



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2000

---

**Die Arbeitssituation von Gemeinderäten und Möglichkeiten zu ihrer  
Computerunterstützung - Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Teil 1**

Schwabe, Gerhard ; Vöhringer, Bernd ; Krcmar, Helmut

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-57248>

Journal Article

Accepted Version

Originally published at:

Schwabe, Gerhard; Vöhringer, Bernd; Krcmar, Helmut (2000). Die Arbeitssituation von Gemeinderäten und Möglichkeiten zu ihrer Computerunterstützung - Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Teil 1. Verwaltung und Management, 6(4):217-221.

# Die Arbeitsituation von Gemeinderäten und Möglichkeiten zu ihrer Computerunterstützung – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung

*Gerhard Schwabe, Universität Koblenz-Landau, Bernd Vöhringer, Universität Hohenheim, Helmut Krcmar, Universität Hohenheim*

## 1 Einleitung

Seit 1995 untersucht ein Team von Forschern der Universität Hohenheim die Gemeinderatsarbeit in Stuttgart und Kornwestheim (z.B. in VM [Schwabe&Vöhringer 1998]). Nach Abschluß des Pilotprojektes fragten wir uns: Waren die erhobenen Probleme Stuttgart-spezifisch und Kornwestheim-spezifisch oder sind dies allgemeine Probleme der Gemeinderatsarbeit? Deshalb führten wir im Frühjahr 1998 eine Umfrage bei Gemeinderäten durch. Wir legten Fragebögen einer Ausgabe bei Gemeinderäten sehr verbreiteten Zeitschrift "Der Gemeinderat" und erhoben gezielt in Kommunen Daten.

Vor dem Hintergrund einer möglichen Computerunterstützung der Gemeinderatsarbeit interessierten uns:

- Die Zeitaspekte der Gemeinderatsarbeit,
- Die Steuerung einer Kommune aus Sicht der Gemeinderäte,
- Die Informationsversorgung der Gemeinderäte,
- Die Arbeit im Gemeinderat sowie
- Stand und Bedarf für Informationstechnik

Auf diese Gebiete geht dieser Beitrag im einzelnen ein. Den inhaltlichen Ausführungen werden die empirischen Grundlagen vorangestellt.

## 2 Empirische Grundlage

Bis zum 15. September 1998 schickten insgesamt 703 Gemeinderäte den der Zeitschrift Gemeinderat beigelegten Fragebogen ausgefüllt zurück, fast alle von ihnen noch vor der Sommerpause. Schon wenige Wochen nach Beginn der Umfrage zeigte sich, daß die Gemeinderäte sich zwar rege beteiligten, daß aber von größeren Städten zu wenige Fragebögen zurückgesendet wurden, um Aussagen für sie zu machen. Deshalb sprachen wir Kommunen direkt an, um für jeden Größenbereich eine ausreichende Zahl von Fragebögen zu erhalten. Es wurden drei Gruppen von Kommunen um Beteiligung gebeten<sup>1</sup>:

1. Größere Städte in Baden-Württemberg
2. Kommunen in der Region Stuttgart und in der Region Bühl
3. alle deutschen Landeshauptstädte

---

<sup>1</sup> Wir danken für Ihre Beteiligung den Kommunen von Bühl, Dresden, Durmersheim, Esslingen, Filderstadt, Frankfurt, Freiburg, Gaggenau, Gensbach, Göppingen, Haigerloch, Herrenberg, Jena, Karlsruhe, Leonberg, Magdeburg, Magstadt, Mainz, München, Nürtingen, Offenburg, Pforzheim, Remseck, Renningen, Lenningen, Reutlingen, Schwerin, Sindelfingen, Tübingen, Waiblingen und Weinstadt.

Aus diesen und einigen Kommunen ohne Ortsnennung wurden insgesamt 596 Fragebögen zurückgeschickt. Die Umfrage hat damit insgesamt einen Rücklauf von 1299 Fragebögen erhalten. Tabelle 1 zeigt den Rücklauf, sortiert nach den Größenklassen aus der baden-württembergischen Gemeindeordnung.

**Tabelle 1: Rücklauf nach Größenklassen**

|                 | Gesamt | davon Zeit-<br>schrift GR | davon<br>direkt |
|-----------------|--------|---------------------------|-----------------|
| bis 5.000       | 326    | 326                       | 0               |
| 5.001-10.000    | 194    | 138                       | 56              |
| 10.001-30.000   | 228    | 113                       | 115             |
| 30.001-50.000   | 129    | 64                        | 65              |
| 50.001-150.000  | 256    | 55                        | 201             |
| 150.001-400.000 | 91     | 2                         | 89              |
| über 400.000    | 70     | 1                         | 69              |
| Größe unbekannt | 5      | 4                         | 1               |
| Summe           | 1299   | 703                       | 596             |

Im Unterschied zu anderen Untersuchungen zur Gemeinderatsarbeit sind in dieser Studie die kleineren Kommunen (bis 5.000 Einwohner) ausdrücklich mit aufgenommen.

Durch die gezielte Hinzunahme größerer Städte sind ihre Gemeinderäte jetzt in der Stichprobe überrepräsentiert. Deshalb sind in einer ersten Analyse mehr die Ergebnisse der Einzelklassen als die Gesamtergebnisse von Interesse. Da wir über einzelne Ergebnisse überrascht waren, haben wir untersucht, ob bestimmte Personengruppen mehr Fragebögen ausgefüllt haben als andere. Die Altersverteilung spricht nicht dafür (vgl. Tabelle 2), denn sie entspricht in ungefähr der aus Gemeinderäten bekannten Altersverteilung.

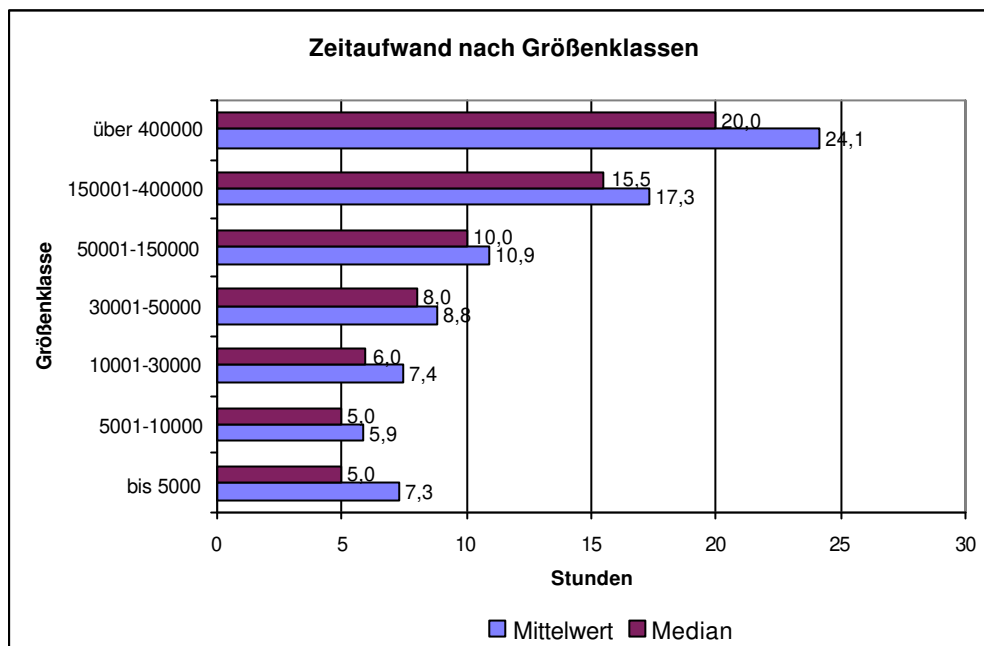
**Tabelle 2: Altersverteilung der Umfrage**

| bis 30 | 31-40 | 41-50 | 51-60 | über 60 |
|--------|-------|-------|-------|---------|
| 2,3%   | 12,9% | 33,0% | 31,1% | 20,8%   |

Im Mittel (Median) waren die befragten Gemeinderäte über 51 Jahre alt und hatten ihr Mandat seit 11 Jahren inne.

### 3 Zeitaspekte der Gemeinderatsarbeit

Für die ehrenamtlich tätigen Gemeinderäte spielt der Zeitaufwand für die Ausübung ihres Mandats eine große Rolle. Neben ihrem Beruf verbringen sie viel Zeit in Sitzungen in der Fraktion und im Gemeinderat, repräsentieren die Fraktion, bereiten Anträge vor etc. Häufig ist die hohe zeitliche Belastung der Grund dafür, daß amtierende Gemeinderäte nicht mehr erneut für ein Mandat kandidieren oder daß interessierte Persönlichkeiten vor diesem Schritt zurückschrecken. In der Umfrage haben wir festgestellt, daß der Zeitaufwand mit der Kommunegröße zunimmt (vgl. Abbildung 1) und daß er mit zunehmender Kommunegröße auch als weniger zumutbar empfunden wird (Abbildung 2).



