

Rollenbilder von Mandatsträgern in Niedersachsen

Dißmer, Pascal

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dißmer, P. (2023). Rollenbilder von Mandatsträgern in Niedersachsen. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 72(2), 169-179. <https://doi.org/10.3224/gwp.v72i2.06>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Rollenbilder von Mandatsträgern in Niedersachsen

Pascal Dißmer

Zusammenfassung:

Niedersächsische Ortschaftsverfassung bedeutet Tradition und Beständigkeit. Aber inwieweit wird sie den heutigen Gegebenheiten (u.a. sinkende Wahlbeteiligungen) gerecht? Dies wird im Beitrag anhand der Rollenbilder der politischen Mandatsträger auf der niedersächsischen Ortschaftsebene diskutiert.

1. Einleitung*

Im Jahr 2021 kam es in insgesamt 79 Prozent der deutschen Kommunen zu Beleidigungen, Bedrohungen oder in einigen schwerwiegenden Fällen zu körperlichen Angriffen gegenüber Gemeindevertretern¹ und ihren Mitarbeitern (Erhardt 2021). Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohner erreichen damit ein vergleichbares Niveau wie größere Städte (ebd.). Dies könnte ein Grund dafür sein, weshalb sich die Anzahl der möglichen Kandidaten für kommunalpolitische Ämter drastisch reduziert hat. Aktuell ist auf kommunalpolitischer Ebene von einer „Personalknappheit“ (Breyer-Mayländer 2019: 5) oder „Bewerberflaute“ (Abberger 2013) auszugehen. Diesem Trend gegenläufig ist der hohe Stellenwert lokaler Themen für die Bürger sowie die Bedeutung kooperativer und direktdemokratischer Teilnehmungsformate auf kommunalpolitischer Ebene (Bogumil 2017: 129, 131).

Kommunale Mandatsträger erfüllen dabei als Akteure der Umsetzung kommunaler Selbstverwaltung eine zentrale Funktion im föderalen Gefüge der BRD. Als Vertreter der Politik sind sie Repräsentanten und Ausdruck politischer Willensbildung vor Ort und verfügen über ein spezifisches Verständnis der Bürger. Deshalb erstaunt es,



Pascal Dißmer

Niedersächsisches Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. (NSI),
hauptamtlich tätig beim Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport,
Hannover.

dass Mandatsträger auf Kommunalebene bisher kaum Gegenstand wissenschaftlicher Studien sind: „Unser Wissen über Kommunalpolitiker in Deutschland, ihre Sicht auf die eigene Arbeit, ihre Einstellungen zu wesentlichen Fragen lokalen ‚Regierens‘, ihr Verhältnis zur Bürgerschaft [...] ist verglichen mit unserem Wissen über nationale Repräsentanten eher gering“ (Tausendpfund/Vetter 2017: 2). Erkenntnisse zu den Rollenbildern kommunaler Mandatsträger könnten jedoch dazu beitragen, dass politische Entscheidungsprozesse sowie seine Ergebnisse insgesamt nachzuvollziehen sind (Klingelhöfer 2017: 256). Dies wiederum verspricht Erkenntnisse hinsichtlich des Verhältnisses von Bürgern und ihren gewählten Vertretern und leistet somit einen wichtigen demokratietheoretischen Beitrag.

Aufgrund der Föderalstrukturen unterscheiden sich Kontext sowie Strukturen der Kommunalebene je Bundesland. Dementsprechend bestehen auch Unterschiede hinsichtlich der Mandatsträger. Im Bundesland Niedersachsen, welches im Zentrum des vorliegenden Beitrags steht, werden alle fünf Jahre ehrenamtliche Mandatsträger zur Besetzung der Kommunalvertretungen gewählt. Dies betrifft auch die Mandate auf Ortschaftsebene, die ebenfalls kaum wissenschaftlich untersucht wurden² und die das Resultat der sogenannten Ortschaftsverfassung in Niedersachsen sind.

Bei der niedersächsischen Ortschaftsverfassung handelt sich um ein traditionsreiches Instrument, das bis heute fast unverändert fortgeführt wird, lediglich Gesetzanpassungen von eher untergeordneter Bedeutung hat es gegeben. Trotz Überprüfungen der niedersächsischen Kommunalverfassung (u.a. durch Enquete-Kommissionen 1978 und 1991; vgl. Niedersächsischer Minister des Innern 1978: 98f.; Niedersächsischer Landtag 1994: 126-128) sowie fortschreitender Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Kommunalpolitik, blieben weitreichende Weiterentwicklungen oder eine Reform der niedersächsischen Kommunalverfassung aus.

