weswegen? \_\_\_\_\_  
 95,1 % Nein

**5c. Wurde die Freistellung zur Ausübung des Mandats gewährt, der Anrechnungsanspruch (Zeitgut-schrift) allerdings abgelehnt? (Ausgleich erfolgt mittels Arbeitszeitkonto, etc.)**

Ja 12,3 %      Nein 87,7 %

**Ein Ratsmitglied, ein Mitglied einer Bezirksvertretung oder ein Mitglied eines Ausschusses hat Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalles, der ihm durch die Mandatsausübung entsteht, soweit sie während der Arbeitszeit erforderlich ist (§ 45 Abs. 1 Satz 1 GO NW).**

**6a. Haben Sie den gesetzlichen Anspruch auf Verdienstausfall geltend gemacht (Entschädigung der Ratsmitglieder - § 45 GO NW)?**

Ja 15,3 %      Nein 84,7 %  ⇒ wenn nein, bitte weiter mit **Frage 7**

## 6b. Wenn ja, wie?

Kreuzen Sie bitte die zutreffende Antwort an

Für abhängig Erwerbstätige: Verdienstausschlag gemäß Hauptsatzung wird erstattet	24,4 %
Für Selbstständige: Verdienstausschlag nach billigem Ermessen wird erstattet	40,0 %
Personen, die (a) einen Haushalt mit mindestens zwei Personen, von denen mindestens ein Kind unter 14 Jahren oder eine anerkannt pflegebedürftige Person, oder (b) mit mindestens drei Personen führen, und nicht oder unter 20 h/Woche erwerbstätig sind, erhalten für die mandatsbedingte Abwesenheit vom Haushalt den Regelstundensatz.	5,6 %
Während der mandatsbedingten Abwesenheit vom Haushalt ist eine entgeltliche Kinderbetreuung notwendig. Kosten werden auf Antrag erstattet.	0,0 %
Anspruch auf Verdienstausschlag wird an Arbeitgeber abgetreten. Der Arbeitgeber macht den Anspruch auf Verdienstausschlag bei der Kommune geltend.	30,0 %

## B Allgemeine Bedingungen des Ehrenamtes und der Mandatsausübung

7. Seit wann sind Sie Mitglied des Rates Ihrer Stadt/Gemeinde? 2005,9 (Jahr, z.B. 1999)

8. Seit wann sind Sie Mitglied Ihrer jetzigen Partei/Wählervereinigung? 1995,7 (Jahr, z.B. 1999)

1,2 % Kein Mitglied einer Partei/ Wählervereinigung

## 9. Welche Funktion(en) üben Sie im Zusammenhang der Mandatsstätigkeit aus?

Kreuzen Sie bitte die zutreffende(n) Antwort(en) an. Mehrfachantworten sind möglich.

Fraktionsvorsitzende/r bzw. Vorsitzende/r der Ratsgruppe	15,5 %
Mitglied Fraktionsvorstand (stellv. Fraktionsvorsitzende/r, etc.)	31,6 %
Einfaches Mitglied der Fraktion/der Ratsgruppe	47,2 %
Einfaches Mitglied des Rates/ der Stadtverordnetenversammlung	33,4 %
Ausschussvorsitzende/r	25,0 %
Sprecher/in der Fraktion (Ausschuss)	29,2 %
Stellvertretende/r Bürgermeister/in	5,7 %
Bezirksbürgermeister/in	1,0 %
Mitglied des Kreistages	3,6 %
Mitglied der Bezirksvertretung	3,1 %
Mitglied der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr, LVR, LWL, etc.	5,2 %
Mitglied des Aufsichtsrates (Sparkassen, Baugenossenschaften)	29,2 %
Mitglied weiterer Organe der Gemeinde (bspw. Integrationsrat, § 27 GO NRW)	20,4 %
Funktionen im Rahmen sonstiger ehrenamtlicher Tätigkeit (Vorstand in Partei, Vereinen, etc.)	56,1 %

## 10. In wie vielen Ausschüssen sind Sie Mitglied?

Mitglied (ordentlich) in 3,1 Ausschüssen.