**Abbildung 1: Zeitaufwand nach Größenklassen**

Die Gemeinderäte wurden gefragt, wie viele Stunden sie in der letzten Woche für die Gemeinderatsarbeit verbracht haben. Gemeinderäte in Kommunen bis 5.000 Einwohnern verbringen im Durchschnitt 7,3 Stunden pro Woche für die Gemeinderatsarbeit. Dies sind 1,4 Stunden mehr als Gemeinderäte aus Kommunen mit zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern und genauso viel wie Gemeinderäte aus Kommunen mit zwischen 10.000 und 30.000 Einwohnern. Eine genauere Analyse zeigt, wie dieses auf den ersten Blick erstaunliche Ergebnis zustande kommt. Der Median für die beiden kleinsten Kommunengrößen ist gleich (bei 5 Stunden), d.h. in beiden Größenklassen ist genau eine Hälfte alle Gemeinderäte mehr als 5 Stunden und eine andere Hälfte weniger als 5 Stunden pro Woche für ihr Mandat tätig. Aber das aktivste Viertel der Stadträte aus den kleinsten Kommunen ist mit im Durchschnitt 16,2 Stunden deutlich stärker belastet als das aktivste Viertel der Stadträte aus Kommunen mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern (11,4 Stunden). Wir vermuten, daß in sehr kleinen Kommunen noch Aufgaben ehrenamtlich von Gemeinderäten übernommen werden, für die in etwas größeren Kommunen schon die Verwaltungen zuständig sind. Insbesondere sind in sehr kleinen Kommunen noch ehrenamtliche Bürgermeister anzutreffen.

In allen anderen Größenklassen ist ein Wachsen des Zeitaufwands mit steigender Kommunengröße feststellbar. Es ist bemerkenswert, daß der Mittelwert in allen Größenklassen über dem Median liegt, d.h. die Arbeitslast liegt überproportional bei den aktiveren Mitgliedern des Gemeinderats. Neben den sehr kleinen Kommunen ist dies auch bei den Großstädten besonders auffällig. In den Städten mit über 400.000 Einwohnern arbeitet das aktivste Viertel der Stadträte mindestens 30 Stunden<sup>2</sup>, im Schnitt sogar 42 Stunden pro Woche!

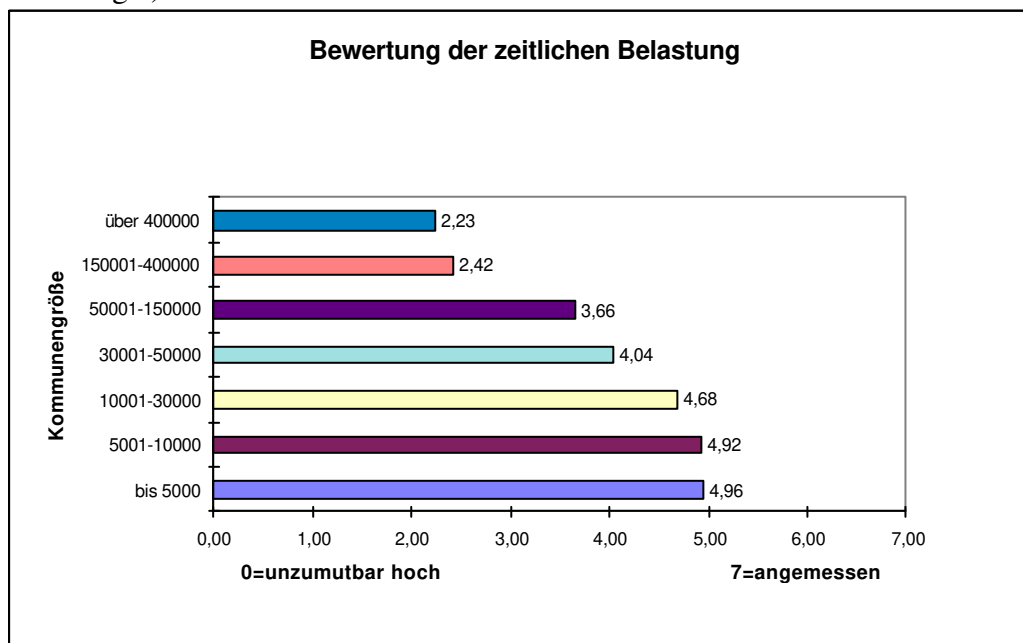
Sind diese Zeitangaben plausibel oder haben die Gemeinderäte möglicherweise nur schlecht geschätzt? Für ein Zutreffen der Schätzung sprechen die methodische Vorgehensweise und andere Studien: Wir haben die Gemeinderäte nicht gefragt, wieviel Stunden sie im Jahresdurchschnitt für das Mandat verwenden (dies ist schwer im Kopf zu ermitteln), sondern, wie

<sup>2</sup> d.h. 3. Quartilswert

viele Stunden sie in der vorangegangenen Woche für den Gemeinderat aufgewendet haben. Dies ist sehr viel leichter z.B. anhand eines persönlichen Terminkalenders abschätzbar. Deshalb haben wir auch während der Ferienzeiten eine Reihe von Fragebögen mit einem sehr niedrigem Zeitaufwand erhalten. Fast alle Gemeinderäte füllten die Fragebögen vor der Sommerpause aus (aber auch während der Faschingsferien, Osterferien und Pfingstferien). Wenn man berücksichtigt, daß die Aktivitäten während der Sommerpause zurückgehen, aber die auch nicht betrachteten Haushaltsberatungen mehr Zeit in Anspruch nehmen, dürften die Werte insgesamt ungefähr das Jahresmittel treffen.

Studien zur Gemeinderatsarbeit sind insbesondere aus größeren Städten bekannt (z.B. aus Stuttgart oder Wuppertal). Diese Studien beziffern den Arbeitsaufwand deutlich höher als hier genannt. So haben wir in Stuttgart über Zeitaufschriebe und Analysen von Terminkalendern insgesamt einen Aufwand von über 42 Stunden in einer Sitzungswoche ermittelt (vgl. Schwabe 1999). In diesen 42 Stunden sind aber auch Mandatsnebetätigkeiten (14,6 Stunden pro Woche) und Parteiarbeit (5,2 Stunden) sowie Arbeit im vorpolitischen Raum (1,5 Stunden pro Woche) enthalten. Gerade an die Mandatsnebetätigkeiten (zum großen Teil Wegezeiten für die Gemeinderatsarbeit) denkt ein Gemeinderat wohl nicht, wenn man ihn nach seiner Arbeitszeit fragt. Wenn man berücksichtigt, daß in Stuttgart nur während der Sitzungswochen erhoben wurde, in der vorliegenden Umfrage aber auch während der sitzungsfreien Zeit, dann decken sich die in Stuttgart ermittelten 27,7 Stunden für Gemeinderatsarbeit im engeren Sinne einschließlich Fraktionsarbeit weitgehend mit den in der Umfrage pauschal erhobenen 24,1 Stunden für die Gemeinderatsarbeit in Großstädten.

Gemeinderäte aus Großstädten empfinden die zeitliche Belastung als unzumutbar hoch (vgl. Abbildung 2).



**Abbildung 2: Bewertung der zeitlichen Belastung**

Die Bewertung der zeitlichen Belastung nimmt mit der Gemeindegröße ab. Sie reicht auf einer Skala von "0 = unzumutbar hoch" bis "7 = angemessen" von 2,23 in Städten über 400.000 Einwohner bis 4,96 in Kommunen mit bis zu 5.000 Einwohner. Es ist auffällig, daß gerade ab 150.000 Einwohnern sowohl der Zeitaufwand stark ansteigt, als auch die zeitlichen Belastung

als zunehmend unzumutbar angesehen wird. Dies spricht dafür, daß diese Gemeinderäte ihren hohen Zeitaufwand nicht von sich aus herbeiführen, sondern nur notgedrungen akzeptieren (oder die Konsequenz daraus ziehen und nicht mehr kandidieren). Dieser Zusammenhang gilt auch unabhängig von den Größenklassen: Je mehr Zeit ein Gemeinderat für sein Mandat aufwendet, als desto unzumutbarer empfindet er den Aufwand (Korrelationskoeffizient  $-0,43$ ). Da das Gemeinderatsmandat ein Ehrenamt ist, überrascht uns diese Einschätzung nicht.

Schon an dem unterschiedlichen Zeitbedarf läßt sich feststellen: Gemeinderatsarbeit in kleinen Kommunen ist nicht das Gleiche wie in Großstädten. Gemeinderäte in kleineren Kommunen haben die Wahl: Sie können sich zeitlich stark engagieren, müssen es aber nicht. Wir waren darüber überrascht, gerade in den Kommunen unter 5.000 Einwohnern eine Gruppe von Gemeinderäten mit einem recht hohen zeitlichen Engagement zu finden. Gemeinderäte in Großstädten müssen sich zeitlich stark engagieren und empfinden ihre zeitliche Belastung als ziemlich unzumutbar. Umso notwendiger wäre es, ihre Arbeitszeit möglichst effektiv zu nutzen. Die Gemeinderäte haben da aber ein Bewertungsproblem: Ihre Arbeitszeit ist zu billig, denn sie erhalten nur ein geringes Sitzungsgeld. Weil deshalb vordergründig Einsparungen nicht möglich sind, wird eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen nur sehr zögerlich in Angriff genommen.

