

Lokale Politik |  
Local Politics



Jonas Rädcl

# Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Zeiten der Krise

Eine Typologie politisch-administrativer  
Führungskräfte



Nomos



Lokale Politik | Local Politics

Herausgegeben von  
apl. Prof. Dr. Björn Egner

Band 9

Jonas Rädcl

# Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Zeiten der Krise

Eine Typologie politisch-administrativer  
Führungskräfte



**Nomos**

© Titelbild: Marktplatz von Michelstadt mit historischem Rathaus, abgedruckt mit freundlicher Genehmigung des Magistrats der Stadt Michelstadt

Gefördert durch: Publikationsfonds der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Diss., 2025

1. Auflage 2026

© Der Autor

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-4054-4

ISBN (ePDF): 978-3-7489-6980-8

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748969808>



Onlineversion  
InLibra



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

## Abstract

Ziel dieser Untersuchung ist es, die Perspektiven von Bürgermeister:innen als lokalen politischen Akteur:innen im Kontext multipler Krisenerscheinungen zu erfassen. Im Zentrum steht die Frage, wie die Corona-Pandemie, als eine von vielen globalen Krisen, von Bürgermeister:innen eingeordnet wird, die in kleinen, ländlichen und strukturschwachen Kommunen tätig sind. Besonders interessiert dabei, wie Bürgermeister:innen ihre politische und administrative Führungsposition an der Basis des politischen Systems wahrnehmen. Von hoher Relevanz sind kleine Kommunen in strukturschwachen Regionen, da diese sich bereits unabhängig von der Corona-Pandemie durch finanzielle Engpässe, den demografischen Wandel und Agitationen (rechts-)populistischer Parteien herausgefordert sehen.

Die offene Fragestellung wird durch ein qualitatives Forschungsdesign im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie bearbeitet. Im Dezember 2020 und im Zeitraum Mai bis Juli 2021 wurden dazu 19 offene Gespräche mit Bürgermeister:innen der Bundestagswahlkreise Vogtlandkreis (Sachsen, Nr. 166) und Hof (Bayern, Nr. 239) geführt und anschließend induktiv ausgewertet. Die Gespräche offenbaren unterschiedliche Perspektiven auf die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in, die kommunale Politik und die Rolle der Kommunen im politischen System – im Kontext der Corona-Pandemie und darüber hinaus.

Als zentrales Ergebnis werden die fünf typologischen Argumentationsmuster „Verantwortung“, „Eigenständigkeit“, „Gegensatz“, „Resignation“ und „Teilhabe“ rekonstruiert. Diese typologischen Muster ermöglichen grundlegende Aussagen über Bürgermeister:innen als lokale politische Akteur:innen und erweitern die politikwissenschaftliche Kommunalforschung. Darüber hinaus werden die Ergebnisse in Bezug auf die Beschaffenheit der Demokratie an der Basis des politischen Systems diskutiert und Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit dargestellt. Die Untersuchung zeigt, dass handlungsfähige Bürgermeister:innen die liberalparlamentarische Demokratie wehrhaft und strukturschwache Kommunen krisenfest machen können.

*Abstract*

**Schlüsselwörter:** Kommunalpolitik, lokale Politik, Kommunalverwaltung, kommunale Ebene, politische Führung, strukturschwache Region, Corona-Pandemie, COVID-19, qualitative Sozialforschung, Grounded-Theory-Methodologie

## Danksagung

Diese Untersuchung wäre ohne die tatkräftige Unterstützung vieler Menschen nicht möglich gewesen. Insbesondere bedanke ich mich bei den Bürgermeister:innen, die sich bereit erklärt haben, im Rahmen der Forschungsarbeit für Gespräche zur Verfügung zu stehen. Durch den offenen und ehrlichen Austausch war es möglich, einen Einblick in den Arbeitsalltag und die vielfältigen Probleme als Bürgermeister:in einer kleinen Kommune zu gewinnen. Ich habe größten Respekt vor dem persönlichen Engagement, mit dem das Amt als Bürgermeister:in ausgeübt wird.

Mein Dank gilt meiner Betreuerin Prof. Dr. Petra Dobner für die langjährige Begleitung, Unterstützung und Ermutigung, das Projekt anzufangen und auch durchzuhalten. Ihr persönlicher Einsatz für meine Anstellung am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Halle-Wittenberg hat mir die Sicherheit und die Freiheit gegeben, mich auf meine Forschungsarbeit zu konzentrieren. Außerdem möchte ich mich bei Prof. Dr. Marion Reiser für die Hilfe und Unterstützung bedanken.