Stellv. Mitglied in 3,5 Ausschüssen.

11a. Wann beginnt üblicherweise die Ratssitzung? k. A.

11b. Wenn Sie Mitglied einer Fraktion/Ratsgruppe sind:  
Wann beginnt üblicherweise die Fraktionssitzung? k. A.

**12a. Wie viele Stunden verbringen Sie pro Monat durchschnittlich in direktem Zusammenhang mit der Ausübung Ihres Mandats, ausgenommen die Ferienzeit (bspw. Rat und Ausschüsse, Fraktion, Vorbereitungen, Klausurtagungen, Gespräche mit Einwohnern)?**

Stunden/Monat (geschätzt): 32,5 (Mittelwert)

**12b. Ausgehend vom genannten Zeitaufwand würden wir gerne wissen, wie hoch jeweils der Anteil der nachfolgenden zehn Tätigkeiten daran ist (ebenfalls hochgerechnet auf den Monat)?**

Mittelwerte

23,2 %	Fraktionssitzung (auch Ratsgruppe)
2,9 %	Fraktionsvorstandssitzung
24,8 %	Rat und Ausschüsse
7,9 %	Vorbereitungen zu Rat und Ausschüssen
13,9 %	Individuelle Vorbereitung auf Rat und Ausschüsse
2,4 %	Andere Gremien (Bezirksvertretung, etc.)
2,8 %	Klausurtagungen/ Schulungen
9,1 %	Kontakt zu Dritten in direktem Zusammenhang zu Ihrem Mandat (Bürger, Vereine, etc.)
5,4 %	Sonstige Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung des Mandates
5,9 %	Sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten

**13. Wie stark identifizieren Sie sich in Ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit mit nachfolgenden Rollen?**

	sehr stark	stark	eher schwach	sehr schwach	überhaupt nicht
Fürsprecher/in breiter gesellschaftlicher Gruppen & gesellschaftlicher Anliegen	27,9 %	57,0 %	12,5 %	1,7 %	0,9 %
Experte/in mit Fachwissen	15,2 %	60,3 %	22,2 %	1,6 %	0,8 %
Anwalt/Anwältin organisierter Einzelinteressen/ bzw. der Einwohner/innen	6,2 %	32,4 %	41,6 %	12,8 %	7,0 %
Parteil Politiker/in (programmatisch)	7,1 %	38,2 %	38,9 %	11,6 %	4,2 %
Pragmatiker/in	21,3 %	54,0 %	18,8 %	4,0 %	1,9 %
Repräsentant/in meiner Stadt	23,3 %	45,6 %	24,8 %	5,1 %	1,3 %
Repräsentant/in meines Wahlkreises	24,0 %	24,2 %	25,0 %	6,3 %	2,5 %
Initiator/in neuer Projekte und Problemlösungen	15,3 %	58,2 %	23,3 %	2,9 %	0,3 %

**14. Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Rat in der aktuellen Ratsperiode aus?**

Bitte kreuzen Sie die zutreffendste Antwort an.

Keine bzw. stetig wechselnde Mehrheiten	30,7 %
Absolute Mehrheit einer Fraktion	14,3 %
Dauerhafte Zusammenarbeit <b>zwischen einzelnen Fraktionen</b> (ohne schriftliche Vereinbarung)	22,4 %
Dauerhafte Zusammenarbeit <b>zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/ Ratsgruppen</b> (ohne schriftliche Vereinbarung)	4,6 %
Dauerhafte Zusammenarbeit <b>zwischen einzelnen Fraktionen (mit Koalitionsvertrag)</b>	27,2 %
Dauerhafte Zusammenarbeit <b>zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/ Ratsgruppen (mit Koalitionsvertrag)</b>	0,8 %

**15. Verfügt Ihre Fraktion / Gruppe über eine Mehrheit im Rat (absolute Mehrheit oder Mehrheit durch Zusammenarbeit)?**

Ja 34,6 %    Nein 64,5 %    Ich bin kein Mitglied einer Fraktion oder Gruppe 0,9 %