## 4 Steuerung

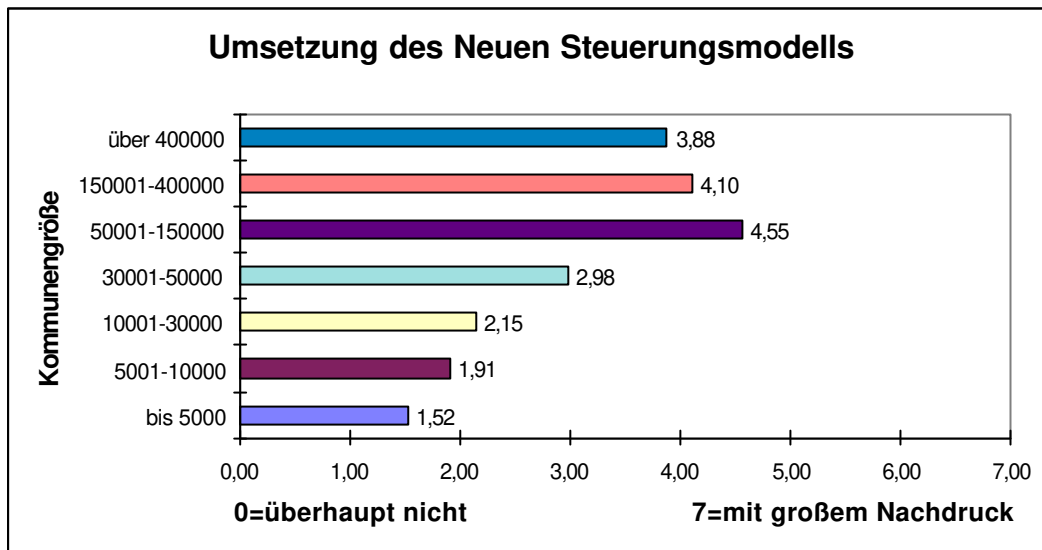
Das Zauberwort für die Verwaltungsreform in den Kommunen - das Neue Steuerungsmodell - beherrscht seit Jahren die Reformdiskussion. Spätestens seit dem Beginn der Krise der öffentlichen Haushalte waren die Kommunen gezwungen, harte Sparmaßnahmen durchzuführen und die Effizienz ihres Handelns auf den Prüfstand zu stellen. Zudem wurden die Kommunen mit geänderten Anspruchs- und Werthaltungen der Bürger konfrontiert. Die Verwaltungen sahen sich plötzlich in der Rolle als Dienstleister, und die Bürger wollten an den kommunalen Entscheidungen teilhaben.

Im folgenden soll aufgezeigt werden, welche Bedeutung das Neue Steuerungsmodell in den beteiligten Kommunen hat, wie die Gemeinderäte über ihre neue Rolle in diesem Modell denken und wie sie ihre Informationsversorgung einschätzen.

Von den an unserer Umfrage beteiligten Gemeinderäte wollten wir wissen, welche Rolle das Neue Steuerungsmodell in ihren Kommunen spielt. Auf die Frage „In meiner Kommune wird derzeit an der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gearbeitet“ konnten die Räte auf einer Skala von 0 bis 7 mit den Extrempunkten „überhaupt nicht“ (=0) und „mit sehr großem Nachdruck“ (=7) antworten.

Beim Ergebnis der Frage überrascht zunächst, daß der Mittelwert mit 2,88 unterhalb der Skalenmitte liegt, d.h. daß nach der Einschätzung der Gemeinderäte in den beteiligten Kommunen insgesamt mit geringem Nachdruck an der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gearbeitet wird. Es kommen zwar beide Extrempunkte vor, der häufigste Wert liegt aber bei 0, d.h. bei „überhaupt nicht“. Dieses Ergebnis widerspricht dem Eindruck, den man vom Neuen Steuerungsmodell in der Öffentlichkeit hat. Die veröffentlichte Diskussion über das Neuen Steuerungsmodell läßt eigentlich vermuten, daß in allen Kommunen mit größtem Nachdruck an diesem Thema gearbeitet wird.

Ein Blick auf das Befragungsergebnis nach Kommunengröße liefert eine weitere Erklärung (vgl. Abbildung 3): Demnach wird in den großen Kommunen und hier insbesondere in der Größenklasse von 50.000 bis 150.000 Einwohnern am Neuen Steuerungsmodell gearbeitet. Dies verwundert nicht, sind doch Kommunen aus dieser Größenklasse häufig Vorreiter bei der Verwaltungsreform: sie spüren den Problemdruck schon stark, sind aber noch beweglich genug für Veränderungen. Der relativ hohe Rücklauf aus kleineren Kommunen in unserer Umfrage erklärt den insgesamt niedrigen Mittelwert.



**Abbildung 3: Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in Abhängigkeit von der Kommunengröße**

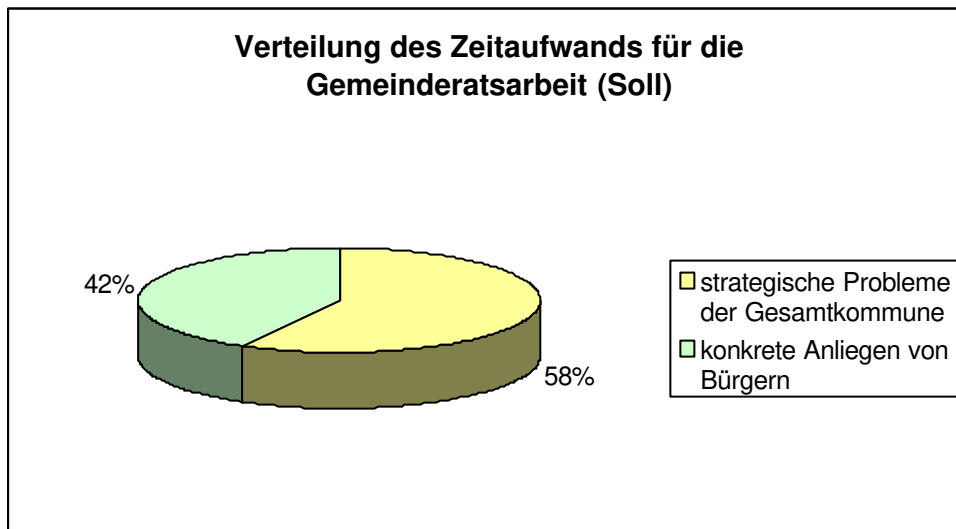
Die ersten Bemühungen dieser Verwaltungsreform zielten insbesondere auf die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, auf Dezentralisierung und Budgetierung und auf den Aufbau von Produkthaushalten. In jüngerer Zeit gerät aber zunehmend das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Wenn es nicht gelingt, die Politik in den Reformprozeß aktiv einzubeziehen, wird diese nicht bereit sein, die Reformen zu unterstützen, und es besteht die Gefahr, daß der Prozeß ins Stocken gerät. Eine zentrale Frage für die Politik besteht darin, welche Rolle sie selbst im Neuen Steuerungsmodell spielt. Behält sie auch weiterhin die Entscheidungsgewalt in ihrer Hand, oder besteht die Gefahr, daß ihre Zuständigkeiten schleichend ausgehöhlt werden?

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) hat für die Politik im Neuen Steuerungsmodell eine neue Rolle vorgeschlagen<sup>3</sup>: Diese soll sich demnach nicht mehr um die Details kümmern, sondern sich auf ihre strategischen Aufgaben konzentrieren. Heute ist oft zu beobachten, daß die Räte Detaileingriffe ins Verwaltungshandeln vornehmen. Nach Meinung der KGSt soll die Politik sich zukünftig auf die grundsätzlichen Entscheidungen beschränken. Die Räte sollen diskutieren und entscheiden, was in einer Kommune gemacht wird. Demgegenüber soll die Verwaltung sich um die Umsetzung der Beschlüsse, um das „Wie?“ kümmern. Einzeleingriffe sollen dabei unterlassen werden. Die Diskussion hat inzwischen die strikte Trennung zwischen „was“ und „wie“ überholt; heute spricht man eher davon, daß zwischen Rat und Verwaltung Vereinbarungen getroffen werden, die durchaus auf verschiedenen Detaillie-

<sup>3</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (1996): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. Bericht 10/1996, Köln.

rungebenen angesiedelt sein können. Eine Einmischung der Politik in die Umsetzung soll damit nach wie vor möglich sein.

