

Kommunalpolitiker in der Überforderungsfalle? Ratsarbeit und Belastungswahrnehmung in sechs Kommunalparlamenten aus Sicht der Mandatsträger

Katrin Harm, Tobias Jaeck und Jens Aderhold

Die Belastungen, die mit der Ausübung eines kommunalpolitischen Mandats in den Räten¹ der Städte und Gemeinden der Bundesrepublik verbunden sind, werden immer wieder von der lokalen Politikforschung thematisiert.² Einerseits kommen hier die zum Teil noch immer unterschiedlich gestalteten Kommunalverfassungen, die verschiedenen Gemeindegrößen wie auch der Parteipolitisierungsgrad der kommunalen Ebene zum Tragen. Sie beeinflussen maßgeblich Inhalt, Verlauf und Stil von Kommunalpolitik.³ Problematisch und herausfordernd sind für einen Großteil der Städte und Gemeinden zudem die prekäre Finanzsituation⁴, der beachtliche Aufgabendruck bei begrenzten Entscheidungs- und Handlungsspielräumen⁵ sowie die zunehmenden Forderungen nach umfangreichen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung.⁶ Andererseits sind externe Faktoren zu verzeichnen, die den Kontext für die Arbeit der kommunalpolitischen Gremien strukturieren und unter anderem aus der fortschreitenden Globalisierung, dem demographischen Wandel⁷ und den Ansprüchen an eine nachhaltigkeitsorientierte Politik⁸ resultieren.

Die eigenverantwortliche Regelung örtlicher Angelegenheiten durch die Institutionen der lokalen Selbstverwaltung vollzieht sich somit keinesfalls unter einfachen Bedingungen. Zunehmend werden Anzeichen einer Belastungslage deutlich, die für die politischen Akteure in den Kommunalparlamenten nicht folgenlos bleibt. In Bezug auf die Aufgabensituation

- 1 Zur sprachlichen Vereinfachung verwenden wir im Folgenden den Begriff „Rat“ als Bezeichnung für die gewählte Vertretungskörperschaft, Stadtverordnetenversammlung beziehungsweise Gemeindevorstellung.
- 2 Vgl. exemplarisch *Hanno Fruth*, Sind unsere ehrenamtlichen Stadträte überfordert?, München 1989.
- 3 Vgl. *Hans-Georg Wehling* / *Andreas Kost*, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, in: *dies.* (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2010, S. 7 – 18; *Jörg Bogumil* / *Stephan Grohs* / *Lars Holtkamp*, Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen Fünfprozentürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war, in: *ZParl*, 41. Jg. (2010), H. 4, S. 788 – 803.
- 4 Vgl. *Lars Holtkamp*, Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin 2010; *Rüdiger Robert* / *Paul Kevenhörster* (Hrsg.), Kommunen in Not: Aufgaben- und Finanzverwaltung in Deutschland, Münster 2004.
- 5 Vgl. *Angelika Vetter* / *Lars Holtkamp*, Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltstskonsolidierung in Deutschland, in: *Hubert Heinelt* / *Angelika Vetter* (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden 2008, S. 19 – 50.
- 6 Vgl. *Jörg Bogumil* / *Lars Holtkamp* / *Gudrun Schwarz*, Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen, Grenzen, Perspektiven, Berlin 2003.
- 7 Vgl. *Jochen Stopper*, Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation. Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik, in: *Hubert Heinelt* / *Angelika Vetter*, a.a.O. (Fn. 5), S. 283 – 300; *Ulrich Sarcinelli* / *Jochen Stopper*, Demographischer Wandel und Kommunalpolitik, in: *APuZ*, 56. Jg. (2006), H. 21/22, S. 3 – 10.
- 8 Vgl. *Wolfgang Gernert* / *Norbert Konegen* / *Reinhard Meyers* (Hrsg.), Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil, Rüdiger Robert zum 65. Geburtstag, Münster 2010.

der Städte und Gemeinden erschweren Komplexität, Zunahme und Wandel kommunaler Aufgaben die Arbeit der Räte und ihrer Mitglieder.⁹ Prägend wirkt auch die fortschreitende Europäisierung, in deren Folge eine Politikverflechtung zunimmt und bedingt, dass die kommunale Aufgabenbewältigung maßgeblich von Verknüpfungen zwischen den einzelnen politischen Ebenen beeinflusst wird. All diese Entwicklungen gefährden teilweise die Eigenständigkeit und den traditionell verstandenen Autonomieanspruch der kommunalen Selbstverwaltung.¹⁰ Zudem führen sie dazu, dass die Aufgaben in den Räten anspruchsvoller werden und mit immer größeren zeitlichen, organisatorischen und persönlichen Anstrengungen und Belastungen verbunden sind. Dies wird insbesondere von der politikwissenschaftlichen Professionalisierungsforschung aufgegriffen, auf das Spannungsfeld von Ehrenamt und politischer Verberuflichung bezogen und im Rahmen von Zeitaufwandsstudien analysiert.¹¹ Dabei wurden verschiedene Faktoren herausgearbeitet, die Hinweise auf mögliche Belastungswirkungen enthalten, allerdings ohne diese systematisch und hinsichtlich ihrer tatsächlichen Wahrnehmung empirisch in der erforderlichen Weise zu untersuchen.

Beanspruchungen der Kommunalpolitiker¹² werden dabei nach zweierlei Gesichtspunkten unterschieden: dem kommunalpolitischen Kontext der Ratsarbeit sowie individuellen Schwierigkeiten der Mandatsausübung. Zu wenig berücksichtigt wurde bisher jedoch, dass nicht jede als Belastung interpretierbare institutionelle und individuelle Situation auch als solche wahrgenommen werden muss, möglicherweise also ein größerer Zeitaufwand nicht automatisch eine Überforderung beziehungsweise ein Überforderungsempfinden der Ratsmitglieder bedeutet. Folglich sollte der Aspekt der persönlichen Belastung beziehungsweise Beanspruchung des kommunalpolitischen Institutionensystems mit der Frage kombiniert werden, inwieweit und aus welchen Gründen die Mandatsträger selbst von einer Überforderung ihrer Person beziehungsweise der Institutionen ausgehen.

Die forschungsleitenden Fragestellungen des vorliegenden Beitrags lauten daher: Inwie weit sind die Politiker der kommunalen Ebene bei der Ausübung ihres Mandats von einem Gefühl der Überforderung betroffen? Welche Einflussfaktoren bestimmen dieses Überfor-

9 Vgl. Andreas Osner, Profil eines idealen Ratsmitglieds: Die „Eier legende Wollmilchsau“: Wie müssen ehrenamtliche Politiker(innen) sein? Was müssen sie können?, in: Wolfram Markus / ders. (Hrsg.), Handbuch Kommunalpolitik. Das politische Mandat professionell gestalten, Stuttgart 2008, S. 1 – 22, online abrufbar unter http://www.mehr-frauen-in-die-politik.rlp.de/fileadmin/mehr-frauen-in-die-politik/dokumente/Osner_Idealpolitikerin_HKP_07-12-10.pdf (Abruf am 25. Januar 2012); Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider, Ratsmitglieder und die „Neue Politik“. Der Aufgabenwandel in westdeutschen Städten aus der Sicht der Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften, in: Heinrich Mäding / Rüdiger Voigt, Kommunalfinanzen im Umbruch, Oppenheim 1998, S. 217 – 243; Katrin Harm / Tobias Jaeck, Kommunale Herausforderungen und Aufgabenfelder aus der Sicht lokaler Mandatsträger, in: Katrin Harm / Jens Aderhold (Hrsg.), Die subjektive Seite der Stadt. Neue politische Herausforderungen und die Bedeutung von Eliten im lokalen Bereich, Wiesbaden 2013, S. 315 – 340.

10 Vgl. Hiltrud Naßmacher / Karl-Heinz Naßmacher, Kommunalpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2007, S. 50 ff.

11 Vgl. Marion Reiser, Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden 2006; Katja Pähle, Kommunale Mandatsträger in der Herausforderung von Bürgerideal und Mandatspraxis. Eine Befragung in sechs Gebietskörperschaften Sachsen-Anhalts und Nordrhein-Westfalens, Hamburg 2011.

12 Zugunsten einer besseren Verständlichkeit wird im vorliegenden Text auf die Unterscheidung des Genus verzichtet und ausschließlich das Maskulinum verwendet, in dem das feminine Geschlecht – sofern nicht ausdrücklich erwähnt – jedoch immer mitgedacht und -gemeint ist.

derungsempfinden, und in welcher Hinsicht lässt sich eine Überforderung des lokalen Institutionensystems Rat und Verwaltung aus Sicht der Mandatsträger identifizieren?