**16. Wie beurteilen Sie die aktuelle Größe des Rates?**

**Der Rat ist ...**

...zu groß. 31,8 %    ...genau richtig. 66,4 %    ...zu klein. 1,8 %

**17. Im Folgenden haben wir einige Aussagen hinsichtlich der Beratungs- und Entscheidungsmuster im Rat zusammengestellt. Wie schätzen Sie diese ein?**

	trifft völlig zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
Die Beratungen im Rat und in den Ausschüssen sind in aller Regel konfliktbehaftet.	11,7 %	41,8 %	39,7 %	0,8 %
Bei Entscheidungen von zentralem Interesse für meine Stadt wird eine breite Zustimmung angestrebt.	30,2 %	56,8 %	12,2 %	0,8 %
Dauerhafte Ratsmehrheiten sind für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe unwichtig.	11,8 %	31,7 %	40,0 %	16,6 %
Selbst in Sachfragen mangelt es an der Bereitschaft, Konsens zu erzielen.	6,3 %	29,8 %	53,7 %	10,1 %
Die Beratungen im Rat und in den Ausschüssen sind nur noch Formsache. Vorentscheidungen werden bereits in den Fraktionen / Gruppen getroffen.	15,3 %	46,5 %	34,3 %	3,9 %
Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse ist eine Koalition der beiden stärksten Fraktionen unausweichlich.	4,9 %	15,2 %	36,0 %	44,0 %
Die Mitglieder meiner Fraktion/ Gruppe stimmen nahezu immer geschlossen ab.	35,8 %	53,9 %	9,1 %	1,2 %
Bei wichtigen Personalentscheidungen (z.B. Dezernentenwahlen) wird eine breite Zustimmung angestrebt.	29,4 %	53,6 %	13,6 %	3,5 %

**18. Nun möchten wir Sie nach Ihren Erfahrungswerten im Zusammenspiel des Rates mit dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin fragen. Wie schätzen Sie nachfolgende Aussagen ein?**

	trifft völlig zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
Das Verhältnis des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin zum Rat ist gut.	26,7 %	53,5 %	17,9 %	1,9 %
Wenn dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin Mehrheitsfraktionen mit anderer, parteipolitischer Färbung entgegenstehen, drohen häufig Blockadesituationen.	14,1 %	59,1 %	24,4 %	2,4 %
Wenn der Bürgermeister/die Bürgermeisterin von der Richtigkeit einer Entscheidung überzeugt ist, schafft er es fast immer, die dafür nötigen Mehrheiten zu finden.	30,9 %	42,4 %	21,4 %	5,4 %
Vor wichtigen Sachentscheidungen hält der Bürgermeister/die Bürgermeisterin mit (möglichst) allen Fraktionsvorsitzenden Rücksprache.	25,5 %	51,8 %	19,2 %	3,5 %
In wichtigen Sachfragen versucht der Bürgermeister/die Bürgermeisterin fraktionsübergreifend Konsens zu erzielen.	12,5 %	48,6 %	34,6 %	4,3 %
Dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin gelingt es auch, in wichtigen Sachfragen fraktionsübergreifend Konsens zu erzielen.	11,7 %	37,3 %	40,0 %	11,0 %

## C Angaben zu Ihrer Person

Bitte beantworten Sie uns zuletzt noch folgende biographische Fragen:

19. Ihr Geschlecht: Weiblich 26,7 % männlich 73,7 %

20. Ihr Alter: 55,8 (Mittelwert)

21. Wie lange wohnen Sie bereits in Ihrer Stadt? 49,8 Jahre (Mittelwert)

### 22. Welche schulische und berufliche Ausbildung haben Sie erworben?

#### *Schulbildung*

Kein Abschluss	0,1 %
Noch in schulischer Ausbildung	0,0 %
Haupt- /Volksschulabschluss	11,9 %
Polytechnische Oberschule	0,2 %
Realschulabschluss	15,6 %
Fachhochschul- /Hochschulreife	72,2 %

#### *Beruflicher Bildungsabschluss*

Ohne beruflichen Bildungsabschluss	2,5 %
Lehre/ Berufsausbildung im dualen System	24,2 %
Fachschulabschluss (einschl. Meister-/Technikerausbildung)	21,6 %
Hochschulabschluss	47,0 %
Promotion	4,7 %

### 23. Haben Sie noch weitere Anmerkungen, Vorschläge oder kritische Kommentare zu den Themen unserer Befragung?

---

---

---

---

---

---

---

### 24. Gibt es aus Ihrer Sicht weitere Themen im Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltung in NRW, die in Zukunft stärker behandelt werden sollten?