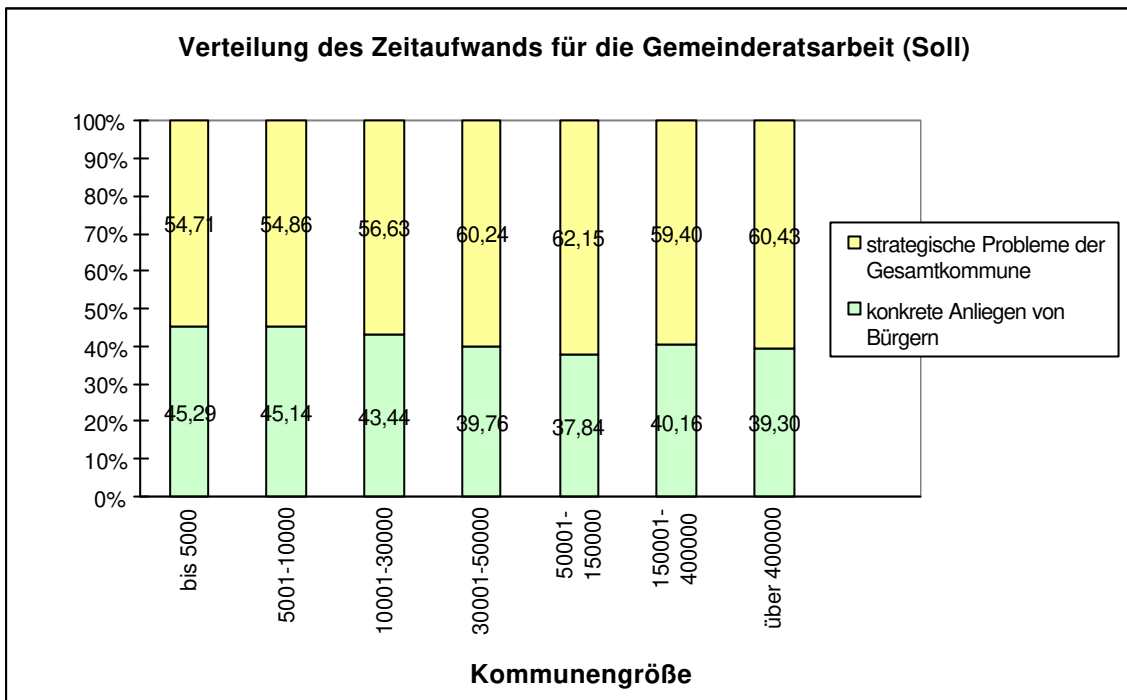
Wir haben die Räte gefragt, wie der Gemeinderat seine Zeit zwischen den konkreten, spezifischen Anliegen der Bürger und den strategischen Problemen der Gesamtkommune aufteilen sollte. Dabei muß natürlich berücksichtigt werden, daß der Zeitaufwand nicht den Problemlösungsbeitrag und Output für die genannten Aufgabenbereiche angibt, sondern eine Input-Größe darstellt. Dennoch ist der Zeitaufwand hier eine sinnvolle Meßgröße, da er die Einschätzung der Befragten nach dem erforderlichen Aufwand für die einzelnen Problembereiche angibt.



**Abbildung 4: Verteilung des Zeitaufwands für die Gemeinderatsarbeit (Soll)**

Abbildung 4 zeigt, daß die befragten Gemeinderäte im Durchschnitt der Meinung sind, daß sie ca. 42 Prozent ihrer Arbeitszeit für die konkreten Anliegen der Bürger und ca. 58 Prozent für die strategischen Probleme der Gesamtkommune aufwenden sollten. Dies zeigt, daß sich die meisten Gemeinderäte ihrer Rolle als strategischer Steuermann der Kommune bewußt sind und daß sie die Gesamtverantwortung für die Weiterentwicklung der Gemeinde tragen. Fast die gleiche Bedeutung wird aber der Vertretung der konkreten Bürgeranliegen zugemessen. Dies verwundert nicht, sind sie doch häufig Vertreter gesellschaftlicher Gruppen im Gemeinderat, deren Anliegen sie im Gremium vertreten sollen. Hinzu kommen die vielen kleinen Anliegen und Probleme der Bürger, auf die sie angesprochen werden und um die sie sich kümmern sollen. Nach Ansicht vieler Gemeinderäte ist diese Rolle für sie politisch überlebenswichtig, da sie ihre Legitimation aus dieser Interessensvertretung ziehen. Die Bürger könnten sich ohne einen "Bürgeranwalt" auch einer übermächtigen Verwaltung ausgeliefert fühlen. Abbildung 5 zeigt, daß es bei Kommunen in der Größe bis zu 150.000 Einwohner mit zunehmender Gemeindegröße eine Steigerung des Zeitaufwands gibt, der für die strategischen Probleme der Gesamtkommune verwendet werden sollte. Bei Kommunen bis 5.000 Einwohner ergibt sich für die strategischen Probleme ein Mittelwert von 54,71 Prozent, der ansteigt bis zu 62,15 Prozent bei Kommunen mit 50.001 bis 150.000 Einwohner. Dies läßt sich damit erklären, daß mit zunehmender Größe einer Gemeinde auch andere Themen dominieren. So beschäftigen sich z.B. viele mittlere und große Kommunen mit Fragen wie Leitbilder, Lokale Agenda 21 etc., wohingegen bei kleineren Gemeinden aufgrund der Begrenztheit der Möglichkeiten häufig eher weniger strategische Fragen im Vordergrund stehen.





**Abbildung 5: Verteilung des Zeitaufwands für die Gemeinderatsarbeit (Soll) in Abhängigkeit von der Kommunengröße**

Überraschend ist allerdings, daß der Zeitanteil für die strategischen Aufgaben bei den Kommunen über 150.000 Einwohner wieder leicht abnimmt, und zwar in der Größenklassen von 150.001 bis 400.000 Einwohner auf 59,4 Prozent und in der Klasse über 400.000 Einwohner auf 60,43 Prozent. Dies ist auf den ersten Blick nicht nachvollziehbar, ist doch der Anteil der strategischen Aufgaben in diesen Städten offensichtlich hoch. Man denke nur z.B. an die Diskussionen in Stuttgart über Stuttgart 21, eine neue Bibliothek etc. Erklärungen dafür könnten darin liegen, daß die befragten Gemeinderäte unterschiedliche Funktionen innerhalb der Fraktionen innehaben, oder daß sie ein unterschiedliches Verständnis von Strategie haben. So versteht z.B. auch die neuere BWL-Forschung unter Strategie nicht mehr abgehobene Planungen, sondern eher langfristig ausgerichtete Aktivitätenbündel und deren Umsetzung, was der Rolle des Bürgeranwalts durchaus entgegen käme. Möglich ist auch, daß die hohe Zeitbelastung durch das Mandat in Großstädten dazu führt, daß den Mandatsträgern der Kontakt zu Ihren Mitmenschen neben dem Mandat (z.B. in Vereinen) verloren geht und sie ihn deshalb im Mandat suchen.

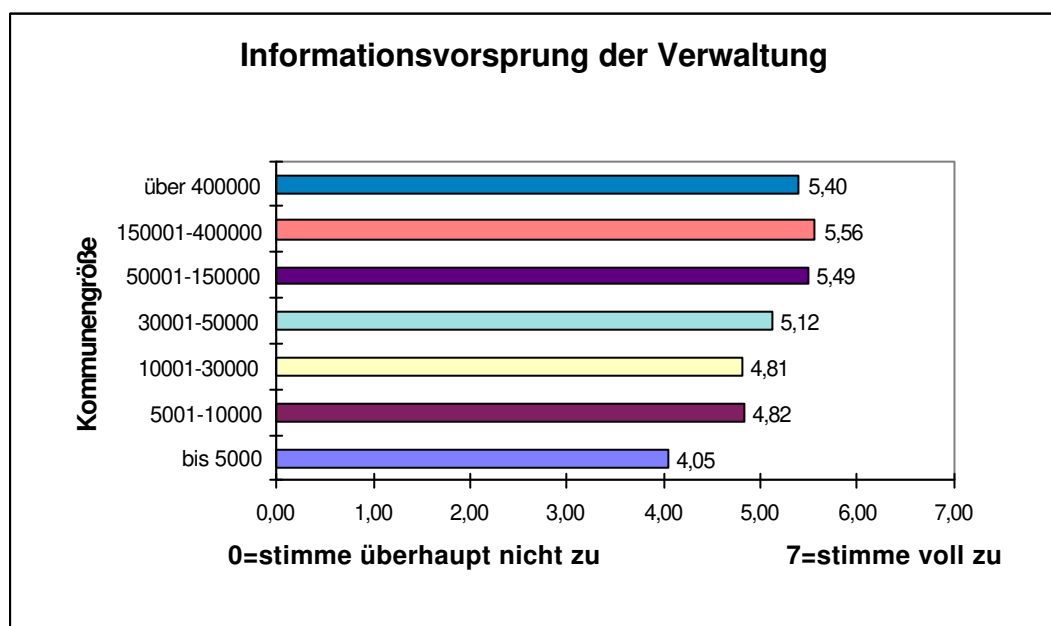
## 5 Informationsversorgung

Von großer Bedeutung für das Verhältnis und die Rollenaufteilung von Gemeinderat und Verwaltung ist die Informationsversorgung. Räte beklagen sich häufig über die schlechte Qualität von Informationen, über die Informationsüberflutung mit irrelevanten Informationen, über eine verspätete Bereitstellung von Informationen und über einen zu großen Informationsvorsprung der Verwaltung. Ein bedarfsgerecht informierter Gemeinderat hat eine stärkere Position als ein Gremium, das von der Verwaltung hinsichtlich der Informationsversorgung an der kurzen Leine gehalten wird. Nicht zuletzt ist ein nachfragegerechtes Informationsange-

bot auch erforderlich, wenn der Gemeinderat seine Rolle als strategischer Steuermann ausfüllen soll.