1. Belastungsfaktoren kommunalpolitischer Mandatstätigkeit

Bezüglich der Rahmenbedingungen kommunalpolitischen Handelns zeigen aktuelle Befragungen der Finanzverantwortlichen in Städten und Gemeinden, dass sich die Kommunen derzeit in einer prekären Finanzsituation befinden und daher eine überwiegend negative finanzielle Stimmungslage auf kommunaler Ebene zu verzeichnen ist.¹³ Das trifft für ostdeutsche Kommunen ebenso zu wie für westdeutsche, prägt sich aber in größeren Städten und Gemeinden vergleichsweise stärker aus als in kleinen und mittelgroßen. Ursächlich für die Finanzprobleme der Kommunen sind stark verringerte Gewerbesteuereinnahmen, expandierende Sozialausgaben und der große Anteil der von Land und Bund übertragenen Aufgaben, die finanziell teilweise unzureichend kompensiert werden (Konnektitätsprinzip).¹⁴ Indikatoren für die gemeinhin schlechte Finanzsituation sind Investitionsrückstände, zunehmende Neuverschuldungen, ein überdurchschnittlicher Anstieg der Kassenkredite sowie defizitäre kommunale Haushalte. Dies führt dazu, dass nicht wenige Kommunen unter Nothaushaltsrecht stehen und durch das Einwirken der Kommunalaufsicht Autonomieverluste hinnehmen müssen, was wiederum die Handlungsmöglichkeiten und -strategien der Kommunalpolitiker in verschiedenen Politikfeldern einschränkt.¹⁵

Die kommunalen Mandatsträger nehmen die schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen in der Tat als Belastungsfaktor bei der Ausübung ihrer Ratstätigkeit wahr. Darauf weisen Befunde einer repräsentativen Gemeinderatsbefragung in Baden-Württemberg hin. Die Befragten gaben mehrheitlich an, dass sich die unzulängliche Finanzausstattung und die Gängelung der Gemeinden durch staatliche Gesetze und Verordnungen neben weiteren Belastungen erschwerend auf die Ratstätigkeit auswirken.¹⁶ Eine Befragung von Funktionsträgern der Landes- und Kommunalebene belegt – in Bezug auf die Kreistage Mecklenburg-Vorpommerns –, dass es vor allem der finanzielle Verfügungsrahmen, aber auch die hohe Regulationsdichte sowie grundsätzlich schwindende Gestaltungsmöglichkeiten der Selbstverwaltungsorgane sind, durch die sich bei kommunalen Mandatsträgern erste Anzeichen von Demotivierung bemerkbar machen.¹⁷ Es ist folglich plausibel, hinsichtlich der kommunalen Finanzlage, aber auch in Bezug auf eine veränderte Aufgabensituation von belastenden Bedingungen für die Ratsarbeit auszugehen.

13 Vgl. *Busso Grabow / Stefan Schneider*, KfW Kommunalbefragung 2009, herausgegeben von der KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main 2010; *dies.*, KfW Kommunalpanel 2010, herausgegeben von der KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main 2011.

14 Vgl. *Rüdiger Robert*, Reform der Kommunalfinanzen zwischen „Flickschusterei“ und „großem Wurf“, in: *ders. / Paul Kevenhörster* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4), S. 35 – 75.

15 Vgl. *Lars Holtkamp*, Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, in: APuZ, 61. Jg. (2011), H. 7/8, S. 13 – 19.

16 Vgl. *Paul Witt / Christina Krause / Adrian Ritter*, Wer sind die Gemeinderäte in Baden-Württemberg? Im Schatten der hohen Politik. Studie zur Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg, Kehl 2009.

17 Vgl. *Joachim Hesse / Alexander Götz*, Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden 2009, S. 60.

Neben den erwähnten Faktoren existieren bei den politischen Akteuren weitere subjektive Problemwahrnehmungen. So bestätigt beispielsweise die Hälfte der befragten baden-württembergischen Gemeinderäte, dass der kommunale Aufgabenzuwachs eine Schwierigkeit bei der Ausübung der Ratstätigkeit darstellt.¹⁸ Auch Kommunalpolitiker in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen beklagen den großen Einfluss der Bundes- und Landesgesetzgebung und den eingeschränkten Spielraum der Kommunen zur selbständigen Aufgabenwahrnehmung.¹⁹ Insbesondere werden institutionelle Begrenzungen benannt und wiederholt im Zusammenhang mit finanziellen Problemen, fehlenden rechtlichen Befugnissen und Beschränkungen kommunalpolitischer Wirkungsmöglichkeiten durch Landes-, Bundes- und EU-Recht thematisiert.²⁰

Abgesehen von den externen Rahmenbedingungen finden sich in der Literatur auch hinsichtlich der Arbeit innerhalb der Kommunalvertretungen Belege für Belastungsfaktoren und subjektive Problemsichten der Akteure, die die Annahme stützen, dass die Kommunalpolitiker als Einzelpersonen hohen Beanspruchungen ausgesetzt sind. So hat zum Beispiel die Frage des Zeitaufwandes zur Ausübung der Ratstätigkeit immer wieder Eingang in kommunalwissenschaftliche Schriften gefunden.²¹ Grundsätzlich sind solche Zeitbudget-Erhebungen nicht unproblematisch, denn hier werden nicht nur subjektive Schätzwerte der Akteure zusammengefasst, sondern auch unterschiedliche ratsrelevante Tätigkeiten abgefragt, was zu deutlichen Abweichungen zwischen den jeweiligen Untersuchungsergebnissen führt.²² Dennoch wird aufgezeigt, dass der Zeit- und Arbeitsaufwand der so genannten „Feierabendpolitiker“ insbesondere in Großstädten erheblich ist und nicht selten an den Umfang einer Halbtagsaktivität heranreicht.²³

Wie viel Zeit Kommunalpolitiker tatsächlich für die Ratsarbeit aufbringen, hängt letzten Endes von der Größe der jeweiligen Gebietskörperschaft und der individuellen Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Fraktionshierarchie ab.²⁴ Dass der Zeitaufwand jedoch aus Mandatsträgersicht belasten kann, bestätigt die Ratsmitgliederbefragung in Baden-Württemberg, bei der die Befragten mehrheitlich angaben, dass die zeitliche Überlastung durch das Mandat zu Schwierigkeiten bei seiner Ausübung führt.²⁵ Ähnlich ist das Ergebnis einer bundesweit durchgeföhrten Zeitbudgetstudie, in der die Gemeinderäte hohe bis sehr hohe

18 Vgl. *Paul Witt / Christina Krause / Adrian Ritter*, a.a.O. (Fn. 16), S. 33.

19 Vgl. *Katja Pähle*, a.a.O. (Fn. 11), S. 216 ff. Pähles Studie stellt eine Art Vorstudie für diesen Beitrag dar und ist innerhalb desselben Projektkontextes entstanden.

20 Vgl. *Uta Kletzing / Helga Lukoschat*, Engagiert vor Ort. Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen, herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2010.

21 Vgl. exemplarisch *Jürgen Maier / Karl Schmitt*, Kommunales Führungspersonal im Umbruch. Austausch, Rekrutierung und Orientierungen in Thüringen, Wiesbaden 2008, S. 173 ff.; *Marion Reiser*, a.a.O. (Fn. 11), S. 98 f.

22 Vgl. *Katja Pähle*, a.a.O. (Fn. 11), S. 118.

23 Vgl. ebenda, S. 225; *Marion Reiser*, a.a.O. (Fn. 11), S. 87; *Jürgen Maier / Karl Schmitt*, a.a.O. (Fn. 21), S. 179 f.; *Gerhard Schwabe / Bernd Vöhringer*, Aufwendiges Ehrenamt, in: *Der Gemeinderat*, 42. Jg. (1999), H. 4, S. 14 – 15; *Volker Ronge*, Der Zeitaspekt ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik, in: *ZParl*, 25. Jg. (1994), H. 2, S. 267 – 282; *Joachim Hesse / Alexander Götz*, a.a.O. (Fn. 17), S. 44 ff.

24 Vgl. *Hiltrud Naßmacher*, Baustelle Stadt, Effizienz und Bürgernähe ohne Demokratie und Nachhaltigkeit?, Wiesbaden 2006, S. 64.