---

---

---

---

---

---

---

## Kreise

### A Erwerbstätigkeit, Arbeitszeitmodelle und Freistellung

#### 1. Zunächst möchten wir Ihnen einige Fragen zu Ihrer Erwerbstätigkeit stellen.

Welche Erwerbssituation trifft auf Sie zu?

Vollzeiterwerbstätig	36,1 %
Teilzeiterwerbstätig (< 39,5 Stunden/ Woche)	13,3 %
Altersteilzeit	0,8 %
Geringfügig erwerbstätig, 450 Euro Job, Minijob	2,7 %
Gelegentlich oder unregelmäßig beschäftigt	0,0 %
Selbstständig / freiberuflich tätig	12,5 % <input type="checkbox"/> ⇒ bitte weiter mit <b>Frage 2b</b>
In einer beruflichen Ausbildung/Lehre	0,4 %
In einer Umschulung	0,0 %
Freiwilliges Soziales Jahr / Bundesfreiwilligendienst	0,0 %
Mutterschafts-, Erziehungsurlaub, Elternzeit oder sonstige Beurlaubung	0,4 %
Nicht erwerbstätig (einschl. Rentner/in, Student/in, Schüler/in, Arbeitslose, Hausfrauen/-mann, etc.)	33,7 % <input type="checkbox"/> ⇒ bitte weiter mit <b>Frage 2d</b>

#### 2a. In welchem Bereich üben Sie eine Erwerbstätigkeit aus?

Führungsposition - Privatwirtschaft	10,3 %
Mittleres Management - Privatwirtschaft	6,6 %
Angestellte/r – Privatwirtschaft	25,0 %
Facharbeiter/in	0,7 %
Ungelernte/r Arbeiter/in	0,0 %
Leitende/r Beamtin/ Beamter – Bund	0,0 %
Leitende/r Beamtin/ Beamter – Land	2,9 %
Leitende/r Beamtin/ Beamter – Kommune	0,0 %
Sonstige/r Beamtin/ Beamter – Bund	1,5 %
Sonstige/r Beamtin/ Beamter – Land	7,4 %
Sonstige/r Beamtin/ Beamter – Kommune	1,5 %
Angestellte/r – öffentlicher Dienst - Bund	4,4 %
Angestellte/r – öffentlicher Dienst - Land	5,9 %
Angestellte/r – öffentlicher Dienst - Kommune	8,8 %
Vollzeitpolitiker/in	2,2 %
Lehrer/in bzw. Wissenschaftler/in	9,6 %
Anderer Beruf	13,2 %

#### 2b. Wie viele Stunden arbeiten Sie normalerweise die Woche?

38,4 (Mittelwert)

## 2c. Welches Arbeitszeitmodell trifft auf Ihre Erwerbssituation zu?

### **Vollzeit**

Starre Arbeitszeitregelung (Normalarbeitszeit)	13,9 %
Starre Arbeitszeitregelung (Schichtarbeit)	1,2 %
Arbeitszeitkonto	1,2 %
Gleitzeit (bei festgelegter täglicher Arbeitszeit)	22,9 %
Völlig flexibel (Vertrauensarbeitszeit, Telearbeitszeit, freie Zeiteinteilung)	25,3 %
Anderes Modell, und zwar: _____	7,8 %

### **Teilzeit (< 39,5 Stunden/ Woche)**

Starre Arbeitszeitregelung (Normalarbeitszeit)	5,4 %
Starre Arbeitszeitregelung (Schichtarbeit)	0,0 %
Arbeitszeitkonto	2,4 %
Gleitzeit (bei festgelegter täglicher Arbeitszeit)	5,4 %
Völlig flexibel (Vertrauensarbeitszeit, Telearbeitszeit, freie Zeiteinteilung)	11,4 %
Anderes Modell, und zwar: _____	3,0 %

⇒ Nächste Frage bitte nur ‚Nicht-Erwerbstätige‘.