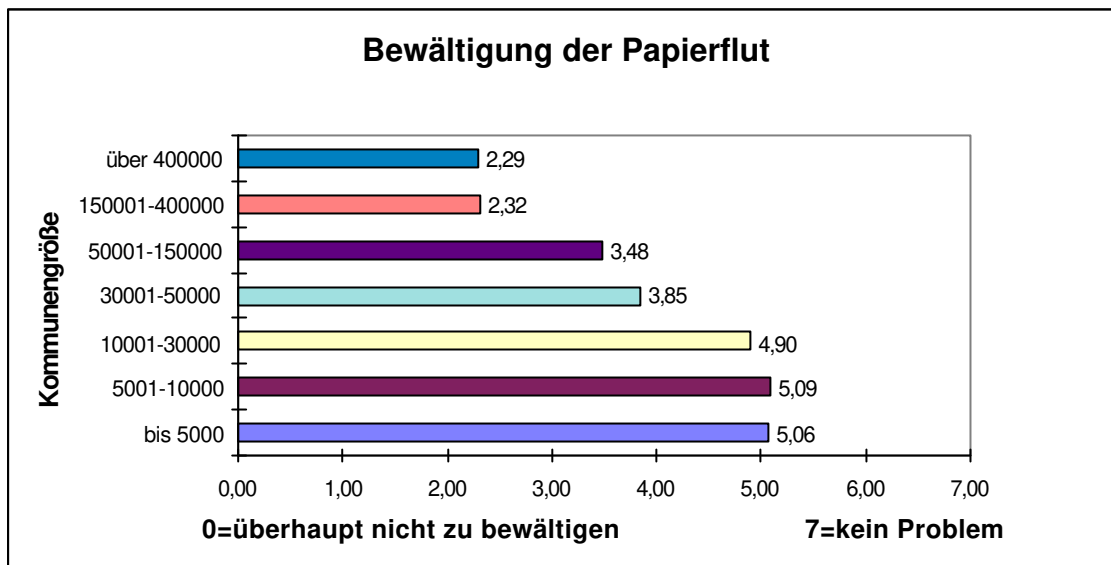
Von unseren befragten Gemeinderäten wollten wir wissen, inwieweit sie der Aussage „Die Verwaltung hat einen zu großen Informationsvorsprung“ zustimmen konnten. Auf einer Skala von „stimme überhaupt nicht zu“ (=0) bis „stimme voll zu“ (=7) konnten die Räte ihre Meinung angeben. Das Ergebnis überrascht nicht: Bei einem Mittelwert von 4,93 und einem häufigsten Wert von 7 erntet diese Aussage eine hohe Zustimmung. Mit einer Standardabweichung von 1,84 herrscht bei dieser Frage auch eine relativ hohe Übereinstimmung bei den Antworten.

Die Analyse des Ergebnisses in Abhängigkeit von der Kommunengröße (vgl. Abbildung 6) zeigt, daß bei allen Größenklassen den Verwaltungen ein klarer Informationsvorsprung zugeschrieben wird, wobei die Zustimmung bei den größeren Kommunen sogar höher ist. Dies könnte daran liegen, daß die Komplexität und die Quantität der zu bearbeitenden Themen mit der Kommunengröße zunimmt und damit der Informationsvorsprung der Verwaltung deutlicher spürbar wird.



**Abbildung 6: Informationsvorsprung der Verwaltung in Abhängigkeit von der Kommunengröße**

Die Informationsversorgung der Räte durch die Verwaltung erfolgt in den meisten Kommunen durch Vorlagen und andere schriftlichen Unterlagen. Eine Überflutung durch diese Informationen wird in den Großstädten mit über 150.000 Einwohnern beklagt (vgl. Abbildung 7): Auf einer Skala von „Die Papierflut aus der Verwaltung ist überhaupt nicht zu bewältigen.“ (=0) bis „Die Papierflut aus der Verwaltung ist kein Problem.“ (=7) geben diese eine Bewertung von ca. 2,3 ab.



**Abbildung 7: Bewältigung der Papierflut in Abhängigkeit von der Kommunengröße**

Auf den ersten Blick erscheint es paradox, daß die Gemeinderat gleichzeitig einen Informationsvorsprung der Verwaltung und eine Überflutung mit Papier beklagen. Der scheinbare Widerspruch löst sich dadurch aus, daß die Informationsbereitstellung und Informationsaufbereitung zu schlecht gelöst ist.

Insgesamt zeigen die Auswertungen, daß bei den Gemeinderäten zwar ein hohes Bewußtsein für ihre strategischen Aufgaben vorhanden ist, daß aber nach wie vor die Rolle des Bürgeranwalts eine hohe Bedeutung hat. Es wird daher spannend sein zu sehen, wie sich die Rollenaufteilung zwischen Verwaltung und Gemeinderat weiter entwickeln wird. Die einfache Formel „Der Gemeinderat ist für das ‘Was’, die Verwaltung für das ‘Wie’ zuständig.“ hat sich jedenfalls bisher nicht bewährt. Sie bietet allenfalls Anhaltspunkte, in welche Richtung sich die Aufgabenverteilung verändern kann oder sollte. Wenn die Gemeinderäte bereit sind, sich verstärkt aus dem operativen Tagesgeschäft zurückzuziehen und dieses mehr der ausführenden Verwaltung zu überlassen, dann ist erforderlich, daß dieser Vertrauensvorschuß gegenüber der Verwaltung von dieser stetig neu rechtfertigt wird. Wichtig ist, daß sie im Gegenzug für neugewonne Freiheiten den Gemeinderat mit bedarfsgerechten Informationen, z.B. auch mit umfassenden Informationen über die Umsetzung von Beschlüssen beliefert, und daß sie die Umsetzung auch im Sinne der Intention des Gemeinderats durchführt. Nur dann gelingt es auch, daß der Gemeinderat bei den anstehenden Veränderungsprozessen im Boot bleibt und diese Entwicklung mitträgt. Ohne Vertrauen zwischen Rat und Verwaltung - und ohne die Handlungen, die dieses Vertrauen rechtfertigen - wird es schwerlich eine erfolgreiche Rollenveränderung und einen erfolgreichen Reformprozeß geben.

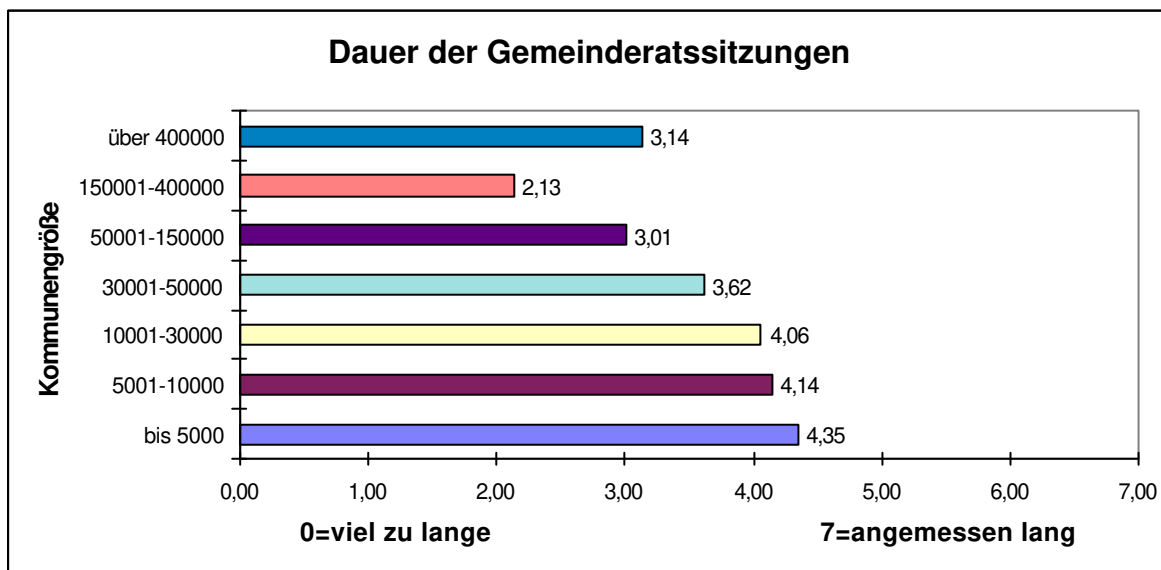
## 6 Arbeit im Gemeinderat

Im folgenden wird die Arbeitssituation der Räte innerhalb des Gemeinderats analysieren. Die Arbeit der Gemeinderäte besteht zu einem großen Teil aus Sitzungen. In Fraktionssitzungen wird die Linie der Partei oder Wählervereinigung vorbesprochen, in Ausschuß- und Gemeinderatssitzungen werden Angelegenheiten vorberaten oder verabschiedet. Dazu kommen für die Gemeinderäte noch viele weitere Sitzungen in Form von Arbeitskreisen, Partei- und Bür-

gerversammlungen etc. Nachfolgend wollen wir uns aber auf die gemeinderatsinternen Sitzungen beschränken.

Die Bedeutung der Sitzungen für die Arbeit der Gemeinderäte erklärt sich nicht zuletzt aus dem großen Zeitaufwand, der dafür benötigt wird. SO verbringen die Mitglieder des Stuttgarter Gemeinderats allein 15,4 Stunden pro Woche in offiziellen Sitzungen<sup>4</sup>. Wenn die Arbeit der Politiker zukünftig eine substantielle Verbesserung erfahren soll, dann muß bei diesem Zeitfresser Nummer 1 angesetzt werden.

