

2. Forschungsstand: Kommunale Politik und Bürgermeister:innen

Die Kommunen, die Kommunalpolitik und die lokalpolitischen Verantwortungsträger:innen sind für die meisten Bürger:innen von großer Relevanz. Repräsentative Umfragen zeigen, dass sich rund 65 Prozent der Bürger:innen stark mit dem jeweiligen Wohnort verbunden fühlen,⁸¹ sich eine ähnlich hohe Anzahl für Kommunalpolitik interessiert⁸² und ihrer Bürgermeisterin bzw. ihrem Bürgermeister vertrauen.⁸³ Die Bedeutung kommunaler Politik wird dabei vor allem in der großen Nähe zwischen Bürger:innen und politischen Entscheidungen gesehen: Kommunalpolitik findet „vor der Haustür statt“⁸⁴ und ist den Bürger:innen unmittelbar zugänglich.⁸⁵ Lokale Politik betrifft das „direkte Lebensumfeld“⁸⁶ und häufig „den Einzelnen persönlich“⁸⁷, und die meisten Bürger:innen kennen „ihren“/„ihre“ Bürgermeister:in.

Die verschiedenen Aspekte und die unterschiedlichen Teilbereiche kommunaler Politik wurden bereits umfangreich untersucht, die politik- und sozialwissenschaftlicher Forschung zur lokalen und kommunalen Politik besitzt eine lange Tradition.⁸⁸ In diesem Kapitel wird aufgezeigt, in wel-

81 Vgl. Holtmann et al. (2017), S. 1f. In den ostdeutschen Bundesländern fühlen sich 71,5 Prozent stark mit ihrem Wohnort verbunden, in westdeutschen 64,2 Prozent (vgl. Brachert et al. 2019, S. 53ff.).

82 Vgl. Gehne et al. (2019), S. 3. In dieser Umfrage geben 66,2 Prozent der befragten Bürger:innen an, sich für Kommunalpolitik zu interessieren. Damit liegt das Interesse zwar unter dem für Bundespolitik (77,7 Prozent), aber über dem Interesse an europäischer Politik (61 Prozent).

83 Vgl. Holtmann et al. (2023), S. 130f. Der jeweiligen Bürgermeisterin bzw. dem jeweiligen Bürgermeister vertrauen 60 Prozent der Befragten, das Vertrauen ist somit höher als das in die Bundesregierung (38 Prozent) und in die Landesregierung (49 Prozent).

84 Frech (2022), S. 11.

85 Vgl. Almond/Verba (1963), S. 184.

86 Vetter (2019), S. 4; vgl. Holtmann et al. (2017), S. 13; Stückrad (2022), S. 102.

87 Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 24.

88 Bereits 1972 wurde der Arbeitskreis „Lokale Politikforschung“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (ab 2016: Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft DVPW) gegründet, um den politikwissenschaftlichen Stellenwert kommunalpolitischer Phänomene hervorzuheben (vgl. Grauhan 1975, S. 12). Dennoch werden die kommunale Ebene und die kommunale Politik oftmals als „blinder Fleck“ (See 1990, S. 583; vgl. Kleinfeld 1996, S. 18) der Politikwissenschaft angesehen und

che Diskussionen die Forschungsfrage nach den Bürgermeister:innen im Kontext der Corona-Pandemie eingebettet wird. Relevant sind dabei die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen kommunaler Politik unter dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung (2.1). Weiter werden die Spezifika und Besonderheiten kommunalpolitischer Prozesse aufgezeigt (2.2) und es wird auf Bürgermeister:innen als konkrete Akteur:innen und Führungspersonen lokaler Politik eingegangen (2.3).

2.1 Kommunen im politischen System

Für die hier zu behandelnde Forschungsfrage ist von Bedeutung, welche formalen Zuständigkeiten, Handlungsmöglichkeiten und -grenzen die Kommunen⁸⁹ auf der untersten Ebene des politischen Systems besitzen. Im deutschen Staatsaufbau werden Möglichkeiten und Grenzen der Kommunen durch das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung definiert. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung wurde bereits 1807 durch Freiherr zum Stein in der Nassauer Denkschrift skizziert und in der preußischen Städteordnung von 1808 festgelegt, die als „Vorläufer der heutigen Gemeindeordnungen“⁹⁰ angesehen wird. Verankert ist der Grundgedanke, dass die Bürger:innen „aktiven Anteil am Schicksal des Staates, speziell ihrer Gemeinde, nehmen“⁹¹ und sich nicht auf die Rolle als befehlsempfangende Untertanen beschränken sollen. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gehört zu den „wichtigsten Bestandteilen der deutschen Staats- und Verfassungstradition“⁹², es prägt den föderalen Staatsaufbau und ist in Art. 28 des Grundgesetzes (GG) festgehalten:

Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze und eigener Verant-

aufgrund fehlender Daten als „chronically understudied“ (Wegschaidter et al. 2023, S. 754) beschrieben.