25 Vgl. *Paul Witt / Christina Krause / Adrian Ritter*, a.a.O. (Fn. 16), S. 32.

zeitliche Belastungen bestätigten. In kleineren Gemeinden betrifft diese Problematik zwar nur eine Minderheit, ab einer Einwohnerzahl von 150.000 behaupten allerdings schon drei Viertel der Kommunalpolitiker hohen zeitlichen Belastungen ausgesetzt zu sein.²⁶

Neben der Messung des Zeitaufwands sind in der kommunalwissenschaftlichen Forschung die daraus resultierenden Konsequenzen für die einzelnen Ratsmitglieder von Interesse. Wiederholt wird in diesem Zusammenhang das Dilemma zwischen ehrenamtlicher Ratstätigkeit und beruflichen wie privaten Beanspruchungen erörtert. Thematisiert wird insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen Professionalisierungsentwicklungen im Bereich des kommunalen Mandats und dem Idealbild des ehrenamtlichen Feierabendpolitikers. So weist *Marion Reiser* darauf hin, dass dem dringlichen Problem der Vereinbarkeit von Beruf und zeitaufwendigem Mandat durch individuelle Bewältigungsstrategien begegnet wird.²⁷ Ähnliche Ergebnisse zeigen sich bei *Katja Pähle*, die den individuellen Zeitaufwand als einen von drei Indikatoren operationalisiert, mit denen die Arbeitssituation kommunaler Räte analysiert wird.²⁸ Sie kommt zu dem Schluss, dass nicht nur eine objektive Belastungssituation der Kommunalvertretungen, sondern auch eine subjektiv empfundene Überforderung ihrer Mitglieder vorliegt und die Mandatsträger auf diese Herausforderungen individuell reagieren.²⁹ Dabei werden einerseits positive Bewältigungsstrategien angewendet, die darauf abzielen, persönliche Belastungen zu verringern, um das politische Ehrenamt fortzuführen. Andererseits existieren Strategien negativer Ausrichtung, die das Ausscheiden aus der Kommunalpolitik zur Folge haben. Diese persönlich vollzogene „letzte Konsequenz“ wird allerdings nicht allein durch den Zeitfaktor verursacht. Mehrere Befragungen ehemaliger und amtierender Kommunalpolitiker belegen, dass dabei eine Bandbreite von individuellen Praxiserfahrungen von Belang ist, die – wenn sie von ursprünglichen Erwartungen an die kommunalpolitische Arbeit und deren Gestaltungsmöglichkeiten abweichen – zu Enttäuschungen führen können.³⁰ Die Beurteilung der Mandatstätigkeit scheint somit auch davon abhängig, mit welchen Erwartungen und Ansprüchen das Mandat angetreten wurde und inwieweit diese im Verlauf der politischen Tätigkeit im Kommunalparlament bestätigt beziehungsweise realisiert werden.

Obwohl individuelle Bewältigungsstrategien einen interessanten Forschungsaspekt darstellen, ist der Blick an dieser Stelle auf weitere Belastungsfaktoren der Ratsarbeit zu richten. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass auch die jeweiligen Strukturen des Zusammenspiels von Politik und Verwaltung auf lokaler Ebene zu einer individuellen Überlastung beitragen können.³¹ Beide Institutionen bilden gemeindeverfassungsrechtlich das „Tandem“ der

26 Vgl. *Gerhard Schwabe / Bernd Vöhringer*, a.a.O. (Fn. 23).

27 Reisers Ergebnisse zeigen, dass eine Freistellung vom Beruf oder die Reduzierung und/oder Flexibilisierung der Arbeitszeiten die gängigsten Bewältigungsstrategien der Mandatsträger sind. Vgl. *Marion Reiser*, a.a.O. (Fn. 11), S. 157 ff.

28 Vgl. *Katja Pähle*, a.a.O. (Fn. 11), S. 147 ff.

29 Vgl. ebenda, S. 240 ff.

30 Vgl. *Jürgen Maier / Karl Schmitt*, a.a.O. (Fn. 21), S. 155 f.; *Kathrin Susann Becher*, Mandatsniederlegungen auf kommunaler Ebene. Untersuchung von Austrittsursachen am Beispiel der Stadtparlamente Leipzig und Frankfurt am Main, Opladen 1997; *Ronald Biesten*, Systemwandel und Gemeinde-Selbstverwaltung, Eine Untersuchung der kommunalen Macht- und Entscheidungsstrukturen in drei ostdeutschen Städten, Dissertation, Halle 1996.

31 Eine ausführliche Übersicht über Forschungsarbeiten zur Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung findet sich in *Jörg Bogumil*, Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte, in: *ders.* (Hrsg.), Kommunale Entscheidungs-

kommunalen Selbstverwaltung.³² Das bedeutet, dass im Idealfall kommunaler Entscheidungsprozesse die Politik für die *Willensbildung*, die Verwaltung für die *Ausführung* zuständig ist. Im Praxisalltag befassen sich jedoch die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker mit einer Vielzahl komplexer Angelegenheiten, deren umfassende und eigenständige Bearbeitung in Vorbereitung der Entscheidungsfindung sie als Einzelpersonen inhaltlich und zeitlich überfordern würde.³³ In den Räten haben sich daher arbeitsteilige Strukturen (Fraktionen, Ausschüsse) und Spezialisierungsprozesse der Ratsmitglieder etabliert. Umfang und Komplexität der Sachgegenstände haben weiterhin zur Folge, dass die Kommunalvertretungen und ihre Mitglieder in hohem Maße auf Kooperationsbereitschaft und Zuarbeit der Verwaltung angewiesen sind. Ihr obliegt es größtenteils, die Beschlüsse und Entscheidungen des Rates inhaltlich vorzubereiten, wobei den Mandatsträgern häufig beschlussreife Entschließungsvorschläge oder Satzungstexte zugeleitet werden.³⁴ Die Kommunalpolitiker orientieren sich also bei ihrer Entscheidungsfindung nicht nur an ihrer Fraktion, den Ausschüssen und Bürgern, sondern ebenso an den Aussagen der Verwaltung, was in verschiedenen Studien belegt wurde.³⁵

Aufgabenumfang und Anforderungen der Mandatstätigkeit werden somit maßgeblich vom Zusammenspiel von Politik und Verwaltung beeinflusst. Schwierigkeiten werden diesbezüglich insbesondere hinsichtlich der Informationsvermittlung wahrgenommen. Angesprochen werden komplizierte Informations- und zähe Verwaltungswege, die Überschüttung der Politiker mit Detailinformationen im Vorfeld von Rats- und Ausschusssitzungen und die zeitliche Überforderung der Kommunalpolitiker durch die regelmäßige Information zu sämtlichen Projekten der Verwaltung.³⁶ Große Teile der baden-württembergischen Gemeinderäte führen demgegenüber Schwierigkeiten bei der Ratsarbeit unter anderem auf den Informationsvorsprung der Verwaltung und die unzulängliche Informationsbasis des Rates zurück.³⁷

Darüber hinaus kann sich auch mangelndes Fachwissen der Kommunalpolitiker erschwerend auf die Ausübung der Stadtrats- oder Gemeinderatstätigkeit auswirken. Fehlt es diesen nämlich an nötigem Knowhow, sind sie potenziell eher belastet oder gar überfordert, nötige Denkweisen, ein adäquates Urteilsvermögen sowie Diskussionsfähigkeit in Bezug auf konkrete Sachfragen auszubilden.³⁸ Die Qualifizierung des kommunalpolitischen Personals

prozesse im Wandel, Opladen 2002, S. 7 – 51; ders. / Werner Jann / Frank Nullmeier, Politik und Verwaltung. Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: *dies.* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, Wiesbaden 2006, S. 9 – 26.

32 Vgl. Hiltrud Naßmacher / Karl-Heinz Naßmacher, a.a.O. (Fn. 10), S. 209.

33 Laut Reiser werden wöchentlich bis zu 4.000 Verwaltungsdrucksachen erstellt. Das Lesen aller Unterlagen für die Ratsarbeit nimmt wöchentlich zwei bis drei Tage in Anspruch. Vgl. Marion Reiser, a.a.O. (Fn. 11), S. 91 f.

34 Vgl. Hiltrud Naßmacher / Karl-Heinz Naßmacher, a.a.O. (Fn. 10), S. 209 ff.; Joachim Hesse / Alexander Götz, a.a.O. (Fn. 17), S. 40 ff.

35 Vgl. Melanie Walter-Rogg, Politische Macht und Entscheidungen in der Großstadt. Ein Vergleich der Ausgabepräferenzen von Bürgern und Eliten, in: Wolfgang Schuster / Klaus-Peter Murawski (Hrsg.), Die regierbare Stadt, Stuttgart 2010, S. 216 – 247.

36 Vgl. Jörg Bogumil / Leo Kiffler, Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen, Phase I: Bestandsaufnahme, Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung, Manuskript, Hagen 1998; Uta Kletzing / Helga Lukoschat, a.a.O. (Fn. 20), S. 29.

37 Vgl. Paul Witt / Christina Krause / Adrian Ritter, a.a.O. (Fn. 16), S. 32.

38 Vgl. Jörg Bogumil / Leo Kiffler, a.a.O. (Fn. 36); Karl-Heinz Berkemeier, Kommunalpolitisches Engagement. Zwischen Ehrenamt und Profession, in: Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen 1994, S. 271 – 280.

spielt eine entscheidende Rolle für die Bewältigung der Anforderungen, die sich aus der Ratsarbeit ergeben.³⁹ Das bestätigen nicht nur die Einschätzungen langjährig aktiver Lokalpolitiker⁴⁰, sondern auch wissenschaftliche Befunde.⁴¹ Zudem verweist das Anwachsen praxisorientierter Literatur auf entsprechende Bedarfe.⁴²

Abschließend ist an dieser Stelle auf die Rolle der Parteien zu verweisen, die in der Kommunalpolitik und in den kommunalen Selbstverwaltungsgremien die zentrale Position einnehmen.⁴³ Kommunalpolitiker eignen sich jene für die Ratsarbeit erforderlichen Kompetenzen und Qualitäten vor allem in einer Art informellem Ausbildungsweg beziehungsweise einem Learning-by-Doing-Prozess an, das heißt es handelt sich um ein Lernen im lokalen Institutionensystem und den hier relevanten Akteurskonstellationen. Kommunalpolitische Professionalität (im Sinne von Fach- und Institutionenkompetenz⁴⁴) kann dabei durch politikrelevante Vorerfahrungen in parteiinternen Ämtern und Positionen erworben werden.⁴⁵ Parteien fungieren somit als Sozialisationsagenturen, die die Regeln des politischen Betriebes erfahrbar machen und die Kommunalpolitiker zu sachgerechtem und verfahrensförmig angemessenem Entscheidungshandeln befähigen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die kommunale Mandatspraxis mit vielfältigen Anforderungen und damit einhergehenden potentiellen Belastungen verknüpft ist. Wäh-

39 Zwei idealtypische Anforderungsprofile von Kommunalpolitikern deuten an, über welche persönlichen und inhaltlichen Kompetenzen lokalpolitische Mandatsträger verfügen sollten: *Armin König, Local Leadership. Image und Anforderungsprofile für erfolgreiche Kommunalpolitiker*, in: *Zeitschrift für Politikberatung*, 2. Jg. (2009), H. 2, S. 308 – 317; *Andreas Osner*, a.a.O. (Fn. 9).