Dabei wirken sich gerade abnehmende Kandidaturen bei den Kommunalwahlen (mit Ausnahme der Kreistags- und Stadtratswahlen) (Königsberg 2017: 277) sowie die sinkende Wahlbeteiligung (Schäfer/Schoen 2013: 100f.) quantitativ auf die ehrenamtliche Arbeit der kommunalen Mandatsträger und damit auch auf die Mandatsträger der Ortschaftsebene als dezentrale Untergliederung einer Gemeinde aus. Gleichzeitig ergeben sich vor dem Hintergrund der Forderung nach zusätzlichen Formaten direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung auch qualitative Änderungen für die Mandatstätigkeit.

Es ergibt sich insgesamt ein spannungsreiches Forschungsfeld, das sich im Hinblick auf eine Reformierung der lokalen Demokratie von der untersten Ebene aus zu erschließen lohnt. Der vorliegende Beitrag präsentiert Ergebnisse einer qualitativen Interviewstudie, die ausgehend von der skizzierten Problemstellung die Rollenbilder von Mandatsträgern der Ortschaftsebene untersucht. Dabei sind die Ergebnisse aufgrund der kleinen Stichprobe (acht Mandatsträger) nur bedingt repräsentativ.

Nachfolgend wird die Entwicklung der Ortschaftsverfassung Niedersachsens im Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltung erläutert (2). Anschließend wird auf das Rollenbild einschließlich der Dimensionen mit Hilfe des Analyserasters von Nadja Wilker eingegangen (Wilker 2019) (3). Aufbauend werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung sowie das Bürgerbild als potenzieller Problempunkt

der Analyse vorgestellt (4). Ein zusammenfassendes Fazit und ein Ausblick auf die mögliche weitere Forschung in den Bereichen der Ortschaftsverfassung sowie der Rollenbilder von Mandatsträgern schließen den Beitrag ab (5).

2. Die Ortschaftsverfassung Niedersachsens als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung

Kommunen gelten im deutschen Mehrebenensystem als die „Schule der Demokratie“ und erfüllen daneben wichtige Aufgaben für die Bevölkerung vor Ort (Kuhlmann/Bogumil 2019). Seit dem Jahr 1949 wird den Kommunen das grundgesetzlich verankerte Recht auf kommunale Selbstverwaltung zugestanden, wonach sie alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln (Deutscher Bundestag 1976: 220). Hierunter fällt auch die niedersächsische Ortschaftsverfassung, die eine Möglichkeit „dezentrierter kommunaler Selbstverwaltung“ (Paslat 1969: 290) und einen „gesetzlich auf Dauer integrierte[n] Bestandteil des Kommunalverfassungsrechts“ (Benne 1982a: 433) darstellt.

Die eigentliche Verbreitung der Ortschaftsverfassung in Niedersachsen ist in Verbindung mit der Gemeindereform in den 1970er Jahren zu sehen (Korte/Rebe 1986: 462). Durch die Möglichkeit des Fortbestands der Ortsteile, sollten die Folgen des Verlustes ehemaliger Eigenständigkeit der aufgelösten Gemeinden abgemildert und das Zusammenwachsen der neuen Gemeinde erleichtert werden (Thiele 2017: 304). Diesbezüglich hat es einen Wandel gegeben: Die Ortschaftsverfassung hat nun das Ziel, eine weitergehende Bürgerpartizipation zu gewährleisten (Schmidt 2007: 18), um so die bürgerschaftliche Mitwirkung an gemeindlichen Angelegenheiten zu fördern (Thiele 2017: 304). Damit soll ein ausgeprägtes Eigenleben innerhalb der Einheitsgemeinde gewährleistet werden (Benne 1982a: 430). Infolgedessen entwickelten sich aus den „Kindern der Gemeindereform“ in den 1970er Jahren (Niedersächsischer Minister des Innern 1978: 98) einerseits die „unselbständige Untergliederung einer Einheitsgemeinde“ (von Hoerner 2000: 25) sowie andererseits die „dritte kommunale Ebene unterhalb von Gemeinde und Kreis“ (Grögel/Manthey 1978: 56). Diese Untergliederung findet nach § 90 Abs. 1 S. 2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)³ ihren Ausdruck in den Ortschaftstypen eines gewählten Ortsrats mit einem vorsitzenden Ortsbürgermeister oder eines bestellten Ortsvorstehers.