89 Zu den „Kommunen“ bzw. zur „kommunalen Ebene“ zählen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland die Landkreise, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden (d. h. von kleinen Landgemeinden bis hin zu Mittel- und Großstädten) und verschiedene kommunale Gebietskörperschaften (etwa Gemeindeverbände und Samtgemeinden); siehe Grotz/Schroeder (2021), S. 381f.

90 Engels/Krausnick (2020), S. 29; vgl. Henneke/Ritgen (2021), S. 91; von Saldern (1999), S. 36; Schöber (1991); Grotz/Schroeder (2021), S. 387.

91 Vogelgesang et al. (1991), S. 22.

92 Walter-Rogg et al. (2011), S. 413; See (1990), S. 598; Kleinfeld (1996), S. 35; Brodmerkel (2020).

wortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabebereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.⁹³

In Art. 28 GG wird grundlegend definiert, dass es Gemeinden und Gemeindeverbände als Bestandteil des Staats- und Verwaltungsaufbaus geben muss, was als institutionelle Garantie bezeichnet wird.⁹⁴ Darüber hinaus ist explizit „das Recht der Selbstverwaltung“ und das Prinzip der kommunalen Eigenverantwortung („eigener Verantwortung“) verankert. Gleichzeitig werden diese Rechte jedoch durch den „Rahmen“ und die „Maßgabe“ der Gesetze, den sogenannten „Gesetzesvorbehalt“⁹⁵ durch die legislativen Instanzen auf Bundes- und Landesebene, eingeschränkt. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ist von einer „Verflechtung von Politik und Verwaltung“⁹⁶ geprägt.

2.1.1 Die „doppelte Rolle“ der Kommunen

Die institutionelle Stellung der Kommunen im politischen System ist somit „*doppelter Natur*“⁹⁷: Städte und Gemeinden sind (verwaltungstechnisch) den Bundesländern untergeordnet, besitzen mit dem Recht auf Selbstverwaltung jedoch gleichzeitig (politische) Eigenverantwortlichkeit. Städte und Gemeinden sind „staatsrechtlich Teil der Länder“⁹⁸ und bilden „staatsrechtlich keine eigenständige Ebene“⁹⁹ im politischen System. Die Frage, ob die Kommunen neben Bund und Ländern als dritte Ebene im deutschen Staatsaufbau anzusehen sind, wird verfassungsrechtlich „einhellig

93 Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 2 GG.

94 Vgl. Vogelgesang et al. (1991), S. 28; Engels (2014), S. 18; Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 19f.

95 Mayer (2015), S. 13.

96 Egner (2007), S. 155; vgl. Henneke/Ritgen (2021), S. 97f.; Lenz (2020), S. 350.

97 Grotz/Schroeder (2021), S. 382, kursiv im Original. Vgl. Reiser (2020), S. 236. Andere Autor:innen sehen die institutionelle Stellung der Kommunen im politischen System durch einen „eigentümlichen rechtlichen Status“ (Kranenpohl 2020, S. 38; vgl. Huzel 2019, S. 53f.) oder durch ein „Spannungsverhältnis“ (Walter-Rogg et al. 2011, S. 428; vgl. Gabriel 1989, S. 9; Holtmann 1999, S. 208; Kleinfeld 1996, S. 20ff.) zwischen Politik und Verwaltung geprägt.

98 Bogumil/Holtkamp (2016), S. 16; vgl. Reiser (2020), S. 223; Walter-Rogg et al. (2011), S. 413.

99 Reiser (2020), S. 236; vgl. Grotz/Schroeder (2021), S. 382.

verneint.¹⁰⁰ In der Funktion als den Ländern untergeordnete Verwaltungsorgane ist es die primäre Aufgabe der Kommunen, Landes- und Bundesgesetze auszuführen und umzusetzen. Während die Verwaltungsorgane der Bundesländer vor allem in den Politikfeldern der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie des Bildungswesens zuständig sind, übernehmen die Kommunen vielfältige Verwaltungsaufgaben von der Auszahlung von Sozialleistungen über die Betreuung des Gesundheitswesens bis hin zum Unterhalt von Verkehrsinfrastruktur und öffentlichen Einrichtungen.¹⁰¹ Aufgrund dieser Struktur wurde in der wissenschaftlichen Betrachtung oftmals von einer „Trennung von Politik und Verwaltung“¹⁰² ausgegangen und die kommunale Ebene dem „klassischen Verwaltungsrecht“¹⁰³ der Bundesländer zugeordnet.