40 Vgl. *Klaus Beck*, Das kommunale Mandat. Entscheidungsträger im Spannungsfeld von Dilettantismus und Professionalität am Beispiel des Rates der Stadt Telgte im Zeitraum von 1975 bis 2009, in: *Wolfgang Gernert / Norbert Konegen / Reinhard Meyers* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 8), S. 69 – 94.

41 Vgl. *Jörg Bogumil*, Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, in: *Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Christoph Reichard / Göttrik Wewer* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2011, S. 536 – 544.

42 Verschiedene Handreichungen und Hilfsangebote werden beispielsweise im Internet von politischen und gemeinwohlorientierten Stiftungen zur Verfügung gestellt. Zudem gibt es zahlreiche Print-Publikationen. Vgl. *Marga Pröhl / Andreas Osner*, Ratsarbeit besser machen. Ein Handbuch zur Effektivierung der Rats-, Kreistags- und Fraktionsarbeit für kommunale Mandatsträger, sachkundige Bürger und Verwaltungschefs, Gütersloh 2002; *Heinz Müller*, Die Arbeit in der Gemeindevertretung. Ein Handbuch für Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, Schwerin 2009; *Rita A. Hermann*, Kommunal Politik machen: Grundlagen, Hilfen, Tipps für die Praxis, Bielefeld 2007.

43 Die Frage nach dem Einfluss und der Bedeutung von Parteien auf der kommunalen Ebene ist seit Jahrzehnten ein Standardthema der lokalen Politikforschung. Vgl. *Lars Holtkamp*, Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Ausmaß, Ursachen und Probleme des Parteieneinflusses, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 45. Jg. (2006), H. 2, S. 70 – 83; ders., Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürger in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2006.

44 Zum hier genutzten Begriff politischer Professionalisierung vgl. *Jens Aderhold / Katrin Harm / Everhard Holtmann / Tobias Jaech*, So nah – und doch so fern? Lokale Eliten im Spannungsfeld von Transformation und politischer Professionalisierung, in: *Heinrich Best / Everhard Holtmann* (Hrsg.), *Aufbruch der entsicherten Gesellschaft – Deutschland nach der Wiedervereinigung*, Frankfurt am Main 2012, S. 74 – 103, S. 79.

45 Vgl. *Brigitte Geißel*, (Un-)Geliebte Profis? Politikverdrossenheit und Politikerprofessionalität. Daten von der lokalen Ebene, in: *ZParl*, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 80 – 96; *Lars Holtkamp*, Professionalisierung der Kommunalpolitik? Empirische und normative Befunde, in: *Michael Edinger / Werner J. Patzelt* (Hrsg.), *Politik als Beruf*, PVS-Sonderheft 44, Wiesbaden 2011, S. 103 – 120.

rend sich dafür sowohl exogene als auch endogene Ursachen ausmachen lassen, bleibt jedoch ungeklärt, inwieweit die Kommunalpolitiker selbst von einem Überforderungsgefühl ausgehen. Im Folgenden soll dies empirisch geklärt werden.

2. Empfinden Kommunalpolitiker Überforderung? Sieben Hypothesen

Die oben skizzierten Belastungsfaktoren kommunalpolitischer Arbeit werden als mögliche Einflussvariablen in das hier zugrunde gelegte Modell implementiert. Dabei ist die grundsätzliche Prämisse dieses Beitrages, dass schwierige Bedingungen der Mandatstätigkeit von den befragten Ratsmitgliedern nicht automatisch auch als belastend empfunden werden müssen. Dieser Zusammenhang ist naheliegend, sollte jedoch erst empirisch überprüft werden. Bei der darauf aufbauenden Erklärung eines möglicherweise vorliegenden Überforderungsempfindens gilt, dass die Überforderung der Kommunalpolitiker mit ihrer Wahrnehmung kommunalpolitischer Rahmenbedingungen, ihren persönlichen Erfahrungen in der Mandatspraxis und der politischen Lebenswelt allgemein mit der örtlichen Spezifik der Kommune zusammenhängt.

Die hier vorzustellende Analyse basiert auf einem Datensatz des DFG-Projektes „Lokale politisch-administrative Eliten: Lebensverläufe und neue Challenges im Elitehandeln zwischen Ungewissheit, Professionalisierung und Legitimation“ des Sonderforschungsbereiches 580 „Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch“. In das Projekt war eine in zwei Wellen gestaffelte postalische Befragung lokaler Mandatsträger integriert. Die Untersuchung wurde in zwei Bundesländern (Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen) in jeweils drei Städten beziehungsweise Landkreisen (Halle, Dessau-Roßlau und Saalekreis; Köln, Jülich und Oberbergischer Kreis) durchgeführt und ermöglicht somit auch örtlich übergreifende Analysen. Für die vorliegenden Daten wurden 2011 alle 356 Ratsmitglieder in den ausgewählten Gebieten an der Untersuchung beteiligt, von denen insgesamt 133 auswertbare Fragebögen vorliegen. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 37,8 Prozent, die für postalische Befragungen als zufriedenstellend angesehen werden kann.⁴⁶ Für die Untersuchung wurden sieben Forschungshypothesen formuliert und operationalisiert.

Hypothese 1: Je schwieriger die kommunalpolitischen Rahmenbedingungen durch die Mandatsträger beurteilt werden, desto größer ist das Überforderungsempfinden.

Die Beurteilung der kommunalpolitischen Kontextbedingungen beruht auf drei Fragestellungen. Die Mandatsträger wurden erstens um eine Einschätzung der Aufgabensituation gebeten und danach befragt, ob bei Entscheidungen verstärkt Aspekte zu beachten sind, die über die Kommune hinausgehen. Ein zweites Item misst, inwieweit die Befragten eine positive, gleichbleibende oder negative zukünftige Entwicklung der Finanzsituation in ihrer Kommune erwarten. Der dritte Fragekomplex dient der Relevanzbestimmung verschiedener kommunaler Herausforderungen aus Sicht der Befragten. Die Fragebatterie mit 17 aktuellen Herausforderungen basiert zum Teil auf Studien der KfW-Bankengruppe und des Deutschen

46 Das Profil der befragten Kommunalpolitiker zeigt nur wenige Unterschiede innerhalb der Mandatsträger, die sich in sozialstruktureller Hinsicht (unter anderem Alter, Einkommen, Bildung, Geschlecht) als eine sehr homogene Gruppe präsentieren. Diese Tatsache ist der Grund für die Exklusion sozialstruktureller Hypothesen in diesem Beitrag.

Instituts für Urbanistik⁴⁷, wurde jedoch auf Grundlage eigener Forschungsergebnisse⁴⁸ inhaltlich modifiziert und durch eigene Fragen ergänzt. Für jede einzelne der 17 lokalen Herausforderungen sollten die Mandatsträger einschätzen, wie wichtig dieser Aspekt für die zukünftige kommunale Entwicklung ist (1 = sehr unwichtig bis 4 = sehr wichtig). Auf der Basis einer Reliabilitätsanalyse und der Minimierung fehlender Werte wurde aus folgenden 13 Einzelitems ein zentrierter Summenindex „Herausforderungen“ mit einer Spannweite von 1 = keine wichtigen Herausforderungen bis 40 = hohe Priorität aller Herausforderungen gebildet (Cronbachs $\alpha = 0,75$). Sollten die Herausforderungen gemeinhin als weniger drängend empfunden werden, wird von weniger problematischen kommunalpolitischen Rahmenbedingungen ausgegangen und vice versa. Folgende Herausforderungen wurden aufgeführt:

- bessere Finanzausstattung durch Bund und Länder,
- Stärkung kommunaler Leistungsfähigkeit,
- Transparenz kommunalen Handelns erhöhen,
- Akzeptanz der lokalen Politik bei den Bürgern,
- Entwicklung der kommunalen Infrastruktur,
- Modernisierung der lokalen Verwaltung,
- Folgen demographischer Entwicklung bearbeiten,
- bessere Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung,
- Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure und Bürger in kommunale Entscheidungsprozesse,
- Qualifizierung lokaler Entscheidungsträger,
- Klimawandel und nachhaltige Entwicklung gestalten,
- Stärkung der regionalen Identität,
- Entscheidungsspielräume kommunaler Führungskräfte vergrößern.