Dieser scheinbare Gegensatz von Tradition und Moderne unterstreicht die eingangs skizzierte Problemstellung: Bei der niedersächsischen Ortschaftsverfassung handelt es sich um ein historisch gewachsenes Instrument, welches heute in einem potenziellen Widerspruch zu aktuellen Herausforderungen lokaler Partizipation steht. Schließlich haben sich die Zielsetzungen, nicht jedoch die gesetzlichen Vorgaben der Ortschaftsverfassung verändert. Zusätzlich sind die Mandatsträger der Ortschaftsebene mit Herausforderungen einer allgemein zu beobachtenden und wachsenden Politik-, Parteien- und Politikerverdrossenheit konfrontiert (Möltgen-Sicking 2019: 88). Dieses Spannungsverhältnis gibt Anlass für eine Überprüfung der niedersächsischen

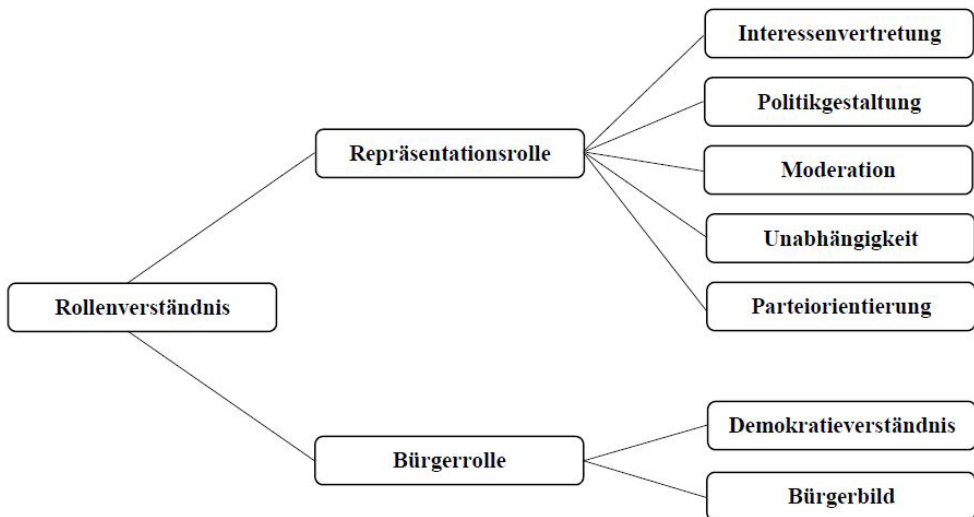
Ortschaftsverfassung und wirft die Frage auf, ob es sich dabei um eine zeitgemäße Gesetzesgrundlage handelt.

3. Analyseraster des Rollenbildes von Mandatsträgern

Aus theoretischer Sicht existiert hinsichtlich des Rollenbildes kommunaler Mandatsträger kein einheitliches Begriffsverständnis, vielmehr werden in wissenschaftlichen Studien synonyme Begrifflichkeiten (u.a. „Werte-Rolle“ in Turner 1990: 87f., „Rollenverständnis“ in Wilker 2019: 109) verwendet. Diese Begriffe gehen von der normativen Annahme aus, dass es beim Rollenbild oder beim Rollenverständnis kommunaler Mandatsträger darum geht, „wie sie Politik machen *sollten*“ (Klingelhöfer 2017: 258, Hervorhebung d. Verf.).

Für ein tiefergehendes Verständnis der Rollenbilder von Mandatsträgern entwickelte Nadja Wilker ein Analyseraster (Wilker 2019: 146). Es umfasst einerseits die (Eigen-)Wahrnehmung von Mandatsträgern und ihrer Rolle (Repräsentationsrolle) und andererseits ihre Wahrnehmung der Rolle der Bürger (Bürgerrolle) (ebd.: 146f.). Beide Ebenen werden – wie in der Abbildung 1 erkennbar – in insgesamt sieben Dimensionen operationalisiert (ebd.: 148).

Abbildung 1: Analyseraster Rollenverständnis



Quelle: Wilker 2019: 152.

Auf Basis des Ansatzes ist es so möglich, Rollenbilder von kommunalen Mandatsträgern umfassend zu erheben, u.a. spielte die Dimension des Bürgerbildes in wissenschaftlichen Untersuchungen bisher eine deutlich untergeordnete Rolle und wurde kaum untersucht.