## 2d. Wenn Sie nicht vollzeit- oder teilzeiterwerbstätig sind: Sagen Sie uns bitte, zu welcher Gruppe der folgenden Liste Sie gehören.

Rentner/in, Pensionär/in, im Vorruhestand	91,7 %
Hausfrau/ Hausmann	6,0 %
Arbeitslose/ -suchende	1,2 %
Studierende/ r	1,2 %
Schülerin/ Schüler	0,0 %
Dauerhaft Erwerbsunfähige	0,0 %
Sonstiges	0,0 %

## Freistellung (§ 29 KrO NRW) und Verdienstausschlag (Entschädigung der Kreistagsmitglieder - § 30 KrO NRW)

⇒ ‚Selbstständig / freiberuflich tätige Personen‘ bitte weiter mit **Frage 6a**.

⇒ ‚Nicht-Erwerbstätige‘ bitte weiter mit **Frage 6a**.

**Laut Kreisordnung NRW darf niemand gehindert werden, sich um ein Mandat als Mitglied des Kreises oder eines Ausschusses zu bewerben, es anzunehmen oder auszuüben (§ 29 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW). Die Kreistagsmitglieder und Mitglieder der Ausschüsse sind für die Zeit der Ausübung des Mandats von ihrer Verpflichtung zur Arbeit freizustellen (§ 29 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW).**

**3. Wird aktuell die Freistellung zur Ausübung des Mandats gestattet und von Ihnen in Anspruch genommen?**

57,8 %	Ja, die Freistellung wird gestattet und in Anspruch genommen	
26,7 %	Nein, die Freistellung wird zwar gestattet, aber nicht in Anspruch genommen.	⇒ bitte weiter mit <b>Frage 6a</b>
13,3 %	Nein, die Freistellung wird weder gestattet, noch in Anspruch genommen.	⇒ bitte weiter mit <b>Frage 6a</b>
2,2 %	Nein, kein Antrag auf Freistellung gestellt.	⇒ bitte weiter mit <b>Frage 6a</b>

**4. Wenn ja, welche Freistellungsregelung nutzen Sie aktuell?**

*Kreuzen Sie bitte die zutreffende(n) Antwort(en) an*

Freistellung zur Ausübung des Mandats (§ 29 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW).	80,8 %
Freistellungsanspruch zur Teilnahme an kommunalpolitischen Bildungsveranstaltungen an bis zu acht Arbeitstagen wird in Anspruch genommen (§ 29 Abs. 3 Satz 1 KrO NRW).	0,0 %
Zeit der ehrenamtlichen Tätigkeit bei flexibler Arbeitszeitregelung wird zur Hälfte der Arbeitszeit angerechnet (§ 29 Abs. 2 Satz 4 KrO NRW).	19,2 %

**5a. Wurde die Freistellung aufgrund zwingend betrieblicher Belange bereits abgelehnt?**

Ja 9,1 %      Nein 90,9 %

**5b. Wurde die Freistellung aus anderen Gründen bereits einmal abgelehnt?**

Ja 7,9 %      Wenn ja, weswegen? \_\_\_\_\_  
Nein 92,1 %

**5c. Wurde die Freistellung zur Ausübung des Mandats gewährt, der Anrechnungsanspruch (Zeitgut-schrift) allerdings abgelehnt? (Ausgleich erfolgt mittels Arbeitszeitkonto, etc.)**

Ja 20,5 %      Nein 79,5 %

**Ein Kreistagsmitglied im Kreistag, ein Kreistagsmitglied im Kreisausschuss oder ein Mitglied in einem Ausschuss hat Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalles, der ihm durch die Mandatsausübung ent-steht, soweit sie während der Arbeitszeit erforderlich ist (§ 30 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW).**

**6a. Haben Sie den gesetzlichen Anspruch auf Verdienstausfall geltend gemacht (Entschädigung der Kreistagsmitglieder - § 30 KrO NRW)?**