Hypothese 2: Je höher der individuelle Zeitaufwand für die kommunalpolitische Tätigkeit, desto größer ist das Überforderungsempfinden der Ratsmitglieder.

Die Befragten wurden um eine Schätzung ihres individuellen wöchentlichen Zeitaufwandes für mehrere ratsbezogene Tätigkeiten gebeten. Die Analyse beschränkt sich jedoch auf drei der abgefragten Tätigkeiten, die die Stadtrats- beziehungsweise Kreistagsarbeit im engeren Sinne betreffen. Dabei handelt es sich um den geschätzten wöchentlichen Zeitaufwand des Einzelnen für Rats- sowie Ausschusssitzungen und für das Lesen von Unterlagen für die Ratssitzungen. Aus den drei Variablen wurde ein Summenindex „Zeitaufwand pro Woche in Stunden“ gebildet (Cronbachs $\alpha = 0,66$).

⁴⁷ Vgl. *Busso Grabow / Stefan Schneider*, KfW Kommunalbefragung 2009, a.a.O. (Fn. 13); *dies.*, KfW Kommunalpanel 2010, a.a.O. (Fn. 13); *Michael Bretschneider*, Hauptaufgaben der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik in Groß- und Mittelstädten 2006. Ergebnisse einer Panelbefragung, Berlin 2007.

⁴⁸ Siehe *Katrin Harm / Tobias Jaeck*, a.a.O. (Fn. 9); *Jens Aderhold / Katrin Harm / Everhard Holtmann / Tobias Jaeck*, a.a.O. (Fn. 44), S. 74 – 103; *Jens Aderhold / Katrin Harm / Tobias Jaeck*, Professionalisierungsprozesse lokaler Selbstverwaltungseliten und ihre Bedeutung für Integration und Legitimation, in: *Klaus König / Sabine Kropp* (Hrsg.), Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur, Speyer 2009, S. 161 – 200.

Hypothese 3: Je besser die Mandatsträger die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und kommunalpolitischem Ehrenamt einschätzen, desto geringer fällt das Überforderungsempfinden aus.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat aus Sicht der Mandatsträger wurde durch drei verschiedene dichotome Variablen gemessen: Gefragt wurde nach der Zufriedenheit mit dem erreichten Berufsstatus trotz einer Tätigkeit im Kommunalparlament (1 = Ja, zufrieden). Weiterhin wurde untersucht, ob die Ratserfahrungen für die berufliche Tätigkeit förderlich sind (1 = Ja, förderlich) und ob sich Beruf und Mandat insgesamt gut vereinbaren lassen (1 = Ja, gut vereinbar). Der aus diesen drei Items gebildete Zähl-Index gibt bei einer Spannweite von 0 bis 3 die minimale bis maximale Vereinbarkeit von lokalpolitischem Ehrenamt und eigener Berufstätigkeit an (Cronbachs $\alpha = 0,21$).⁴⁹

Hypothese 4: Je mehr die ursprünglichen Erwartungen an die Ratstätigkeit enttäuscht werden, desto größer ist das Überforderungsempfinden.

Der Aspekt „enttäuschte Erwartungen“ wurde mithilfe zweier einzelner Items operationalisiert und in das Messmodell aufgenommen. Einerseits wurde untersucht, ob der tatsächliche Einfluss, der mit der Position eines Ratsmitgliedes verbunden ist, größer, genauso oder geringer als erwartet wahrgenommen wird (1 bis 3; 3 = geringer als erwartet), andererseits ob die Kommunalpolitiker der Ansicht sind, als einzelnes Mitglied im Stadtrat beziehungsweise Kreistag nur sehr wenig bewegen zu können (1 bis 4; 4 = maximale Zustimmung).

Hypothese 5: Je geringer die Qualität der Verwaltungsarbeit durch die Kommunalpolitiker eingeschätzt wird, desto größer ist das Überforderungsempfinden.

Der Index der Verwaltungsqualität beruht auf der Einschätzung verschiedener Aspekte der lokalen Verwaltung durch die befragten Ratsmitglieder. Diese sollten angeben, ob ihre lokale Verwaltung über bestimmte Eigenschaften verfügt (1) oder nicht (0). Es wurde gefragt, ob die Verwaltung auf neutrale Weise den Rat unterstützt, ob die Vorlagen der Verwaltung Wahlmöglichkeiten offen lassen, ob die Verwaltung wichtige Informationen ausreichend verfügbar macht und ob die Zugangsmöglichkeiten zu Sachinformationen für das einzelne Ratsmitglied ausreichend (2), teilweise (1) oder unzureichend (0) gewährleistet sind. Der aus diesen vier Items gebildete Index der Verwaltungsqualität hat eine Spannweite von 0 bis 5, wobei niedrige Werte einer negativen und höhere einer positiven Bewertung der Verwaltungsarbeit entsprechen (Cronbachs $\alpha = 0,62$).

Hypothese 6: Je größer die (kommunal-)politische Erfahrung der Stadtrats- und Kreistagsmitglieder, desto geringer fällt ihr Überforderungsempfinden aus.

Die politische Erfahrung der Ratsmitglieder wurde anhand der tatsächlichen Mitgliedschaftsdauer im Stadtrat beziehungsweise Kreistag in Jahren und der Ausübung eines paral-

49 Dieser Zähl-Index wird nach rein inhaltlichen Gesichtspunkten im Sinne eines Tests auf Vereinbarkeit von Beruf und Mandat gebildet. Es wird davon ausgegangen, dass ein Mandatsträger der alle drei Fragen mit „Ja“ beantwortet, also mit seiner beruflichen Position trotz Mandates zufrieden ist, seine Erfahrungen aus der Ratsarbeit als förderlich für seine berufliche Karriere betrachtet und Beruf und Mandat gut miteinander vereinbaren kann, die allgemeine Vereinbarkeit von Beruf und kommunalem Ehrenamt somit entsprechend positiv einschätzt. Cronbachs α liegt für diesen Index jedoch nur bei 0,21. Allerdings ist zu erwähnen, dass α mit der Anzahl der in den Index eingehenden Variablen ansteigt.

lelen Mandats (1 = ja, 0 = nein) in einem anderen Parlament in Form von zwei Einzelitems ins Messmodell aufgenommen. Zusätzlich sollte überprüft werden, ob Personen, die über Rückhalt in einer Partei oder Kommunalen Wählergemeinschaft verfügen, weniger überfordert sind als Personen ohne politische organisatorische Einbindung, wobei der politische Rückhalt durch die Mitgliedschaft in einer Partei beziehungsweise Kommunale Wählergemeinschaft (1 = ja, 0 = nein) operationalisiert wurde.

Hypothese 7 (Ortsspezifik): Die jeweilige Kommune des Ratsmitgliedes stellt unterschiedliche Anforderungsprofile an die lokale Regierung und wirkt sich somit auch auf das Überforderungsempfinden aus.

In Hypothese 7 wird auf eine gerichtete Zusammenhangshypothese verzichtet. Durch die Auswertung amtlicher Statistiken konnten ähnliche Problemprofile für die Untersuchungsgebiete diagnostiziert werden. Alle untersuchten Kommunen zeigen vor allem finanzielle Schwierigkeiten.⁵⁰ Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich dennoch die Untersuchungsgebiete durch ortsspezifisch divergierende Anforderungsprofile auszeichnen, die sich nicht allein in statistischen Zahlen darstellen lassen. Die Untersuchung dieser, inhaltlich nicht näher bestimmten, Einflussgröße „Ortsspezifik“ wird im Folgenden über die einzelnen Untersuchungsgebiete operationalisiert (Köln, Halle, Jülich, Dessau-Roßlau, Oberbergischer Kreis und Saalekreis), die als Dummyvariablen in die Regressionsanalyse aufgenommen werden.

Möglicherweise unterschiedliche Haushaltssituationen ostdeutscher und westdeutscher Kommunen beziehungsweise der Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt wurden insofern berücksichtigt, als bundeslandspezifische Effekte über alle Untersuchungseinheiten in einem Bundesland auftreten müssten. Man kann somit davon ausgehen, dass ein Effekt, der beispielsweise in Halle, Dessau-Roßlau und im Saalekreis festgestellt wird, für Sachsen-Anhalt verallgemeinert werden kann und vice versa. Der mögliche Einflussfaktor „Größe der Gebietskörperschaft“ wird in entsprechender Weise untersucht. Zeigen sich Effekte nur in den beiden Großstädten (Halle und Köln) oder nur in den Mittelstädten (Dessau-Roßlau und Jülich), kann von einer Wirksamkeit der jeweiligen Größe der Gebietskörperschaft ausgegangen werden.