4. Das Bürgerbild der Mandatsträger als potenzieller Problempunkt

Im Rahmen der Studie wurden Interviews mit jeweils einem Ortsvorsteher sowie einem Ortsbürgermeister von insgesamt vier kreisangehörigen Gemeinden des Bundeslandes Niedersachsen (bis 20.000 Einwohner) geführt. Ihre Aussagen wurden ausgehend von der von Nadja Wilker entwickelten Matrix analysiert und unter Zuhilfenahme anderweitiger empirischer Erhebungen (u.a. zur Kommunalebene) interpretiert.

Zunächst gab es hinsichtlich der Dimensionen der Repräsentations- sowie der Bürgerrolle nur geringfügige Unterschiede zwischen den Ortschaftstypen des Ortsbürgermeisters als Vorsitzender eines Ortsrats sowie des Ortsvorstehers. Aufgrund der gesetzlichen Unterscheidung, der unterschiedlichen Rahmenbedingungen (u.a. Agieren im Gremium, Legitimation) sowie der gesetzlich abgestuften Befugnisse, wären mehr Unterschiede im jeweiligen Rollenbild und damit ein differenzierteres Ergebnis der Dimensionen erwartbar gewesen. Die geringfügigen Unterschiede sprechen jedoch dafür, dass der Ortschaftstyp für das Rollenbild kaum Relevanz besitzt. Sie sind ferner Indiz für die in der Vergangenheit festgestellte identische kommunalverfassungsrechtliche Bedeutung beider Ortschaftstypen (Benne 1982b: 72f.). Die Ergebnisse sind in Abbildung 2 zusammengefasst.

Abbildung 2: Ergebniszusammenfassung der Analyse der Rollenbilder

Rollenbild	Repräsentationsrolle					Bürgerrolle	
Dimension	Interessenvertretung	Politikgestaltung	Moderation	Unabhängigkeit	Parteienorientierung	Demokratieverständnis	Bürgerbild
Ausprägung	Hoch	Niedrig	Hoch	Ausgeglichen	Niedrig	Ausgeglichen	Negativ

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Interessenvertretung hatten alle Mandatsträger einen ausgeprägten Fokus auf ihre Rolle als politischer Repräsentant der gesamten Ortschaft, ggf. hatten einzelne kommunalpolitische Gruppierungen (u.a. Vereine) hierbei eine gesonderte Bedeutung.

Eine deutliche Hemmung ließ sich jedoch hinsichtlich der Politikgestaltung feststellen. Aufgrund ihrer geringfügigen Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten übten die Mandatsträger Politikgestaltung lediglich über Mandate in übergeordneten politischen Ebenen (u.a. Gemeindeebene) aus. Für die Mandats Tätigkeit auf Ortschaftsebene bedeutete dies im Ergebnis eine mutmaßlich niedrige Ausprägung der Möglichkeit einer für die Kommune relevanten Politikgestaltung.

Die Analyse der Moderation ergab, dass sich alle Mandatsträger als erster Ansprechpartner und Moderator politischer Interessen sowohl in Alltagssituationen als auch in der Mandatsausübung vor Ort verstanden. Ausschließlich ein Mandatsträger berichtete von einer Konfliktsituation, die sich auf seine Rolle als Moderator negativ auswirkte. Somit wurde von einer relativ hohen Ausprägung der Moderation bei den Mandatsträgern ausgegangen, die jedoch auch Schwankungen unterliegen kann.

Im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Mandatsträger von den Bürgern, der eigenen Partei sowie der Verwaltung, nahm das Ehrenbeamtenverhältnis bei allen Mandatsträgern eine untergeordnete Rolle ein. Ortsbürgermeister wiesen im Gegensatz zu Ortsvorstehern zwar einen höheren Rang zur Abhängigkeit von Parteien und Bürgern auf. Dies führte jedoch nicht dazu, dass sie ausnahmslos abhängig agierten. Insgesamt war die Ausprägung der Unabhängigkeit eher ausgeglichen.

Hinsichtlich der Frage der Parteiorientierung gaben die Mandatsträger zunächst an, dass die Bundes- und Landespolitik ihrer Parteien für ihre Mandatsausübung auf Ortschaftsebene eine geringe Bedeutung hat. Ebenso nahmen das Partei- oder das Wahlprogramm der Kommunalebene eine untergeordnete Rolle für die Ortschaftsebene ein. Die Bedeutung der Parteiorientierung spielte in der Ausübung ihrer Tätigkeit eine untergeordnete Rolle.