Ja 22,1 %      Nein 77,9 % □ ⇒ wenn nein, bitte weiter mit **Frage 7**

## 6b. Wenn ja, wie?

Kreuzen Sie bitte die zutreffende Antwort an

Für abhängig Erwerbstätige: Verdienstaufschlag gemäß Hauptsatzung wird erstattet	25,5 %
Für Selbstständige: Verdienstaufschlag nach billigem Ermessen wird erstattet	33,3 %
Personen, die (a) einen Haushalt mit mindestens zwei Personen, von denen mindestens ein Kind unter 14 Jahren oder eine anerkannt pflegebedürftige Person, oder (b) mit mindestens drei Personen führen, und nicht oder unter 20 h/Woche erwerbstätig sind, erhalten für die mandatsbedingte Abwesenheit vom Haushalt den Regelstundensatz.	11,8 %
Während der mandatsbedingten Abwesenheit vom Haushalt ist eine entgeltliche Kinderbetreuung notwendig. Kosten werden auf Antrag erstattet.	2,0 %
Anspruch auf Verdienstaufschlag wird an Arbeitgeber abgetreten. Der Arbeitgeber macht den Anspruch auf Verdienstaufschlag bei der Kommune geltend.	27,5 %

## B Allgemeine Bedingungen des Ehrenamtes und der Mandatsausübung

7. Seit wann sind Sie Mitglied des Kreistages? 2007,2 (Jahr, z.B. 1999)

8. Seit wann sind Sie Mitglied Ihrer jetzigen Partei/Wählervereinigung? 1991,9 (Jahr, z.B. 1999)

Kein Mitglied einer Partei/ Wählervereinigung

9. Welche Funktion(en) üben Sie im Zusammenhang der Mandatsfähigkeit aus?

Kreuzen Sie bitte die zutreffende(n) Antwort(en) an. Mehrfachantworten sind möglich.

Fraktionsvorsitzende/r bzw. Vorsitzende/r der Kreistagsgruppe	11,6 %
Mitglied Fraktionsvorstand (stellv. Fraktionsvorsitzende/r, etc.)	29,5 %
Einfaches Mitglied der Fraktion/der Kreistagsgruppe	46,2 %
Einfaches Mitglied des Kreistages	43,4 %
Ausschussvorsitzende/r	18,3 %
Sprecher/in der Fraktion (Ausschuss)	23,5 %
Stellvertretende/r Landrat/-rätin	4,8 %
Mitglied des Rates/ der Stadtverordnetenversammlung in Ihrer Gemeinde	27,1 %
Mitglied der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr, LVR, LWL, etc.	17,1 %
Mitglied eines Aufsichtsrates (Sparkassen, Baugenossenschaften)	37,5 %
Mitglied weiterer Organe auf kommunaler Ebene (bspw. Integrationsrat, § 27 GO NRW)	23,9 %
Funktionen im Rahmen sonstiger ehrenamtlicher Tätigkeit (Vorstand in Partei, Vereinen, etc.)	68,1 %

10. In wie vielen Ausschüssen sind Sie Mitglied?

Mitglied (ordentlich) in 2,4 Ausschüssen.

Stellv. Mitglied in 2,8 Ausschüssen.

11a. Wann beginnt üblicherweise die Kreistagssitzung? k. A.

11b. Wenn Sie Mitglied einer Fraktion/Kreistagsgruppe sind:  
Wann beginnt üblicherweise die Fraktionssitzung? k. A.

12a. Wie viele Stunden verbringen Sie pro Monat durchschnittlich in direktem Zusammenhang mit der Ausübung Ihres Mandats, ausgenommen die Ferienzeit (bspw. Kreistag und Ausschüsse, Fraktion, Vorbesprechungen, Klausurtagungen, Gespräche mit Einwohnern)?