3. Empirische Befunde

3.1. Überforderungsempfinden der Kommunalpolitiker

Um zu prüfen, ob sich Kommunalpolitiker überfordert fühlen, wurde ihnen eine Fragebatterie mit sechs Aussagen zu verschiedenen Aspekten eines möglichen Überforderungsgefühls vorgelegt. Ein Teil der Fragen befasste sich damit, wie die Stadtrats- und Kreistagsmitglieder ihre persönliche Situation als Mandatsträger beurteilen; ein weiterer, wie die Befragten die Arbeitssituation Rat und Verwaltung einschätzen. Um die unterstellte Zweidimensionalität des Überforderungsempfindens zu überprüfen, wurden die Daten einer konfirmatorischen Faktorenanalyse unterzogen, deren Ergebnisse in Tabelle 1 dargestellt sind.

50 Vgl. Katrin Harm / Tobias Jaeck, a.a.O. (Fn. 9).

Tabelle 1: Ergebnisse der konfirmatorischen Faktorenanalyse zum Überforderungsempfinden von Kommunalpolitikern				
Dimension	Aussagen zum Überforderungsempfinden	Faktorladungen		
persönliches Überforderungsempfinden	„Ich fühle mich oft von der Vielzahl der kommunalen Aufgaben überfordert.“	,80	–*	
	„Man kann als Kommunalpolitiker gar nicht mehr bei allen kommunalpolitischen Themen mitreden.“	,80	–*	
	„Oft reicht die Zeit gar nicht, alle Vorlagen gründlich zu lesen.“	,73	–*	
institutionenbezogenes Überforderungsempfinden	„Die kommunalen Aufgaben werden von Rat und lokaler Verwaltung nicht effizient bearbeitet.“	–*	,69	
	„Die Verwaltung ist oft von der Vielzahl der kommunalen Aufgaben überfordert.“	–*	,77	
	„Der Stadtrat/Kreistag ist oft von der Vielzahl der kommunalen Aufgaben überfordert.“	–*	,73	

Anmerkung: Die Faktorladungen zeigen die Gemeinsamkeit von Ausgangsvariable (Dimension) und Faktor (Aussagen zum Überforderungsempfinden) an. An der Höhe lässt sich ablesen, ob eine Variable viel oder wenig mit einem Faktor gemeinsam hat. Je höher die Ladung, umso größer die Bedeutung dieser Variablen für den Faktor. * Faktorladung < ,40.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die erste Dimension vereint Indikatoren eines persönlichen Überforderungsempfindens: das individuelle Überforderungsgefühl der Mandatsträger, eine negative Einschätzung ihrer individuellen Leistung beziehungsweise Kompetenz und die Wahrnehmung zeitlicher Engpässe in der Bearbeitung kommunaler Aufgaben. In der zweiten Dimension finden sich Indikatoren, die auf eine Überforderung des lokalen Institutionensystems schließen lassen: die mangelhafte Bearbeitung kommunaler Aufgaben durch Politik und Verwaltung sowie die subjektiv empfundene Überforderung beider Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung durch die Vielzahl ihrer Aufgaben.⁵¹ Die theoretisch unterschiedenen Dimensionen der Überforderung zeigen sich somit auch in der subjektiven Wahrnehmung der Ratsmitglieder.

Aus den Items der beiden Dimensionen werden für die nachfolgende Analyse zwei Variablen gebildet, das „persönliche Überforderungsempfinden“ (Cronbachs $\alpha = 0,7$) und das „institutionenbezogene Überforderungsempfinden“ (Cronbachs $\alpha = 0,63$). Beide werden zusätzlich als zusammengefasstes „allgemeines Überforderungsempfinden“ betrachtet (Cronbachs $\alpha = 0,74$). Die drei Variablen haben eine Spannweite von 1 (minimales) bis 4 (maximales Überforderungsempfinden). Bei einer Untersuchung der verschiedenen Einflussfaktoren werden Rückschlüsse auf jede einzelne Dimension möglich, das heißt, es kann festgestellt werden, ob sich beispielsweise die Einschätzung der finanziellen Situation nur auf das institutionelle, das persönliche oder aber alle drei Dimensionen des Überforderungsempfindens auswirkt.

Die Mittelwerte der drei Dimensionen liegen im Durchschnitt bei 2,7 (persönliches Überforderungsempfinden = 2,8; institutionenbezogenes Überforderungsempfinden = 2,7; allgemeines Überforderungsempfinden = 2,7). In Anbetracht der Spannweite der Variablen

⁵¹ Die gefundene Faktorenlösung zeigt sich ebenfalls bei einer explorativen Vorgehensweise ohne theoretische Restriktionen.

bewegen sich die Mandatsträger somit deutlich im oberen Drittel. Es kann also von einem allgemeinen Vorhandensein überforderter Lokalpolitiker beziehungsweise überforderter lokaler Institutionen ausgegangen werden.

3.2. Einflussfaktoren des Überforderungsempfindens

Die Ergebnisse der multivariaten linearen Regressionsanalyse sind in Tabelle 2 abgebildet. Betrachtet man zunächst die Anpassung der drei Modelle, wird deutlich, dass die Dimension eines allgemeinen Überforderungsempfindens am genauesten durch die verwendeten Einflussfaktoren erklärt werden kann. Die erklärte Varianz (R^2) ist mit 65,4 Prozent außergewöhnlich hoch. Die Anpassung der Modelle zwei und drei ist mit circa 50 Prozent ebenfalls als sehr hoch zu bezeichnen.

Die Resultate der Regressionsanalyse bestätigen, dass sich Beurteilungen der kommunalpolitischen Rahmenbedingungen durch die Mandatsträger direkt auf deren Überforderungsempfinden auswirken. Je eher die Befragten der Ansicht sind, dass bei kommunalpolitischen Entscheidungen Aspekte zu beachten sind, die die kommunalen Grenzen überschreiten, desto stärker ist das allgemeine, persönliche und auch das institutionenbezogene Überforderungsempfinden.

Weiterhin beeinflusst die Einschätzung der zukünftigen kommunalen Finanzlage das allgemeine und das persönliche Überforderungsempfinden. Wird zudem von einer negativen Entwicklung der Finanzsituation ausgegangen, verstärkt die das Überforderungsempfinden. Allerdings hat eine erwartete Verschlechterung der finanziellen Situation der Kommune keinen messbaren Einfluss auf die Überforderungseinschätzung der Institutionen Rat und Verwaltung.

Werden aktuelle Herausforderungen auf der kommunalen Ebene als eher drängend eingeschätzt, so bewirkt dies eine Steigerung des allgemeinen Überforderungsempfindens. Die einzelnen Dimensionen werden dadurch nicht beeinflusst.

Die Hypothese 1 („Je schwieriger der kommunalpolitische Kontext von den Mandatsträgern beurteilt wird, desto eher fühlen sie sich bei der Ausübung des Stadtrats- beziehungsweise Kreistagsmandats überfordert“) kann somit für das allgemeine Überforderungsempfinden in allen und für die jeweiligen Einzeldimensionen in Teilespekten bestätigt werden.

Der individuelle Zeitaufwand der Mandatsträger für die Ratsarbeit übt deutlichen Einfluss auf alle drei Dimensionen des Überforderungsempfindens aus. Dieser fällt jedoch anders aus, als in der Hypothese angenommen: Je mehr Stunden die Befragten wöchentlich für ihre Mandatstätigkeit aufwenden, desto weniger äußern sie ein Überforderungsempfinden. Die verwendete Variable Zeitaufwand ist möglicherweise kein Indikator für Überforderung im Sinne eines höheren oder ansteigenden Aufwandes. Dies widerspricht deutlich bisherigen Erkenntnissen, in denen Zeitaufwand immer als Belastungsfaktor beziehungsweise als Indikator für Belastung interpretiert wurde.⁵² Da in den vorliegenden Studien vor allem die Anzahl der Stunden erhoben wurde, die Ratsmitglieder für bestimmte mandatsnahe Tätigkeiten aufwenden, ist es wahrscheinlich, dass die Variable eine höhere Arbeitsleistung misst und nicht, wie häufig angenommen, auch das Ausmaß wahrgenommener Überforderung. Unsere Befunde zeigen diesbezüglich, dass eine höhere Arbeitsleistung die

52 Vgl. Katja Pähle, a.a.O. (Fn. 11); Marion Reiser, a.a.O. (Fn. 11); Volker Ronge, a.a.O. (Fn. 23).

Wahrnehmung einer Überforderung durch die vermutlich effiziente Bearbeitung anstehender Aufgaben reduziert. Aufgrund des hier vorliegenden Validitätsproblems muss die Hypothese 2 („Je höher der individuelle Zeitaufwand für die kommunalpolitische Tätigkeit, desto größer ist das Überforderungsempfinden der Ratsmitglieder“) abgelehnt werden.