Beim Demokratieverständnis ließ sich festhalten, dass die Mandatsträger Bürgerversammlungen⁴ als ein wichtiges kooperatives Instrumentarium zur Ergänzung ihrer Mandatstätigkeit einordneten. Demgegenüber betonten alle Ortsbürgermeister und auch zwei Ortsvorsteher die Wichtigkeit von Ortsräten und damit der repräsentativen Demokratie auf Ortschaftsebene. Das Demokratieverständnis konnte als ausgeglichen oder angemessen bezeichnet werden.

Die Ergebnisse der Interviewstudie sind insgesamt wenig überraschend und stimmen mit den Ergebnissen aktueller Forschung überein. Jedoch ist ein Ergebnis der Untersuchung bemerkenswert: Alle Befragten verfügten über ein potenziell negatives Bürgerbild. Die Dimension „Bürgerbild“ bezieht sich auf die Wahrnehmung der Mandatsträger gegenüber den Bürgern in den unterschiedlichen Formaten politischer Partizipation, insbesondere hinsichtlich der Fähigkeiten und der Motivation der Bürger (Wilker 2019: 151).

Beim Bürgerbild berücksichtigten die Mandatsträger häufig die bisherigen Erfahrungen ihrer Mandatsausübung und ordneten die Bürger ihrer Ortschaft im Hinblick auf ein „Mehr an Demokratie“ ein. Alle Mandatsträger beurteilten die Fähigkeiten sowie die Motivation der Bürger überwiegend negativ. Positive Aspekte hingegen wurden kaum benannt. So kritisierten die Mandatsträger, dass sich die Bürger nur dann beteiligen würden, wenn sie selbst betroffen seien. Ferner wurden den Bürgern der notwendige „Background“ für eine zielführende politische Beteiligung sowie der Willen zur Verantwortungsübernahme abgesprochen. Insgesamt zeigten sich die Mandatsträger enttäuscht von den Bürgern, die sich weder für Gremien der Ortschaftsebene zur Verfügung stellen noch die von den Mandatsträgern offenbarten Möglichkeiten der politischen Mitwirkung (z.B. Bürgersprechstunden, Besuch von Ortsratssitzungen) wahrnehmen würden. Ein Mandatsträger brachte die Erkenntnis auf den Punkt und erklärte, dass „[...] das allgemeine Interesse vom Bürger an der politischen Tätigkeit doch in gewisser Weise nachgelassen hat, beziehungsweise die Bürgerinnen und Bürger zu begeistern für die Politik sehr, sehr schwierig ist. Und das sicherlich eine große Zukunftsaufgabe ist“ (Interview/Transkript Mandatsträger B).

Dieses Ergebnis wirft Fragen auf. Denn es steht in einem potenziellen Widerspruch zu bisherigen Erkenntnissen des zunehmend politischen Interesses der Bürger und ihrem Wunsch nach Mitbestimmung bei aktuellen Fragen z.B. der Klima- und

Energiepolitik (Radtke et al. 2018: 24). Darüber hinaus ist das Ergebnis mit Blick auf die wissenschaftliche Debatte einer zunehmenden Politikerverdrossenheit der Bürger (Heil 2016: 151) interessant und ggf. aufschlussreich. Denn Unzufriedenheit der Bürger trifft auf eine – in einem größeren Untersuchungssample noch zu bestätigende – „Bürgerverdrossenheit“ kommunaler Mandatsträger und ist ein erster Hinweis, dass das Verhältnis von Politikern und Bürgern stärker untersucht werden sollte. Denn es belegt die Möglichkeit einer Repräsentationskrise auf kommunalpolitischer Ebene. Eine tiefgehende Auseinandersetzung mit dem Spannungsverhältnis könnte zudem ein wichtiger Ansatzpunkt für eine Reform der niedersächsischen Ortschaftsverfassung sein.

In dieser Auseinandersetzung sollte die Bürgerbeteiligung einfließen, die laut Jörg Bogumil jedoch keinen Selbstzweck darstellt. Sie funktioniert nur, wenn man Interesse erzeugen kann und die Leute ernsthaft mitnimmt und ihnen auch ein Stück weit Mitentscheidung gibt (Interview/Transkript Bogumil). Sowohl Verwaltung als auch Kommunalpolitik müssen bereit sein, die Kompetenzen der Bürger anzuerkennen und Entscheidungsmacht mit ihnen zu teilen (Nanz/Fritsche 2012: 13). Schließlich führen kooperative und direktdemokratische Elemente automatisch zu einer Verschiebung des kommunalen Mächtedreiecks zwischen Bürger, Verwaltung und Kommunalpolitik (Bogumil/Holtkamp 2007: 241). Die lokale Ebene bietet die Chance, dem zunehmenden Misstrauen der Bürger gegenüber der Politik entgegenzuwirken und daneben die Basis der demokratischen politischen Kultur zu stärken (Vetter 2002: 606). Dies kann voraussichtlich nur gelingen, wenn man dem potenziell negativen Bürgerbild aktiv entgegenwirkt.