Stunden/Monat (geschätzt): 29,7 (Mittelwert)

**12b. Ausgehend vom genannten Zeitaufwand würden wir gerne wissen, wie hoch jeweils der Anteil der nachfolgenden zehn Tätigkeiten daran ist (ebenfalls hochgerechnet auf den Monat)?**

*Schätzwerte bitte links eintragen. Angaben in Prozent. Die Summe der Anteile muss 100% ergeben.*

18,9 %	Fraktionssitzung (auch Kreistagsgruppe)
3,9 %	Fraktionsvorstandssitzung
20,2 %	Kreistag und Ausschüsse
10,1 %	Vorbesprechungen zu Kreistag und Ausschüssen
13,9 %	Individuelle Vorbereitung auf Kreistag und Ausschüsse
4,7 %	Andere Gremien
4,7 %	Klausurtagungen/ Schulungen
7,9 %	Kontakt zu Dritten in direktem Zusammenhang zu Ihrem Mandat (Bürger, Vereine, etc.)
6,6 %	Sonstige Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung des Mandates
6,2 %	Sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten

**13. Wie stark identifizieren Sie sich in Ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit mit nachfolgenden Rollen?**

	sehr stark	stark	eher schwach	sehr schwach	überhaupt nicht
Fürsprecher/in breiter gesellschaftlicher Gruppen & gesellschaftlicher Anliegen	28,1 %	57,4 %	12,8 %	0,9 %	0,9 %
Experte/in mit Fachwissen	17,9 %	63,4 %	17,0 %	0,9 %	0,9 %
Anwalt/ Anwältin organisierter Einzelinteressen/ bzw. der Einwohner/innen	5,3 %	35,5 %	39,5 %	15,8 %	3,9 %
Parteil Politiker/in (programmatisch)	7,6 %	49,2 %	33,9 %	8,1 %	1,3 %
Pragmatiker/in	19,2 %	58,5 %	20,1 %	1,7 %	,04 %
Repräsentant/in meines Wahlkreises	19,8 %	41,4 %	30,2 %	6,0 %	2,6 %
Repräsentant/in meiner Stadt	26,1 %	42,5 %	27,4 %	2,2 %	1,8 %
Repräsentant/in meines Kreises	26,7 %	47,9 %	20,8 %	3,8 %	0,8 %
Initiator/in neuer Projekte und Problemlösungen	14,2 %	51,9 %	27,9 %	4,7 %	1,3 %

**14. Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Kreistag in der aktuellen Wahlperiode aus?**

*Bitte kreuzen Sie die zutreffendste Antwort an.*

Keine bzw. stetig wechselnde Mehrheiten	9,3 %
Absolute Mehrheit einer Fraktion	3,8 %
Dauerhafte Zusammenarbeit <b>zwischen einzelnen Fraktionen</b> (ohne schriftliche Vereinbarung)	46,6 %
Dauerhafte Zusammenarbeit <b>zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/ Kreistagsgruppen</b> (ohne schriftliche Vereinbarung)	5,5 %
Dauerhafte Zusammenarbeit <b>zwischen einzelnen Fraktionen (mit Koalitionsvertrag)</b>	34,3 %
Dauerhafte Zusammenarbeit <b>zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/ Kreistagsgruppen (mit Koalitionsvertrag)</b>	0,4 %

**15. Verfügt Ihre Fraktion / Gruppe über eine Mehrheit im Kreistag (absolute Mehrheit oder Mehrheit durch Zusammenarbeit)?**

Ja 45,0 %      Nein 52,9 %      Ich bin kein Mitglied einer Fraktion oder Gruppe 2,1 %

**16. Wie beurteilen Sie die aktuelle Größe des Kreistages?**

**Der Kreistag ist ...**

...zu groß. 30,7 %       ...genau richtig. 67,2 %      ...zu klein. 2,1 %

**17. Im Folgenden haben wir einige Aussagen hinsichtlich der Beratungs- und Entscheidungsmuster im Kreistag zusammengestellt. Wie schätzen Sie diese ein?**