Die Beurteilung der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat zeigt insgesamt nur schwache Effekte auf das Überforderungsempfinden der Kommunalpolitiker. Die allgemeine und persönliche Dimension werden gar nicht und die institutionelle nur in geringem Maße

Tabelle 2: Regressionsanalyse des Überforderungsempfindens von Kommunalpolitikern

	Modell 1: allgemeines Überforderungs- empfinden		Modell 2: persönliches Überforderungs- empfinden		Modell 3: Institutionenbezogene Überforderungs- empfinden	
	Beta	p	Beta	p	Beta	p
Zunehmende Komplexität lokaler Entscheidungen (1 – 4 = max. Zustimmung)	,21	,01*	,17	,03*	,19	,02*
Negative Entwicklung der Finanzsituation (Dummy 1 = Ja)	,14	,05*	,19	,02*		
Herausforderungen (allgemeine Wichtigkeit) (1 – 40 = max. Wichtigkeit)	,15	,04*				
Zeitaufwand Mandat pro Woche (h)	-,20	,01*	-,21	,01*	-,15	,07*
Beruf und Mandat sind gut zu vereinbaren (0 – 3 = max. Vereinbarkeit)					-,15	,08*
Einzelnes Ratsmitglied ohne Einfluss (1 – 4 = max. Zustimmung)	,19	,01*			,20	,01*
Erwartungen an Position enttäuscht (1 – 3 = max. Zustimmung)	,13	,06*	,19	,02*		
Qualität der Verwaltungsarbeit (0 – 5 = max. Qualität)					-,16	,07*
Paralleles Mandat (Dummy 1 = Ja)	-,15	,06*				
Mitgliedschaft im Stadtrat in Jahren						
Mitglied Partei oder Kommunale Wählergemeinschaft (Dummy 1 = Ja)						
Halle						
Dessau-Roßlau (Kontextfaktoren: Saalekreis Dummyvariablen – Köln als Referenzkategorie)	-,29	,00*	-,40	,00*		
Jülich	-,58	,00*	-,63	,00*	-,40	,00*
Oberbergischer Kreis			-,17	,06*		
R ² / erklärte Varianz	0,654 / 65,4%		0,484 / 48,4%		0,528 / 52,8%	

* Mindestens auf dem Niveau von p < 0,1 signifikant.

Quelle: Eigene Berechnungen.

beeinflusst. Überraschend ist, dass die subjektive Einschätzung der Vereinbarkeit nur auf die institutionelle Dimension des Überforderungsempfindens Wirkung zeigt. Eine Nicht-Vereinbarkeit führt in den Augen der Ratsmitglieder dazu, dass Rat und Verwaltung nicht mehr effektiv arbeiten. Wird die Vereinbarkeit von Beruf und Mandat als Voraussetzung für die Funktionsweise eines politischen Ehrenamtes betrachtet, wäre diese bei Nicht-Vereinbarkeit unerfüllbar. Hypothese 3 („Je besser die Mandatsträger die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und kommunalpolitischem Ehrenamt einschätzen, desto geringer fällt das Überforderungsempfinden aus“) bestätigt sich infolgedessen nur in Bezug auf das institutionenbezogene Überforderungsempfinden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Vereinbarkeit aus Sicht der Mandatsträger als eine notwendige Bedingung für die Funktionsweise lokaler Politik angesehen wird.

Wie stark unter den Kommunalpolitikern ein Überforderungsgefühl empfunden wird, hängt weiterhin von den ursprünglichen Erwartungen an die Mandatsträgerschaft ab. Dabei ist vor allem ausschlaggebend, inwieweit diese Erwartungen mit den tatsächlichen Erfahrungen im Stadtrat oder Kreistag übereinstimmen. Eine wahrgenommene Einflusslosigkeit der eigenen Person in Verbindung mit großen Hoffnungen auf Einfluss vor Beginn der Tätigkeit führt zu einem deutlich höheren allgemeinen Überforderungsempfinden. Die Ansicht, dass ein einzelnes Mitglied im Stadtrat beziehungsweise Kreistag nur sehr wenig bewegen kann, wirkt sich weiterhin auf das institutionelle Überforderungsempfinden aus. Enttäuschte Erwartungen beeinflussen die Wahrnehmung einer persönlichen Überforderung. Die Annahmen der Hypothese 4 („Je mehr die ursprünglichen Erwartungen an die Ratstätigkeit enttäuscht werden, desto größer ist das Überforderungsempfinden.“) können somit bestätigt werden.

Wird die lokale Verwaltung als neutral, kooperativ und ausreichend transparent eingeschätzt, wirkt sich dies negativ auf das institutionenbezogene Überforderungsempfinden aus, das heißt, die Wahrscheinlichkeit einer Überforderung lokaler Institutionen wird deutlich geringer bewertet, wenn die Qualität der Verwaltungsarbeit als gut empfunden wird. Dass nur ein Effekt auf die institutionelle Dimension nachgewiesen werden kann, erscheint folgerichtig, da hier explizit die Qualität der Verwaltungsarbeit (als zentrale Voraussetzung für eine funktionierende lokale „Regierung“) evaluiert wird. Hypothese 5 („Je geringer die Qualität der Verwaltungsarbeit durch die Kommunalpolitiker eingeschätzt wird, desto größer das Überforderungsempfinden.“) kann somit zum Teil bestätigt werden.

Die in Hypothese 6 („Je größer die (kommunal-)politische Erfahrung der Stadtrats- und Kreistagsmitglieder, desto geringer fällt ihr Überforderungsempfinden aus“) formulierte Vermutung bestätigt sich ebenfalls nur zum Teil. Die Indikatoren Mitgliedschaftsdauer im Stadtrat und Mitgliedschaft in einer Partei beziehungsweise Kommunale Wählergemeinschaft erweisen sich als einflusslos in allen Dimensionen. Besetzen die Befragten jedoch neben ihrer Ratstätigkeit parallel weitere politische Mandate, zum Beispiel im Landtag, Bundestag oder Europäischen Parlament, zeigt sich ein geringeres allgemeines Überforderungsempfinden. Dieser kontraintuitive Befund ist zum einen auf den Bildungsgrad, auf erworbene Erfahrungen mit den jeweiligen Anforderungen, auf realitätsbezogene Erwartungshaltungen und schließlich auf eingespielte institutionelle Settings zurückzuführen. Nicht gänzlich auszuschließen ist aber auch, dass Momente der Selbstüberschätzung mit hineinspielen können, wobei diese einzelnen Faktoren in weiteren Studien genauer untersucht werden müssten. Die sechste Hypothese bestätigt sich damit nur bezüglich eines der drei ausgewählten „Erfahrungsfaktoren“.

Die in Hypothese 7 („Die jeweilige Kommune des Ratsmitgliedes stellt unterschiedliche Anforderungsprofile an die lokale Regierung und wirkt sich somit auch auf das Überforderungsempfinden aus“) getroffene Annahme, das Untersuchungsgebiet übe Einfluss aus, bestätigt sich vor allem hinsichtlich des allgemeinen und persönlichen Überforderungsempfindens. Deutlich wird zudem, dass die Erklärungskraft des Untersuchungsgebietes im Modell eins und zwei mit Abstand am stärksten ist. In den beiden untersuchten Großstädten Köln (im Regressionsmodell als Referenzkategorie) und Halle ist die empfundene Überforderung besonders stark ausgeprägt. Jedoch lässt sich ein eindeutiger Effekt der Gemeindegröße nur für die sachsen-anhaltinischen Untersuchungsgebiete konstatieren. Hier ist die Überforderung in Dessau schon deutlich niedriger ausgeprägt als in Halle, jedoch immer noch größer als im Saalekreis. In Nordrhein-Westfalen zeigen sich (fast) keine ortspezifischen Effekte. Daraus lassen sich zwei mögliche Interpretationen ableiten. So könnten sich die lokalen Mandatsträger in Großstädten grundsätzlich eher überfordert fühlen. Diese Möglichkeit muss allerdings kritisch hinterfragt werden, da dieser Effekt nur in Sachsen-Anhalt deutlich zu erkennen ist. Zudem zeigt sich im Oberbergischen Kreis keinerlei signifikanter Einfluss. Wahrscheinlicher ist, dass sich Mandatsträger in Sachsen-Anhalt generell als weniger überfordert empfinden als ihre Kollegen in Nordrhein-Westfalen und diese Tatsache besonders in kleineren Gebietskörperschaften ausgeprägt ist. Ob dieser Effekt auf die Ebene von Ost- und Westdeutschland verallgemeinerbar ist, kann auf der Basis der vorliegenden Daten nur vermutet werden. Ein grundsätzlicher Einfluss des Ortes auf die verschiedenen Dimensionen des Überforderungsempfindens konnte jedoch nachgewiesen werden, so dass Hypothese 7 bestätigt werden kann.

4. Gründe und Konsequenzen des Überforderungsempfindens

Im alltäglichen Sprachgebrauch bezeichnet Überforderung eine Situation, in der das Handeln von Personen oder Institutionen mit übermäßigen Belastungen, Anstrengungen oder Strapazen einhergeht, was dazu führt, dass sie die an sie gestellten Aufgaben nicht adäquat bewältigen. Das Vorhandensein eines solchen Gefühls ist deshalb grundsätzlich ein Anzeichen für eine ernst zu nehmende Problemsituation. Wie die Ergebnisse gezeigt haben, ist unter den befragten Stadtrats- und Kreistagsmitgliedern der sechs Untersuchungsgebiete ein Überforderungsempfinden nachweisbar. Zwar unterscheiden sich die einzelnen Gebietskörperschaften hinsichtlich der Stärke dieses Empfindens. Dennoch wird insgesamt die Annahme gestützt, dass sich die untersuchten kommunalen Räte und ihre gewählten Mitglieder in einer schwierigen Arbeitssituation befinden.