5. Fazit

Die Reform der niedersächsischen Ortschaftsverfassung sollte beim potenziell negativen Bürgerbild ansetzen, bevor man sich der gesetzlichen und damit inhaltlichen Reform der Ortschaftsverfassung widmet. Politisches Handeln sollte zunächst transparent gemacht und die Bürger mit eingebunden werden. Dabei sollte es sich aufgrund des negativen Bürgerbildes um Partizipationsinstrumente handeln, die sowohl Bürger als auch Mandatsträger und damit beide Seiten mit in das Bürgerbeteiligungsverfahren einbezieht.

Generell sind seit einiger Zeit Bürgerbeteiligungsverfahren in politischen Entscheidungsprozessen auf Kommunalebene etabliert, in der die Mandatsträger einerseits ihre Rolle transparent(-er) machen und andererseits einen anderen Blick auf die Bürger erlangen können. Beispiele sind Bürgerräte, die auf Bundes-, Landes- sowie Kommunalebene die Bürger aktiv in verschiedenste Themenstellungen (u.a. Klimapolitik, Maßnahmen gegen COVID-19-Pandemie) einbinden (Gudurat et al. 2015; Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages 2022: 3f.). Oder das Format der Jugendparlamente, in denen die Interessen von Jugendlichen in den politischen Prozess auf Kommunalebene einbezogen werden (Heyer et al. 2021: 21). Das sind konkrete Maßnahmen in eine gute Richtung.

Insgesamt geht es bei diesen Partizipationsinstrumenten nicht darum, die Mandatsträger oder andere Formate der repräsentativen Demokratie zu ersetzen. Vielmehr soll eine ergänzende Plattform geschaffen werden, die Mandatsträgern eine politische Auseinandersetzung mit den Bürgern ermöglicht. Jedoch sind die einzusetzenden Partizipationsinstrumente laut Jörg Bogumil themenabhängig und nicht universell einsetzbar (Interview/Transkript Bogumil).

Entsprechend bleibt in diesem Beitrag zunächst offen, welche Instrumentarien für die Ortschaftsebene geeignet sind, um dem negativen Bürgerbild entgegenzuwirken. Mit dieser Fragestellung müssten sich weitergehende Forschungen auseinandersetzen. In diesem Kontext könnten Modellkommunen, die bereits umfangreich im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung angewandt werden, einen hilfreichen Ansatz bieten. In diesen könnten diverse themenabhängige Partizipationsinstrumente erprobt und anschließend hinsichtlich der Auswirkungen auf das Bürgerbild evaluiert werden.

Es bleibt ebenfalls offen, ob sich die Ergebnisse auf andere Bundesländer übertragen lassen. Aufgrund des föderalen Systems haben die Bundesländer hinsichtlich der Ortschaftsverfassung unterschiedliche Regelungen und unterliegen darüber hinaus verschiedenartigen Rahmenbedingungen (u.a. Größe der Ortschaften). Bisher gibt es noch keine Untersuchungen zu diesem Thema. Bezogen auf die höheren politischen Ebenen (Gemeinde-, Kreis-, Landes- und Bundesebene) könnte das Bürgerbild der Mandatsträger ebenfalls interessant sein.

Allerdings zeigte sich, dass das Bürgerbild ein wichtiger Ansatzpunkt für politische Reformprozesse sein könnte, was in einer umfangreicheren empirischen Erhebung noch zu bestätigen wäre. Auf Basis des Analyserasters von Nadja Wilker wurde diese Dimension erstmals in ein Untersuchungskonstrukt eingebettet, mit welchem insgesamt ein umfassendes Bild über das Rollenverständnis von Mandatsträgern generiert werden kann. Gleichwohl zeigen die hier dargestellten Ergebnisse, dass die Dimension der Bürgerrolle durch die Beschränkung auf die Sichtweise der Mandatsträger nur die eine Seite der Medaille darstellt. Die Dimension der Bürgerrolle bringt insoweit die Schwierigkeit mit sich, auch die Sichtweise der Bürger und dabei gesellschaftliche Entwicklungen wie die Politikerverdrossenheit für einen etwaigen Reformationsprozess entsprechend zu berücksichtigen.