Wie wird nun die Sitzungsdauer von den in unserer Umfrage befragten Gemeinderäten beurteilt? Auf einer Skala von 0 („Gemeinderatssitzungen dauern zu lange“) bis 7 („Gemeinderatssitzungen dauern angemessen lang“) ergibt sich bei den Befragten ein Mittelwert von 3,69, was knapp im positiven Bereich liegt. Nicht überraschend ist, daß die Beurteilung dieser Frage von der Kommunengröße abhängt (vgl. Abbildung 8). So gibt es bei den Kommunen bis zu 50.000 Einwohner Mittelwerte nur im positiven Bereich, bei den Kommunen über 50.000 Einwohner wird die Sitzungsdauer im Gemeinderat dagegen im Durchschnitt als zu lange empfunden. Die größere Zahl an Sitzungen und die größere Zahl an zu behandelnden Themen scheint damit ihren Niederschlag in der größeren Sitzungsdauer und der damit verbundenen Unzufriedenheit der Gemeinderäte zu finden.



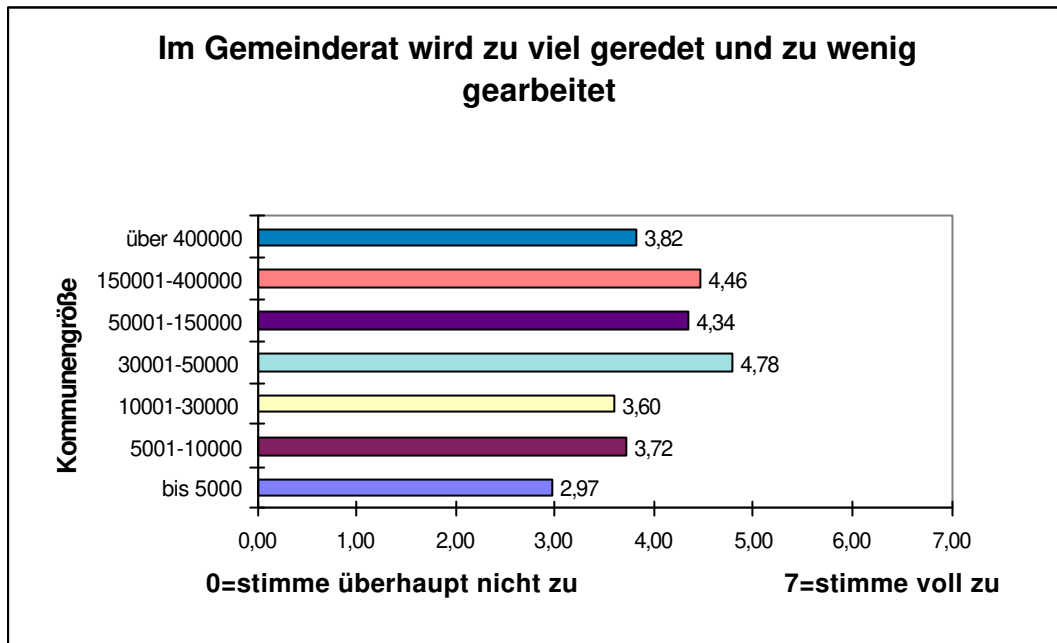
**Abbildung 8: Beurteilung der Dauer der Gemeinderatssitzungen in Abhängigkeit von der Kommunengröße**

Ein Grund für die lange Sitzungszeit in den Gremien liegt vermutlich nicht zuletzt darin, daß aufgrund der Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen viele Gremienmitglieder sich aufgefordert fühlen, zu einem Thema zu sprechen, auch wenn sie keinen wesentlichen neuen Beitrag mehr liefern können. Die Profilierung gegenüber den Medien und dem Bürger ist aber für die Kommunalpolitiker wichtig, wenn sie wiedergewählt werden wollen.

Bei einem Mittelwert von 3,82 und einem häufigsten Wert von 7 ist zu der Aussage „Im Gemeinderat wird zu viel geredet und zu wenig gearbeitet“ eine deutliche Zustimmung zu sehen,

<sup>4</sup> Quelle: Vöhringer, Bernd: Gemeinderatsarbeit heute und Erwartungen an die Unterstützung durch den Computer. Diplomarbeit. Stuttgart 1996.

auch wenn die Meinungen auch bei dieser Frage deutlich auseinander gehen (vgl. Abbildung 9). Aber selbst bei Untersuchung dieser Frage in Abhängigkeit von der Kommunengröße zeigt sich, daß bis auf die kleinen Kommunen im Durchschnitt die Antworten alle im positiven, zustimmenden Bereich liegen. Hier scheint somit ein echtes Problem vorzuliegen, über das bei einer Verbesserung der Arbeitssituation der Räte nachgedacht werden muß.



**Abbildung 9: Wird im Gemeinderat zu viel geredet?**

Einen großen Einfluß auf die Dauer und die Beurteilung einer Sitzung hat der Sitzungsleiter. Von seinen Fähigkeiten und seinem Geschick hängt es ab, ob es gelingt, zielorientierte und effiziente Diskussionen zu führen. Insgesamt wird den Sitzungsleitern im Gemeinderat, also in der Regel dem Bürgermeister oder Oberbürgermeister, eine ordentliche Sitzungsleitung bestätigt. Bei einem Mittelwert von 4,64 und einem häufigsten Wert von 7 auf einer Skala von 0 (=„sehr schlecht“) bis 7 (=„sehr gut“) ist dies eine positive Beurteilung. Eine Analyse nach Kommunengrößen ergibt keine wesentlichen Unterschiede. Die Mittelwerte aller Größenklassen liegen im positiven Bereich der Skala. An der Sitzungsleitung allein kann es also nicht liegen, wenn Gemeinderatssitzungen so lange dauern.

Neben den gemeinderätlichen Gremien spielen die Fraktionssitzungen eine zentrale Rolle im Alltag eines Gemeinderats. Auch hier hängen Dauer, Qualität und Ergebnis der Sitzungen stark von der Leitung des Fraktionsvorsitzenden ab. Die Analyse der Leitungsqualität der Fraktionssitzungen zeigt, daß die Fraktionsmitglieder ihren Fraktionsvorsitzenden insgesamt eine hohe Qualität in der Sitzungsleitung zusprechen. So wird auf einer Skala von „sehr schlecht“ (=0) bis „sehr gut“ (=7) die Leitung der Fraktionssitzungen mit einem Mittelwert von 5,1 deutlich im positiven Bereich angesiedelt. Dabei herrscht große Übereinstimmung - die Standardabweichung ist mit einem Wert von 1,67 die niedrigste von allen Aussagen zur Gemeinderatsarbeit. Wesentliche Unterschiede in Abhängigkeit von der Kommunengröße oder der Parteizugehörigkeit gibt es dabei nicht.

Ebenfalls positiv beurteilt wird der Informationsfluß und die Zusammenarbeit innerhalb der Fraktion. Auch hier liegt der Mittelwert von 5,05 auf einer Skala von „mangelhaft“ (=0) bis „sehr gut“ (=7) deutlich im positiven Bereich. Bei großen Städten wird der Informationsfluß

und die Zusammenarbeit in der Fraktion etwas schlechter beurteilt als bei mittleren und kleinen Kommunen. Dies hängt sicherlich mit der Größe der Fraktionen in den Städten zusammen. Aufgrund der großen Zahl an Mitgliedern wird es schwieriger, Informationen auszutauschen und zusammenzuarbeiten.

Teil der Zusammenarbeit ist auch die Absprache von Terminen. Die Vielzahl an Sitzungen, die die Gemeinderäte bewältigen müssen, erfordert eine umfangreiche Terminabsprache. Nicht nur ein langfristiger Sitzungskalender der kommunalen Gremien muß geplant und abgestimmt werden, sondern es müssen auch kurzfristig kommunale und Fraktionsvertreter zu repräsentativen Anlässen und Besprechungen entsandt werden. Fast keine Fraktionssitzung vergeht, ohne daß über die Vergabe von Terminen gesprochen wird. Die Abstimmung von Terminen im Gemeinderat wird von den Befragten aber nicht als größeres Problem wahrgenommen. Dies zeigen ein Mittelwert von 5,15 und ein häufigster Wert von 7 auf einer Skala von „ein sehr großes Problem“ (=0) bis „kein Problem“ (=7). Selbst in den Großstädten wird hier eher kein großes Problem gesehen.

Zusammenfassend kann aus den obigen Analysen gefolgert werden, daß sich im Durchschnitt die Unzufriedenheit der Räte mit ihrer Arbeitssituation innerhalb der Gemeinderatssphäre in Grenzen hält. Es werden bei Beurteilungen aber auch keine positiven Spitzenwerte erreicht. Dies zeigt, daß es hier ein Verbesserungspotential für die Gemeinderatsarbeit gibt. Im nächsten Teil unserer Studie werden wir uns damit beschäftigen, welchen Beitrag der Einsatz von Informationstechnologie für die Verbesserung der Arbeitssituation leisten kann.

## **7 Ratsarbeit und Informationstechnik**

Viele Gemeinderäte nutzen schon heute den Computer für ihre Arbeit. In diesem Kapitel wird zuerst der Nutzungsstand dargestellt und dann aufgezeigt, wozu die Gemeinderäte einen Computer benötigen. In einem Resümee wird ein deutlicher Handlungsbedarf formuliert: Viele Gemeinderäte benötigen einen Computer und ihre Ausstattung sollte am besten im Zusammenhang mit dem Aufbau einer Internetpräsenz einer Kommune oder einer Reorganisation der Geschäftsprozesse in der Verwaltung auf den Weg gebracht werden.