Gleichzeitig eröffnet die in Art. 28 GG garantierte Eigenverantwortlichkeit einen „genuin politischen Raum“¹⁰⁴ und einen „autonom nutzbaren Entscheidungsspielraum.“¹⁰⁵ Die politische Eigenverantwortlichkeit, die unter anderem über das Subsidiaritätsprinzip¹⁰⁶ begründet ist, kommt in den kommunalen Hoheitsrechten¹⁰⁷ zum Ausdruck: Auf dem eigenen Gemeindegebiet ist die jeweilige Kommune grundsätzlich „Träger der gesamten

100 Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 19; vgl. Engels/Krausnick (2020), S. 43. Staatsrechtlich wird dies damit begründet, dass Kommunen weder in der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) noch im Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) parteifähig sind. Zudem liegt das Kommunalrecht im Bereich der ausschließlichen Ländergesetzgebung (Art. 70 GG).

101 Vgl. Bogumil/Holtkamp (2016), S. 16f.; Reiser (2020), S. 224; Vogelgesang et al. (1991), S. 34. Den rechtlichen Bezugsrahmen bilden Art. 30 und Art. 83 GG.

102 Egener (2007), S. 155.

103 See (1990), S. 585.

104 Grotz/Schroeder (2021), S. 382, kursiv im Original.

105 Walter-Rogg et al. (2011), S. 414.

106 Öffentliche Aufgaben sollten in der kleinstmöglichen Einheit möglichst nah an den Bürger:innen erfüllt werden (vgl. Wehling 2011, S. 306; Reiser 2020, S. 221; Engels/Krausnick 2020, S. 44; Walter-Rogg et al. 2011, S. 413f.).

107 Aus der grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltung werden die kommunale Gebietshoheit (Wahrnehmung der Staatsgewalt auf dem Gemeindegebiet), die Finanz- und Haushaltshoheit (Eigenverantwortung der Einnahme- und Ausgabewirtschaft), die Organisations- und Personalhoheit (eigenständige interne Organisation sowie Auftreten als eigenständiger Arbeitgeber), die Satzungshoheit (eigenständige Regelungen durch Satzungen) und die Planungshoheit (eigenständige planerische Gestaltung) hergeleitet; siehe Grotz/Schroeder (2021), S. 383; Vogelgesang et al. (1991), S. 75–81; Engels/Krausnick (2020), S. 73–81; Walter-Rogg et al. (2011), S. 414; Frech (2018), S. 20f.

örtlichen öffentlichen Verwaltung und damit eigenverantwortlich.“¹⁰⁸ Aus staatsrechtlicher Perspektive werden zudem „Komplementärbestimmungen“¹⁰⁹ angeführt, vor allem die grundgesetzliche Garantie demokratisch gewählter Vertretungen in den Kreisen, Städten und Gemeinden. Da es in den Kommunen demokratisch gewählte Vertretungen geben muss, ist die „Rolle der Gemeinden als bloße Vollzugsorgane unvereinbar“¹¹⁰ mit der im Grundgesetz festgelegten Garantie kommunaler Selbstverwaltung. Durch demokratisch gewählte Vertreter:innen wird in Kreisen, Städten und Gemeinden ein „zentrales Kennzeichen repräsentativer Demokratien“¹¹¹ erfüllt und die Kommunen „explizit in den demokratischen Staatsaufbau integriert.“¹¹²

Insgesamt werden in den Kommunen politische und verwaltungstechnische Aspekte kombiniert. Städte und Gemeinden können im Staatsaufbau weder als eine eigenständige politische Ebene noch als ausschließliche Verwaltungsorgane der Länder angesehen werden. Den Kommunen kommt eine „grundlegende Bedeutung im Aufbau von Staat und Verwaltung“¹¹³ zu, gleichzeitig besitzen sie keine Legislativfunktion, also keine Kompetenzen zur „Setzung allg[emeiner] Normen“¹¹⁴ und sind der übergeordneten Kommunalaufsicht der Länder unterworfen. In der Doppelrolle zwischen Politik und Verwaltung sind die Kommunen staatsorganisatorisch den Bundesländern unterstellt, weisen jedoch mehrere Merkmale politischer Eigenständigkeit auf.¹¹⁵

108 Bogumil/Holtkamp (2016), S. 15; vgl. Lenz (2020), S. 350.

109 Engels (2014), S. 17; siehe Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG.

110 Engels (2014), S. 13; vgl. Reiser (2020), S. 236; Vogelgesang et al. (1991), S. 33.

111 Vetter (2019), S. 3.

112 Reiser (2020), S. 236. Gestärkt wird der politische Charakter insbesondere durch die Direktwahl der Bürgermeister:innen sowie durch verschiedene Möglichkeiten direkter Demokratie (vgl. Vetter 2019, S. 2).