Weiter danke ich meinen Kolleg:innen aus dem Mittelbau und allen Teilnehmer:innen des Lehrstuhlkolloquiums Systemanalyse und Vergleichende Politikwissenschaft. Ihr habt mich kontinuierlich mit wertvollen Anmerkungen und Literaturhinweisen versorgt sowie durch Nachfragen zum Denken gebracht. Mein Dank gilt Dr. René Wolfsteller für viele hilfreiche Ratschläge und Dr. Jamal Bashir für die angenehme Bürogemeinschaft. Danken möchte ich außerdem Zina, Sophie, Annabell und Marius für die guten Gedanken und die wertvollen Verbesserungsvorschläge.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie: Allen voran meiner Frau Theresa Held für viele gute Ideen, ermutigende Gespräche, konstruktives Redigieren, kritische Kommentare und stetiges Den-Rücken-Freihalten – und natürlich für unsere wunderbaren Kinder Ismael und Elias. Ich bedanke mich bei Helga, Wolfgang, Christine und Stefan für die Gastfreundschaft, bei meiner Schwester Lisa für viele Hinweise und bei meinen Eltern Petra und Rudolf für umfangreiches Gegenlesen sowie die Unterstützung auf meinem gesamten (Aus-)Bildungsweg.



# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	13
1. Einleitung: Kommunen und Bürgermeister:innen in der Krise	15
2. Forschungsstand: Kommunale Politik und Bürgermeister:innen	27
2.1 Kommunen im politischen System	28
2.1.1 Die „doppelte Rolle“ der Kommunen	29
2.1.2 Kommunale Aufgaben und Kompetenzen	32
2.2 Lokale Politik und kommunalpolitische Prozesse	36
2.3 Bürgermeister:innen als Akteur:innen	39
2.3.1 Bürgermeister:innen im institutionellen Machtgefüge	41
2.3.2 Sozialprofile, Einstellungsmuster und Typologien	44
2.3.3 Selbstbeschreibungen und Einzelfallstudien	47
2.4 Zusammenfassung: Fragestellung und Forschungsstand	50
3. Methodisch qualitativer Zugang	53
3.1 Grounded-Theory-Methodologie (GTM)	56
3.1.1 Theorieentdeckung im Prozess	57
3.1.2 Codieren und Vergleichen	59
3.1.3 Theoretical Sampling und offene Datenerhebung	61
3.2 Anwendung der Methodologie	63
3.2.1 Offene Gespräche im Kontext der Corona-Pandemie	64
3.2.2 Kommunen im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet	65
3.2.3 Bürgermeister:innen als Gesprächspartner:innen	75
3.3 Reflexion der Gesprächssituationen	80
3.3.1 BM1 und BM2 im Gespräch	81
3.3.2 Interaktion in den Gesprächen	85
3.4 Zusammenfassung: GTM im Kontext der Corona-Pandemie	90

4. Mehrdimensionale Rollenverständnisse	93
4.1 Analyse von Gemeinsamkeiten und Unterschieden durch Codieren	94
4.2 Amtsverständnis: Die Tätigkeit als Bürgermeister:in	98
4.2.1 Problemwahrnehmung in der Corona-Pandemie	99
4.2.2 Führungsanspruch als Bürgermeister:in	101
4.2.3 Tätigkeitsschwerpunkt als Bürgermeister:in	103
4.2.4 Zwischenfazit: Drei Amtsverständnisse	106
4.3 Politikverständnis: Die Sphäre kommunaler Politik	108
4.3.1 Bedeutung politischer Parteien	108
4.3.2 Relevanz numerischer Mehrheit	111
4.3.3 Wichtigkeit von Bürger:innenbeteiligung	114
4.3.4 Bedeutung von Stadt- bzw. Gemeinderat	117
4.3.5 Zwischenfazit: Drei Politikverständnisse	119
4.4 Systemverständnis: Die Kommune im politischen System	121
4.4.1 Wahrnehmung der eigenen Kommune	122
4.4.2 Bedeutung zentraler Regelsetzung	123
4.4.3 Wichtigkeit kommunaler Selbstständigkeit	126
4.4.4 Zwischenfazit: Drei Systemverständnisse	129
4.5 Zusammenfassung: Drei mehrdimensionale Rollenverständnisse	130
5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen	137
5.1 Rollenerfüllung „Managen“	137
5.1.1 Amtsverständnis „Führen und Anleiten“	138
5.1.2 Politikverständnis „Instrumentell“	140
5.1.3 Systemverständnis „Starker Staat“	142
5.1.4 Zwischenfazit: Erwartungen von „Managen“ erfüllt und nicht erfüllt	144
5.2 Rollenerfüllung „Kümmern“	146
5.2.1 Amtsverständnis „Kümmern und Sorgen“	146
5.2.2 Politikverständnis „Repräsentativ“	148
5.2.3 Systemverständnis „Eigenständige Kommune“	150
5.2.4 Zwischenfazit: Erwartungen von „Kümmern“ erfüllt und nicht erfüllt	153