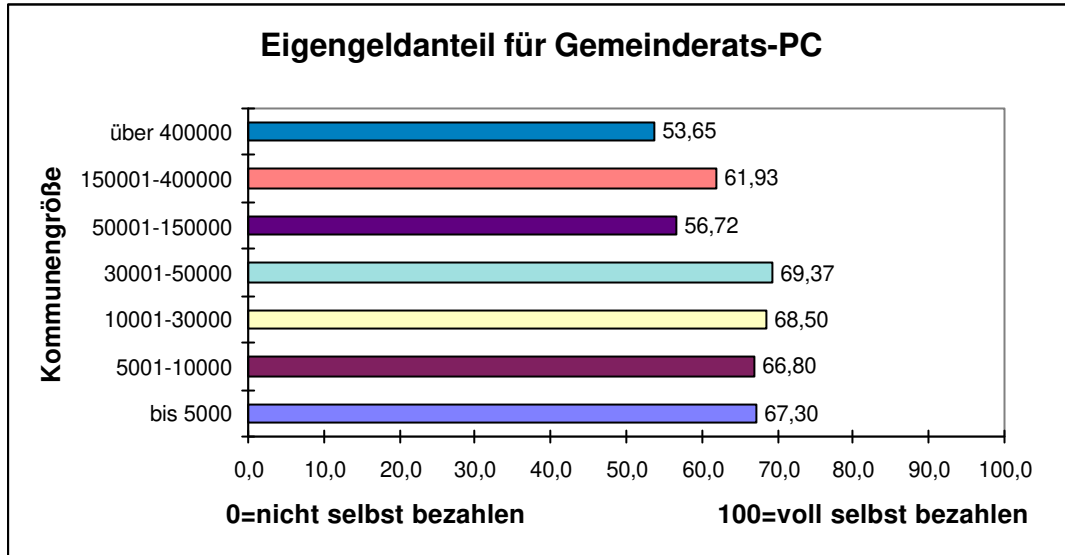
### **7.1 Nutzung des Computers**

Drei von vier Gemeinderäten (75,1% der Antwortenden<sup>5</sup>) geben an, heute schon mit dem PC zu arbeiten. Da die Umfrage auch auf die Computerunterstützung der Gemeinderatsarbeit abzielte, könnte man vermuten, daß hauptsächlich die Personen geantwortet haben, die schon einen PC haben – z.B. weil sie die Umfrage mehr interessierte. Gegen eine solche Vorauswahl spricht sowohl die gute sonstige Durchmischung der Umfrage (z.B. liegt die Altersstruktur der Befragung sehr nahe an der aus anderen Quellen bekannten Altersstruktur aller Gemeinderäte) als auch die Tatsache, daß wir eine so hohe Nutzung von PCs für die Gemeinderatsarbeit auch bei den Fraktionen und Kommunen finden, von denen wir sehr viele Fragebogen zurückerhalten haben. Inzwischen sind mehr Gemeinderäte mit einem PC ausgestattet als mit einer Schreibmaschine (56% der Antwortenden) und ungefähr genauso viele, wie mit einem Faxgerät (77% der Antwortenden). Die Gemeinderäte sind auch dazu bereit, einen beträchtlichen Eigenanteil für einen PC zu bezahlen, der auch für Gemeinderatsarbeit genutzt wird. Im Durchschnitt beträgt die Zahlungsbereitschaft 64,6 % der PC-Kosten; die Hälfte der Gemein-

---

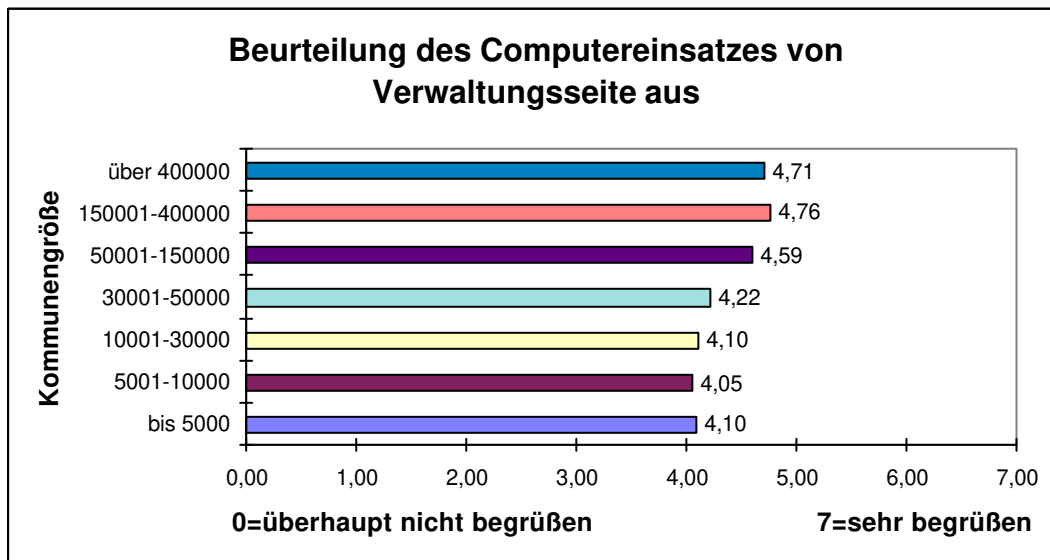
<sup>5</sup> Gemeinderäte, die das Feld offen ließen, wurden nicht mitgerechnet.

deräte ist sogar bereit, 75% oder mehr von den PC-Kosten privat zu übernehmen. Dabei schwingt sicherlich die Überzeugung mit, daß der PC auch privat genutzt wird und deshalb die Finanzierung nicht ganz von der Kommune übernommen werden kann. Da die Nutzung (in Stunden) mit der Arbeitszeit zunimmt, verwundert es nicht, daß die Zahlungsbereitschaft in Großstädten geringer ist als in kleinen Kommunen (vgl. Abbildung 10).



**Abbildung 10: Eigenanteil für den Gemeinderats-PC**

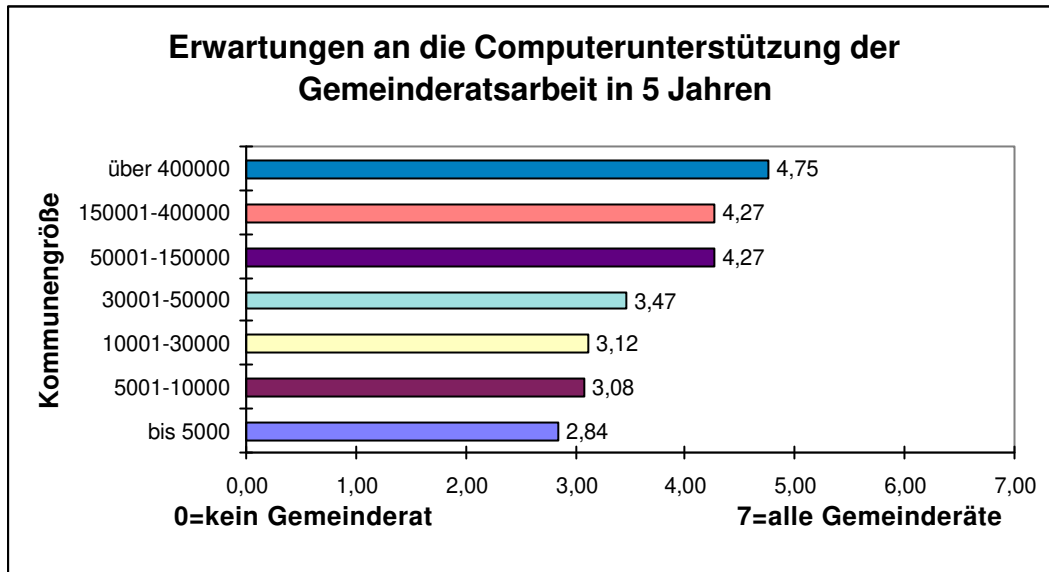
Während die Zahlungsbereitschaft bei Kommunen über 50.000 Einwohner im Bereich zwischen 54% und 62% liegt, ist sie bei kleineren Kommunen durchgehend höher als 67%. Auch die Verwaltung sieht den Computereinsatz durch die Gemeinderäte nach Meinung der Gemeinderäte insgesamt vorsichtig positiv (vgl. Abbildung 11).



**Abbildung 11: Beurteilung des Computereinsatzes von Verwaltungsseite aus**

Während in Kommunen bis 50.000 Einwohner das Urteil neutral bis positiv ausfällt, wird der Computereinsatz in großen Kommunen (ab 50.000 Einwohner) von der Verwaltung nach Ansicht der Gemeinderäte insgesamt eher begrüßt. Aus der Verwaltung wird durch die Gemeinderäte somit kein größeres Hindernis erwartet, aber auch keine größere Unterstützung. Ist dies vielleicht auch ein Grund, warum die befragten Gemeinderäte für die Zukunft nur eine über-

raschend geringe Nutzung des Computers für die Gemeinderatsarbeit erwarten (vgl. Abbildung 12)?