113 Vogelgesang et al. (1991), S. 22; vgl. Reiser (2020), S. 221; Grotz/Schroeder (2021), S. 382f.; Bogumil/Holtkamp (2016), S. 15; Naßmacher (2010), S. 236.

114 Wehling (2011), S. 304; vgl. Lenz (2020), S. 350. Aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz (d. h. Legislativfunktion) der Kommunen werden Kommunalwahlen lediglich als ergänzende „Nebenwahlen“ (Graeb/Bernhagen 2023; vgl. Reif et al. 1997) angesehen.

115 Im europaweiten Vergleich untersuchen etwa Kuhlmann/Wollmann (2013) und Kuhlmann et al. (2021) die Stellung der Kommunen im jeweiligen Mehrebenensystem.

2.1.2 Kommunale Aufgaben und Kompetenzen

Die „doppelte Rolle“ der Kommunen im politischen Mehrebenensystem umfasst verschiedene politische und verwaltungstechnische Aspekte. In Folgenden wird nachgezeichnet, welche kommunalen Handlungsmöglichkeiten im Kontext der Corona-Pandemie bestanden. Grundsätzlich werden kommunale Aufgaben und Kompetenzen, unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung, nach dem sogenannten eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis unterschieden.¹¹⁶ Während die Kommunen im übertragenen Wirkungskreis (bspw. Bauaufsicht und Standesamt) keine Entscheidungskompetenzen besitzen, bestehen im eigenen Wirkungskreis gewisse Handlungs- und Gestaltungsspielräume. Hier können zugewiesene Pflichtaufgaben in eigener Verantwortung erledigt werden (bspw. Kinderbetreuung), zudem bestehen im Bereich der freiwilligen Aufgaben weitreichende Gestaltungsfreiheiten (bspw. Schwimmbad und Museum).¹¹⁷

Im Kontext der Corona-Pandemie befand sich das entsprechende Politikfeld des Infektions- und Pandemieschutzes im Bereich des übertragenen Wirkungskreises. Auf kommunaler Ebene sind vor allem Regelungen der übergeordneten Ebenen verwaltungstechnisch durchzusetzen, ohne über eigene Gestaltungsmöglichkeiten zu verfügen.¹¹⁸ Das Infektionsschutzgesetz (IfSG) gilt bundesweit, für die Anwendung sind jedoch die Länder verant-

116 Unter den eigenen Wirkungskreis fallen Pflichtaufgaben, bei denen ein gewisser eigener Spielraum besteht (bspw. Schulwesen, Kindergärten, Brandschutz, Wasser und Abwasser, Gemeindestraßen) sowie zusätzliche Dienstleistungen als freiwillige Aufgaben (bspw. Schwimmbäder, Sportstätten, Museen, Theater, Bibliotheken). Der übertragene Wirkungskreis besteht aus Pflichtaufgaben nach Weisung (bspw. Bauaufsicht, Meldewesen, Wohnungsbauförderung, Auszahlung von Sozialleistungen, Gesundheitswesen) sowie staatlichen Auftragsangelegenheiten (Organisation von Wahlen, Standesamt); siehe Vogelgesang et al. (1991), S. 81ff.; Engels/Krausnick (2020), S. 82ff.; Walter-Rogg et al. (2011), S. 417; Grotz/Schroeder (2021), S. 383.

117 Vgl. Gabriel (1989), S. 9. Aus der Perspektive der Bürger:innen werden unterschiedliche Kompetenzen der Kommunen in unterschiedlichen Politikfeldern wahrgenommen. Kommunen wird vor allem bei der Kinderbetreuung (73,6 %), dem örtlichen Sport- und Freizeitangebot (63,9 %) sowie im Bereich von Bildung und Schulen (59,7 %) ein großer Beitrag zur Problemlösung zugesprochen (vgl. Gehne et al. 2019, S. 4).