5.3	Rollenerfüllung „Ermöglichen“	154
5.3.1	Amtsverständnis „Motivieren und Moderieren“	154
5.3.2	Politikverständnis „Partizipativ“	155
5.3.3	Systemverständnis „Möglichkeitsrahmen“	156
5.3.4	Zwischenfazit: Erwartungen von „Ermöglichen“ erfüllt	158
5.4	Zusammenfassung: Fünf wahrgenommene Erwartungserfüllungen	159
6.	Kommunaler Handlungsrahmen	163
6.1	Kommune in strukturschwacher Region	163
6.2	Bundeslandspezifische Merkmale	166
6.2.1	Bewertung landesspezifischer Fördermittel	166
6.2.2	Wirkung der DDR-„Altlasten“	170
6.2.3	Bedeutung von Vereinen und Ehrenamt	172
6.2.4	Vorteile parteipolitischer Netzwerke	175
6.3	Zusammenfassung: Bürgermeister:innen in Sachsen und Bayern	178
7.	Positionierungen in der Gesprächssituation	183
7.1	Wahrgenommene Belastung in der Corona-Pandemie	183
7.2	Erzählperspektiven der Gesprächspartner:innen	186
7.2.1	Fachlich als Bürgermeister:in – „gerade als Bürgermeister“	186
7.2.2	Persönlich als Bürger:in – „Blickwinkel [...] des normalen Bürgers“	188
7.2.3	Objektiv als Expert:in – „man muss es in zwei Teile fassen“	192
7.3	Zusammenfassung: Drei kommunikative Strategien	194
8.	Typologische Argumentationsmuster	197
8.1	Gegensatz	199
8.2	Verantwortung	204
8.3	Resignation	207
8.4	Eigenständigkeit	212

## *Inhaltsverzeichnis*

8.5 Teilhabe	215
8.6 Zusammenfassung: Fünf typologische Argumentationsmuster	219
9. Ergebnisdiskussion: Typologie lokalpolitischer Akteur:innen	223
9.1 Ergänzung und Erweiterung der Forschungsliteratur	225
9.1.1 Kommunen im politischen System	227
9.1.2 Kommunalpolitische Prozesse	229
9.1.3 Bürgermeister:innen als Akteur:innen	232
9.2 Demokratie an der Basis des politischen Systems	235
9.2.1 Demokratiegefährdende Tendenzen unter Bürgermeister:innen	236
9.2.2 Umgang mit der AfD in den Kommunen	241
9.2.3 (De-)Stabilisierung der Demokratie	244
9.3 Stärkung kommunaler Handlungsfähigkeit	246
10. Fazit: Handlungsfähige Bürgermeister:innen und krisenfeste Kommunen	253
Literatur- und Quellenverzeichnis	257
Literatur	257
Medienbeiträge	277
Anhang	279
Digitaler Anhang	283

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Typisierung von Kreisregionen	66
Abbildung 2: Untersuchungsregion – Wahlkreise Vogtlandkreis (Nr. 166) und Hof (Nr. 239)	69
Abbildung 3: Strukturdaten der Wahlkreise Vogtlandkreis und Hof	70
Abbildung 4: Kommunale Steuerkraft in der Untersuchungsregion	71
Abbildung 5: Kommunen in der Untersuchungsregion	72
Abbildung 6: Kommunalpolitische Rahmenbedingungen in Sachsen und Bayern	73
Abbildung 7: Auswahlfaktoren der Bürgermeister:innen	76
Abbildung 8: Verteilung des Samples	77
Abbildung 9: Regeln der Transkription	79
Abbildung 10: Memo I – Notizen zum Gespräch mit BM1	81
Abbildung 11: Memo II – Notizen zum Gespräch mit BM2	83
Abbildung 12: Codierung nach Kategorie, Kriterium, Aspekt und Ausprägung	96
Abbildung 13: Amtsverständnis – Tätigkeit als Bürgermeister:in	107
Abbildung 14: Politikverständnis – Sphäre kommunaler Politik	120
Abbildung 15: Systemverständnis – die Kommune im politischen System	129
Abbildung 16: Drei mehrdimensionale Rollenverständnisse	132

Abbildung 17: Analysemodell Schritt I – mehrdimensionale Rollenverständnisse	135
Abbildung 18: Rollenerfüllung „Managen“	145
Abbildung 19: Rollenerfüllung „Kümmern“	153
Abbildung 20: Rollenerfüllung „Ermöglichen“	158
Abbildung 21: Fünf wahrgenommene Erwartungserfüllungen	160
Abbildung 22: Analysemodell Schritt II – Erwartungserfüllungen	162
Abbildung 23: Kommunalen Handlungsrahmen	179
Abbildung 24: Erwartungserfüllung nach Bundesland	180
Abbildung 25: Analysemodell Schritt III – kommunaler Handlungsrahmen	181
Abbildung 26: Positionierungen in der Gesprächssituation	194
Abbildung 27: Analysemodell Schritt IV – Positionierungen	196
Abbildung 28: Analysemodell Schritt V – Argumentationsmuster	198
Abbildung 29: Fünf typologische Argumentationsmuster	199