Neben dem Blickwinkel der Mandatsträger ist auch der Blickwinkel der Bürger auf die Demokratie elementar, um gesellschaftliche Unzufriedenheiten zu minimieren. In der Folge könnten die eingangs erwähnten verbalen sowie körperlichen Tätlichkeiten gegenüber kommunalen Mandatsträgern reduziert und infolgedessen das politische Ehrenamt wieder an mehr Attraktivität gewinnen. Johannes Rau appellierte in einer Rede zur Zukunft der Demokratie am 14.10.2000 in Berlin: „Wir dürfen nicht müde werden zu fragen, was wir tun können, um unsere Demokratie attraktiv, aktuell und lebendig zu erhalten“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2000). Dies kann jedoch nur gelingen, wenn beide Seiten – kommunale Mandatsträger auf der einen, Bürger auf der anderen – gleichermaßen ihre Berücksichtigung in der Lokalpolitik finden.

Anmerkungen

- * Mein Dank gilt Prof. Dr. Jörg Bogumil für das Experteninterview sowie Dr. Nadin Fromm für das konstruktive Zustandekommen dieses Beitrags.
- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Dies schließt jeweils alle Geschlechter ein.
 - 2 Vgl. Schmidt 2007, Rottnick 2011 und Lorig et al. 2013. Ferner sind Mandatsträger der Ortschaftsebene häufig auch Mandatsträger der Kommunalebene und haben mehrere Mandate inne, womit auch diese Untersuchungen eine elementare Rolle einnehmen.
 - 3 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22.09.2022 (Nds. GVBl. S. 588).
 - 4 Kommunalrechtlich vgl. § 94 Abs. 1 S. 3 NKomVG „Einwohnerversammlung“.

Literatur

- Abberger, K., 2013: Bürgermeister – Was tun gegen die Bewerberflaute? Wahlkampftipps – Interviews – Kurioses aus 100 Kampagnen. Suttgart: Richard Bo.
- Benne, G., 1982a: Beständigkeit der Ortschaftsverfassung in Niedersachsen. In: Neues Archiv für Niedersachsen 31 (4), 430-434.
- Benne, G., 1982b: Das Ortschaftsrecht des Landes Niedersachsen. Hannover: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung.
- Bogumil, J., 2017: Modernisierung lokaler Politik: Erkenntnisse aus den letzten 15 Jahren. In: Kuhlmann, S./Schwab, O. (Hg.): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung: Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung. Wiesbaden: Springer VS, 117-142. https://doi.org/10.1007/978-3-658-17135-3_8
- Bogumil, J./Holtkamp, L., 2007: Bürgerkommune und Local Governance. In: Schwalb, L./Walk, H. (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 231-250. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90571-6_11
- Breyer-Mayländer, T., 2019: Marketing für Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik: Kommunikations- und Partizipationsstrategien für das Gemeinwohl vor Ort. Wiesbaden: Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-24560-3>
- Deutscher Bundestag, 1976: Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform. BT-Drs. 7/5924 v. 09.12.1976.
- Erhardt, C., 2021: Attacken auf Kommunalpolitiker in der Corona-Pandemie weiter gestiegen. <https://kommunal.de/attacken-kommunalpolitiker-corona> (abger. am 22.05.2022).
- Grögel, A./Manthey, H., 1978: Geschichte, Funktion und Bedeutung der Ortsräte in Niedersachsen – dargestellt am Beispiel der Stadt Salzgitter. In: Neues Archiv für Niedersachsen 27 (2), 156-177.
- Gudurat, C./Hagelstange, J./Krüger, C./Nagel, A. L., 2015: 16 Wege für Kommunen im Klimaschutz. Praxisbeispiele. <https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/211155/1/DB2453.pdf> (abger. am 17.07.2022).
- Heil, L. U., 2016: Gesättigte Demokratie: Ein marketingorientierter Alternativbegriff zur Politikverdrossenheit. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-14326-8>
- Heyer, L./Herz, A./Lips, A./Rück, F./Schröer, W., 2021: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Niedersachsen. Eine Sekundäranalyse im Auftrag der niedersächsischen Kinder- und Jugendkommission. Hildesheim: Universitätsverlag Hildesheim. <https://dx.doi.org/10.18442/174>
- Klingelhöfer, T., 2017: Politische Rollenbilder. In: Tausendpfund, M./Vetter, A. (Hg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. Wiesbaden: Springer VS, 255-295. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16398-3_8