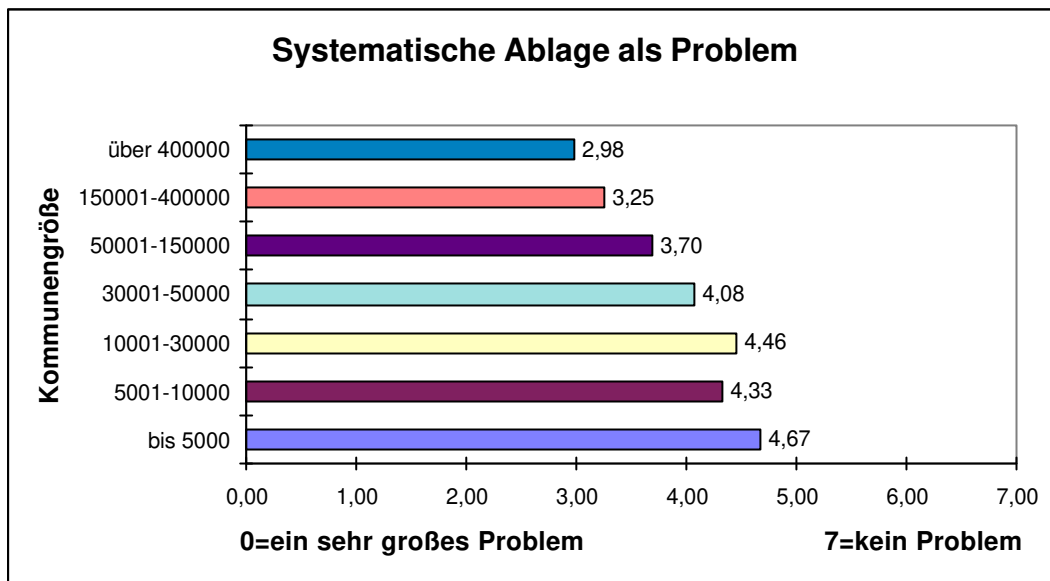
**Abbildung 12: Erwartungen an die Computerunterstützung der Gemeinderatsarbeit in fünf Jahren**

In kleinen Kommunen bis zu 50.000 Einwohnern wird nur damit gerechnet, daß eine Minderheit der Gemeinderäte im Jahr 2003 in ihrer Arbeit mit dem Computer unterstützt wird. In den Kommunen über 50.000 Einwohnern ist man etwas optimistischer, aber immer noch recht zurückhaltend. Da dort schon heute drei Viertel der Gemeinderäte einen PC für die Gemeinderatsarbeit nutzen, kann diese Einschätzung nicht an den mangelnden Computerkenntnissen liegen, sondern dürfte in der organisatorischen oder finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune begründet sein.

## 7.2 Nutzungsbedarf für die Computer

Wofür benötigen Gemeinderäte den Computer bei ihrer Arbeit. Erste Antworten sind schon in den vorangegangenen Beiträgen der Serie genannt worden: Die Gemeinderäte werden (insbesondere in großen Kommunen) gleichzeitig mit Informationen überflutet und beklagen sich über mangelnde Information. Dies bedeutet: Sie bekommen nicht die richtigen Informationen zur richtigen Zeit. Dies hindert sie insbesondere daran, selbst gut informiert initiativ zu werden und die Verwaltung zu kontrollieren. Gerade hier können Informationssysteme mit gut aufbereiteten digitalen Informationen einen guten Beitrag leisten. Aus der Umfrage wurde weiterhin deutlich, daß mit zunehmender Kommunengröße die systematische Ablage der Unterlagen ein Problem wird (vgl. Abbildung 13). Während Gemeinderäte in Kommunen bis 30.000 Einwohnern die Ablage nur ein kleineres Problem zu sein scheint, und auch in Kommunen bis 150.000 Einwohnern nur als ein mittleres Problem angesehen wird, sehen es Stadträte aus Großstädten über 150.000 schon als ein größeres Problem an. Es ist charakteristisch für die Gemeinderatsarbeit, daß sich die Mandatsträger abends und am Wochenende vorbereiten. Dieser Aussage stimmten Gemeinderäte aus allen Kommunengrößen deutlich zu (5,7 auf ein Skala von 0= stimme überhaupt nicht zu bis 7 = stimme voll zu).





**Abbildung 13: Systematische Ablage als Problem**

Allerdings stimmen die Gemeinderäte der Aussage eher nicht zu, daß die Arbeit zu Hause an mangelnder Informationsversorgung scheitert (2,7 auf ein Skala von 0= stimme überhaupt nicht zu bis 7 = stimme voll zu). Eine größere Zustimmung war schon deshalb nicht zu erwarten, weil die Gemeinderäte ihre Arbeit bisher schon mit einer papierbasierten Informationsversorgung durchgeführt haben.

### 7.3 Resümee

Die Zeit ist reif für die computerunterstützte Gemeinderatsarbeit. Schon heute nutzen drei viertel der Gemeinderäte den PC und es gibt außer den Kosten keinen stichhaltigen Grund, ihnen für ihre Arbeit computergestützte Informationen und eine computergestützte Kooperationsplattform zur Verfügung zu stellen. Ein deutlicher Nutzen ist bei der Informationsversorgung und der zeitlichen Flexibilität für die Vorbereitung zu sehen. Die Kosten lassen sich nach unseren Erfahrungen in die Bereiche Hardware, Informationen und Organisation zerlegen. Für den Bereich Hardware zeigt diese Umfrage eine Lösung auf. Die Gemeinderäte sind dazu bereit, sich an den Kosten für einen PC beteiligen und zwar in einem um so höheren Maße, je weniger sie ihn für den Gemeinderat nutzen. Computer zur Verbreitung von Informationen (sogenannte Server) werden ohnehin in naher Zukunft dazu benötigt, um über das Internet den Kontakt zu den Bürgern zu halten und die Kommune als Tourismus und Industriestandort bekannt zu machen. Die Informationen der Gemeinderatsarbeit (Vorlagen...) sollte in den Kommunen ohnehin digital bereitgestellt werden. In kleineren Kommunen dürfte dies kein Problem sein, da sie meist an einer Stelle ohnehin mit dem PC geschrieben werden; größere Kommunen können die digitale Informationsbereitstellung für den Gemeinderat zum Anlaß nehmen, ihre Geschäftsprozesse in der Verwaltung neu zu organisieren und dadurch mittelfristig sogar Kosten einzusparen. Diese Einsparungen in der Verwaltung sowie die höhere Effizienz der Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat wiegen die Organisationskosten für die Einführung der Computerunterstützung im Gemeinderat auf. Die Umfrage zeigt aber auch, daß die Gemeinderäte den Aufbau eines Informationssystems zu ihrer Unterstützung selbst in die Hand nehmen müssen. Die Verwaltung steht dem Vorhaben nur vorsichtig positiv gegenüber.

## 8 Weitere Veröffentlichungen zum Thema

**Krcmar, H.; Schwabe, G.:** CATeam für das Gemeindeparlament - Szenarien und Visionen. In: Reiner mann, H.: Neubau der Verwaltung: Informationstechnische Realitäten und Visionen, 63. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung, Decker, Darmstadt 1995, S. 264 - 285.

**Schwabe, G., Hertweck, D.; Krcmar, H.:** Partizipation und Kontext bei der Erstellung einer Telekooperationsumgebung. In: Jarke, M.; Pasedach, K.; Pohl, K.: Informatik 97 - Informatik als Innovationsmotor, Springer, Heidelberg. et al. 1997, S. 370-379.

**Schwabe, G.:** Pilotierung von Telekooperation. Habilitationsschrift an der Universität Hohenheim, Stuttgart 1998.

**Schwabe, G.; Krcmar, H.:** Wettbewerb als Einführungsstrategie von Telekooperation für Entscheidungsträger - Erfahrungen aus dem Projekt Cuparla. In: Wirtschaftsinformatik, Vol. 40, Nr. 3, 1998, S. 200-204.

**Schwabe, G., Vöhringer, B.:** Computerunterstützung der Parlamentsarbeit - ein Baustein zum Umbau der Verwaltung. In: Verwaltung und Management Vol. 4, Nr. 3, 1998, S. 140-147.

**Schwabe, G.; Krcmar, H.:** Sitzungsunterstützung für die Politik. In: Herrmann, T.; Just-Hahn, K.: Groupware und organisatorische Innovation, Tagungsband der Deutschen Computer Supported Cooperative Work – DCSCW '98, Teubner Stuttgart, Leipzig 1998, S. 167-180.

**Schwabe G.:** Informationsmanagement für den Gemeinderat: In: Hummeltenberg, W.: Information Management for Business Intelligence, Proceedings der Frühjahrstagung Wirtschaftsinformatik '98, Vieweg 1998, S. 55 – 67.

**Schwabe, G.:** Stuttgarter Stadträte proben ehrenamtlich Arbeit online. In: Computerwoche, Vol. 25, Nr. 1 (1998) S. 33-34.

**Schwabe, G.; Krcmar, H.:** Telekooperation im Stuttgarter Kommunalparlament - das Projekt und das Cuparla-Telekooperationssystem. In: Scheer, A.W.; Nüttgens, M.: Electronic Business Engineering – Tagungsband der Wirtschaftsinformatik 99 in Saarbrücken, Physica-Verlag 1999, S. 605-624.