Die Gründe für ein Überforderungsempfinden sind vielfältig und individuell unterschiedlich. Im Rahmen der durchgeföhrten Datenanalyse konnten jedoch einige direkte Einflussfaktoren nachgewiesen werden. Grundsätzlich wird das Überforderungsempfinden davon geprägt, wie die Ratsmitglieder die kommunalpolitischen Rahmenbedingungen wahrnehmen, inwieweit ihre Erwartungen an die Mandatstätigkeit erfüllt wurden, welche weiteren politischen Mandate sie innehaben und wo beziehungsweise mit welchem Aufwand sie die Mandatstätigkeit betreiben. Insgesamt kann festgehalten werden, dass ein hohes Überforderungsempfinden vor allem durch folgende Faktoren beeinflusst wird:

- schwierige Rahmenbedingungen kommunaler Arbeit,
- zu wenig Zeit für anstehende Aufgaben,

- hohe Erwartungen an die Einflussmöglichkeiten der Position eines Rats- beziehungsweise Kreistagsmitgliedes,
- eine negative Bewertung der Verwaltungsarbeit,
- keine Erfahrung durch parallele Mandate,
- Mitgliedschaft im Stadtrat von Großstädten im Gegensatz zu kleineren Gebietskörperschaften (dieser Effekt zeigt sich besonders stark in Sachsen-Anhalt).

Dieses Überforderungsempfinden kommunaler Mandatsträger könnte sich auf die kommunale Aufgabenerfüllung und den daraus resultierenden kommunalpolitischen Output auswirken: Ist unter den Ratsmitgliedern das Gefühl verbreitet, dass sie selbst, aber auch Rat und Verwaltung in ihrer Tätigkeit überfordert sind, beeinträchtigt dies möglicherweise die Arbeitseffizienz der Gemeindevertretung, und örtliche Angelegenheiten werden nicht optimal geregelt. Allerdings muss das nicht zwangsläufig der Fall sein, denn eine subjektiv wahrgenommene Überforderung bedeutet nicht unweigerlich eine objektiv vorhandene Überforderung der Akteure und Institutionen. Um ein empirisch fundiertes Bild von der kommunalpolitischen Überforderungssituation zeichnen zu können, wäre deshalb ein Modell zu konstruieren, das die subjektiv empfundene Überforderung der lokalpolitischen Akteure zu objektiven Indikatoren einer individuellen und institutionenbezogenen Überforderung in Bezug setzt.

Eine weitere mögliche Folgewirkung der subjektiven Überforderung kommunaler Mandatsträger betrifft die Funktion der Kommunen im politischen System der Bundesrepublik als „Schulen der Demokratie“ beziehungsweise „Keimzellen“ einer „vitalen Bürgergesellschaft“⁵³ und ihr Beitrag zur Etablierung und Verankerung demokratischer Orientierungs- und Verhaltensmuster bei den Bürgern.⁵⁴ Führt eine im Zusammenhang mit der Ausübung des kommunalen Mandats empfundene Überforderung zu Demotivierungserscheinungen bei den amtierenden und potenziellen Lokalpolitikern, kann dies dazu beitragen, dass sich immer weniger Bürger bereitfinden, ein solches Ehrenamt fortzusetzen oder überhaupt erst anzutreten. Dieses Problem zeigt sich bereits heute in der kommunalen Praxis: Nicht nur wollen inzwischen immer weniger Menschen ein kommunales Mandat ausüben, sondern es sind auch verschiedene Berufs- und Bevölkerungsgruppen in den Räten unterrepräsentiert.⁵⁵ Zwar haben sich mittlerweile andere und neue Formen der Bürgerbeteiligung und demokratischen Teilhabe etabliert, durch die Bürger politisch aktiviert und geschult werden; formal verbleibt die Verantwortung der lokalpolitischen Entscheidungsfindung aber auch weiterhin bei den Kommunalparlamenten und ihren aus der Mitte der Bürgerschaft gewählten Mitgliedern. Die legitimatorische Qualität der Gemeindevertretungen hängt folglich wesentlich davon ab, ob sich genügend Bürger vielfältiger Couleur finden, die Politik in diesen Gremien mitgestalten zu wollen.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die identifizierten Überforderungen eine Momentaufnahme darstellen oder sich mittlerweile dauerhaft herausgebildet haben oder sogar weiter

⁵³ Vgl. Marion Reiser, a.a.O. (Fn. 11), S. 256.

⁵⁴ Vgl. Jürgen Maier / Karl Schmitt, a.a.O. (Fn. 21), S. 19 f.

⁵⁵ Vgl. Andreas Osner, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen, Gütersloh 2009, S. 5, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_29824_29825_2.pdf (Abruf am 20. Februar 2012); Uta Kletzing / Helga Lukoschat, a.a.O. (Fn. 20); Lars Holtkamp / Elke Wiechmann / Sonja Schnittke, Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik, herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2009.

zunehmen werden. Dieser künftig mehr in Augenschein zu nehmende Entwicklungstrend könnte dazu führen, dass es noch schwerer fallen dürfte, Menschen für das kommunale Ehrenamt zu gewinnen und begeistern. Vorteile haben dann vor allem diejenigen Personen, die ihre Ratsarbeit gut mit anderen beruflichen und privaten Aktivitäten abstimmen und austarieren können sowie der Personenkreis, der von anderen Belastungen eher befreit ist beziehungsweise diejenigen, die generell eine politische Karriere anstreben, was die Selektivität von Auswahlprozessen und Karrieremustern weiter forcieren dürfte.

Zudem wird man nicht umhin kommen, auch den Prozess der Professionalisierung von „Freizeitpolitikern“, die „für die Politik leben“, zu „Berufspolitikern“, die „von der Politik leben“, auch auf der lokalen Ebene stärker als bisher zu thematisieren und gegebenenfalls voranzutreiben. Dies könnte dazu führen, dass die bisherigen Voraussetzungen für die soziale Offenheit im Zugang zu kommunalpolitischen Ämtern weiter unterhöht würden.

Nötig wird es sein, persönliche und institutionalisierte Entlastungsstrategien vor Ort zu entwickeln, sie politisch zu unterstützen und wissenschaftlich zu begleiten. Auch eine ratsübergreifend vorzusehende Arbeit an einer auf Vereinfachung setzenden politischen Kommunikations- und Austauschkultur, eine verbesserte Verwaltungsqualität sowie bessere Zusammenarbeit von Verwaltung und Kommunalvertretungen wären hilfreich.

Verabschiedet wird man sich auch von der Vorstellung, dass die Probleme auf der lokalen Ebene in ihrer Komplexität noch überschaubar wären. Außerdem könnte die leichtere und bessere Praktikabilität und Vermittlungsleistung lokaler Politik, die auf die Nähe zwischen Regierenden und Regierten, auf gemeinsame Erfahrungen und konkrete Problemlagen zurückgeführt werden können, aufgrund einer zunehmenden Be- und Überlastung mehr und mehr in Mitleidenschaft gezogen werden.

Auch wenn erkennbar ist, dass ein Überforderungsgefühl der Kommunalpolitiker problematische Auswirkungen hat, gibt es klare Anzeichen dafür, dass sich die Mitglieder der Gemeindevertretungen keineswegs in einer ausweglosen „Überforderungsfalle“ befinden. So hat Reiser aufgezeigt, welche individuellen Bewältigungsstrategien genutzt werden, um das ehrenamtliche Engagement in der lokalen Politik in Einklang mit möglichen Belastungsfaktoren zu bringen.⁵⁶ Ungeachtet der vielfältigen Schwierigkeiten, die wahrgenommen werden, berichten Kommunalpolitiker von Zufriedenheit mit ihrer Tätigkeit.⁵⁷ Das nachgewiesene Überforderungsempfinden wird zudem durch die feste Verankerung des normativen Leitbilds vom ehrenamtlichen Feierabendpolitiker in der Kommunalpolitik⁵⁸ und die immer noch vorhandene Bereitschaft vieler Bürger, lokale Politik unentgeltlich mitzugestalten, teilweise relativiert.⁵⁹ Ungeachtet dessen unterstreichen die Ergebnisse der vorliegenden Studie aber die dringende Notwendigkeit, die kommunalpolitischen Mandatsträger und Institutionen durch geeignete Maßnahmen zu entlasten.

56 Vgl. Marion Reiser, a.a.O. (Fn. 11), S. 157 ff.

57 Vgl. Uta Kletzing / Helga Lukoschat, a.a.O. (Fn. 20).

58 Vgl. Marion Reiser, a.a.O. (Fn. 11), S. 252.

59 Vgl. Katja Pähle, a.a.O. (Fn. 11), S. 259.