- Königsberg, C., 2017: Politische Partizipation in Niedersachsen. Kandidaturroute und Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen 1991 bis 2016. In: Statistische Monatshefte Niedersachsen 71 (6), 272-277.
- Korte, H./Rebe, B., 1986: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht (2. Auflage).
- Kuhlmann, S./Bogumil, J., 2019: Kommunale Selbstverwaltung in Ost- und Westdeutschland. <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/langewege-der-deutschen-einheit/300962/kommunale-selbstverwaltung-in-ost-und-westdeutschland> (abger. am 22.05.2022).
- Lorig, W. H./Henn, S./Regolot, S., 2013: Politikvermittlung und -beratung in Kommunen: Bürgerbeteiligung und Ortsbeiräte in der Stadt Trier. In: Czerwick, E. (Hg.): Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Springer VS, 269-291. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01016-4_15
- Möltgen-Sicking, K., 2019: Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung in Deutschland – Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene und deren Bedeutung für die Verwaltung. In: Möltgen-Sicking, K./Otten, H. R./Schophaus, M./Vargas Côrtes, S. (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland: Vergleichende Perspektiven und aktuelle Herausforderungen. Wiesbaden: Springer VS, 87-113. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27550-1_5
- Nanz, P./Fritsche, M., 2012: Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Niedersächsischer Landtag, 1994: Bericht der Enquete-Kommission zur Überprüfung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts. LT-Drs. 12/6260 v. 06.05.1994.
- Niedersächsischer Minister des Innern, 1978: Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts. Bericht April 1978. Hannover: Deutscher Gemeindeverlag.
- Paulat, G., 1969: Das Ortsrätegesetz für Salzgitter: Erfahrungen mit der „Fördersalisierung“ der Selbstverwaltung eines kommunalen Gemeinwesens. In: Demokratische Gemeinde 21 (4), 289-291.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2000: Rede von Bundespräsident Johannes Rau auf dem Jahresforum des Vereins „Gegen Vergessen – Für Demokratie e.V.“ am 14. Oktober 2000 in Berlin. Bulletin der Bundesregierung Nr. 67-2 v. 14.10.2000. <https://www.bundesregierung.de/bregde/service/bulletin/rede-von-bundespraesident-johannes-rau-784866> (abger. am 17.07.2022).
- Radtke, J./Canzler, W./Schreurs, M./Wurster, S., 2018: Die Energiewende in Deutschland – zwischen Partizipationschancen und Verflechtungsfälle. In: Radtke, J./Kersting, N. (Hg.): Energiewende: Politikwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, 17-43. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21561-3>
- Rottnick, L., 2011: Starke Ortsteile für Brandenburg? Strategien für Ortsbeiräte. KWI-Arbeitshefte 18. Potsdam: Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam.
- Schäfer, A./Schoen, H., 2013: Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In: Leviathan 41 (1), 94-120. <https://doi.org/10.5771/0340-0425-2013-1-94>
- Schmidt, C., 2007: Ortschaftsrecht in Niedersachsen: Grundlagen und Praxis. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845204017>
- Tausendpfund, M./Vetter, A., 2017: Kommunalpolitiker und lokaler Kontext: Fragen, Methoden, Befunde. In: Tausendpfund, M./Vetter, A. (Hg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. Wiesbaden: Springer VS, 1-31. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16398-3_1
- Thiele, R., 2017: Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag (2. Auflage).
- Turner, R. H., 1990: Role Change. In: Annual Review of Sociology 16 (1), 87-110.
- Vetter, A., 2002: Lokale Politik und die Sozialisation demokratischer Einstellungen in Europa. In: Politische Vierteljahresschrift 43 (4), 606-623. <https://doi.org/10.1007/s11615-002-0083-8>

- von Hoerner, H.-H., 2000: Gemeinden oder Samtgemeinden in Niedersachsen – wieviel Demokratie in der Ortsebene? In: KWI-Info 2 (2), 23-26.
- Wilker, N., 2019: Online-Bürgerbeteiligung und politische Repräsentation: Rollen und Einstellungen kommunaler Mandatsträger in der digitalen Demokratie. Wiesbaden: Springer VS.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28355-1>
- Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages, 2022: Bürgerräte auf nationaler Ebene. Rechtliche Grundlagen und Verfahren in Deutschland, Österreich und Frankreich.
<https://www.bundestag.de/resource/blob/899862/7bb4f4833a0f9c90ab736ac3b787bd23/WD-3-061-22-pdf-data.pdf> (abger. am 17.07.2022).