	trifft völlig zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
Die Beratungen im Kreistag und in den Ausschüssen sind in aller Regel konfliktbehaftet.	7,5 %	32,1 %	58,3 %	2,1 %
Bei Entscheidungen von zentralem Interesse für meinen Kreis wird eine breite Zustimmung angestrebt.	30,8 %	61,7 %	7,1 %	0,4 %
Dauerhafte Mehrheiten sind für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe unwichtig.	12,2 %	26,6 %	41,4 %	19,8 %
Selbst in Sachfragen mangelt es an der Bereitschaft, Konsens zu erzielen.	8,0 %	21,0 %	55,5 %	15,5 %
Die Beratungen im Kreistag und in den Ausschüssen sind nur noch Formsache. Vorentscheidungen werden bereits in den Fraktionen getroffen.	17,9 %	50,4 %	28,3 %	3,3 %
Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse ist eine Koalition der beiden stärksten Fraktionen unausweichlich.	12,1 %	32,1 %	29,2 %	26,7 %
Die Mitglieder meiner Fraktion/ Gruppe stimmen nahezu immer geschlossen ab.	38,2 %	53,8 %	7,1 %	0,8 %
Bei wichtigen Personalentscheidungen (z.B. allgemeiner Vertreter des Landrates/der Landrätin) wird eine breite Zustimmung angestrebt.	38,1 %	49,8 %	11,3 %	0,8

**18. Nun möchten wir Sie nach Ihren Erfahrungswerten im Zusammenspiel des Kreistages mit dem Landrat/der Landrätin fragen. Wie schätzen Sie nachfolgende Aussagen ein?**

	trifft völlig zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
Das Verhältnis des Landrates/der Landrätin zum Kreistag ist gut.	32,4 %	47,5 %	18,5 %	1,7 %
Wenn dem Landrat/der Landrätin Mehrheitsfraktionen mit anderer, parteipolitischer Färbung entgegenstehen, drohen häufig Blockadesituationen.	8,1 %	31,8 %	47,5 %	12,7 %
Wenn dem Landrat/der Landrätin von der Richtigkeit einer Entscheidung überzeugt ist, schafft er es fast immer, die dafür nötigen Mehrheiten zu finden.	19,7 %	59,0 %	17,6 %	3,8 %
Vor wichtigen Sachentscheidungen hält der Landrat/die Landrätin mit (möglichst) allen Fraktionsvorsitzenden Rücksprache.	35,1 %	46,0 %	15,9 %	2,9 %
In wichtigen Sachfragen versucht der Landrat/die Landrätin fraktionsübergreifend Konsens zu erzielen.	27,0 %	56,6 %	13,9 %	2,5 %
Dem Landrat/der Landrätin gelingt es auch, in wichtigen Sachfragen fraktionsübergreifend Konsens zu erzielen.	9,3 %	59,3 %	26,3 %	5,1 %

**C Angaben zu Ihrer Person**

*Bitte beantworten Sie uns zuletzt noch folgende biographische Fragen:*

**19. Ihr Geschlecht:** Weiblich 29,4 % männlich 70,6 %

**20. Ihr Alter:** 57,9 (Mittelwert)

**21. Wie lange wohnen Sie bereits in Ihrem Kreis?** 46,4 Jahre (Mittelwert)

**22. Welche schulische und berufliche Ausbildung haben Sie erworben?**

***Schulbildung***

Kein Abschluss	0,0 %
Noch in schulischer Ausbildung	0,0 %
Haupt- /Volksschulabschluss	13,4 %
Polytechnische Oberschule	0,0 %
Realschulabschluss	17,6 %
Fachhochschul- /Hochschulreife	68,9 %

***Beruflicher Bildungsabschluss***

Ohne beruflichen Bildungsabschluss	2,1 %
Lehre/ Berufsausbildung im dualen System	25,7 %
Fachschulabschluss (einschl. Meister-/Technikerausbildung)	19,0 %
Hochschulabschluss	49,8 %
Promotion	3,4 %

**23. Haben Sie noch weitere Anmerkungen, Vorschläge oder kritische Kommentare zu den Themen unserer Befragung?**

---

---

---

---

---

---

**24. Gibt es aus Ihrer Sicht weitere Themen im Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltung in NRW, die in Zukunft stärker behandelt werden sollten?**

---

---

---

---

---

---

**Vielen Dank für Ihre Teilnahme!**