118 Im föderalen Staatsaufbau sind grundsätzlich die Länder für den Katastrophenschutz zuständig, während die Krisenstrategie des Bundes auf dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) beruht. Auf der Grundlage des IfSG kann ein bundesweiter epidemischer Gesundheitsnotstand festgestellt werden. Im Kontext der Corona-Pandemie galt die „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ vom 25.03.2020 bis 25.11.2021 (vgl. Kuhlmann et al. 2024, S. 93).

wortlich und auf kommunaler Ebene konkret die Gesundheitsämter für die aktive Durchsetzung zuständig. Die kommunalen Gesundheitsämter sind, entsprechend der jeweiligen Kommunalordnung, meist in den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelt. Sie sind für alle gesundheitlichen Aspekte einer Pandemie verantwortlich, insbesondere für den Nachvollzug von Infektionsketten.¹¹⁹ Die direkte Bekämpfung des Infektionsgeschehens stellt somit vor allem eine „Managementaufgabe der Landkreise und Länder“¹²⁰ dar. Neben den Bundesländern zählen die Gesundheitsämter der Landkreise und kreisfreien Städte zu den „Schlüsselakteuren“¹²¹ der Pandemie. Hingegen sind einzelne Gemeinden und kreisangehörige Städte lediglich für nachgeordnete und weiterführende Aufgaben in den öffentlichen Einrichtungen vor Ort verantwortlich, beispielsweise die Durchsetzung von Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung in kommunalen Betreuungseinrichtungen wie Kindergärten oder Pflegeheimen. Die Corona-Pandemie verdeutlichte somit exemplarisch, wie Regelungen zum Infektionsschutz auf Bundes- und Landesebene beschlossen werden, während die Durchsetzung dieser Infektionsschutzgesetze von „der unteren – kommunalen – Verwaltungsebene“¹²² abhängt. Eigene Entscheidungsspielräume im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sind im Kontext der Pandemie nicht vorhanden.¹²³

Die Bewältigung der Corona-Pandemie verdeutlicht somit, dass die Aufgabenverteilung durch Bund und Länder an die Kommunen mit einer Einschränkung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten einhergeht. Bereits seit den 1970er Jahren werden verschiedene Tendenzen der „zentralstaatlichen Überformung der kommunalen Ebene“¹²⁴ festgestellt und „Erosionen kommunaler Selbstverwaltung“¹²⁵ diskutiert. Kritisiert werden dabei vor al-

119 Vgl. Kersten/Rixen (2021), S. 113ff.; Franzke (2022); Weinheimer (2022).

120 Meyer (2021). Zu regionalspezifischen Auswirkungen und Bekämpfungsstrategien der Pandemie siehe Bourdin/Levratto (2024).

121 Kuhlmann et al. (2024), S. 93.

122 Kersten/Rixen (2021), S. 113.

123 Zum deutschen Föderalismus in der Corona-Pandemie siehe Behnke (2021); Kranich (2022); Lanfer (2022); Jennewein/Korte-Bernhardt (2021). Kuhlmann/Franzke (2022) ordnen die Bekämpfung der Corona-Pandemie durch die verschiedenen Ebenen in ein Multi-Level-Governance-Paradigma ein; Kuhlmann et al. 2024 stellen dies im europäischen Vergleich dar. Zum europaweiten verwaltungstechnischen Umgang mit der Corona-Pandemie siehe Bergström et al. (2022); Nunes Silva (2022).

124 Grauhan (1975), S. 16.

125 Engels (2014), S. 5; vgl. Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 50.

lem die Beschränkung kommunaler Selbstständigkeit auf „den bloßen Vollzug vorgegebener Planung“¹²⁶ sowie die „inflationäre Verrechtlichung“¹²⁷ kommunaler Handlungsfelder. Angesichts fehlender Eigenständigkeit und Einflussmöglichkeiten wird die Gefahr gesehen, dass Kreise, Städte und Gemeinden zu einer „schein autonomen Ebene“¹²⁸ verkommen. Ohne politischen Gestaltungsspielraum würden Städte und Gemeinden, als unterstes Glied des politischen Systems, auf die Funktion ausführender Verwaltungsorgane reduziert.¹²⁹ Nach dieser Sichtweise schränkt etwa auch die zunehmende Europäisierung die kommunalen Handlungsspielräume weiter ein.¹³⁰

Ergänzt und begleitet wird dies durch finanzielle Grenzen der kommunalen Handlungsfähigkeit: In der kommunalen Praxis bildet die „unzureichende finanzielle Ausstattung“¹³¹ einen großen Diskussionspunkt, die Handlungsspielräume vieler Kommunen werden als „äußerst begrenzt“ beschrieben. Festgestellt wird eine finanzielle „Schieflage“¹³², eine „fiskalische Krise“¹³³ und die „Aushöhlung der kommunalen Finanzhoheit.“¹³⁴ Unabhängig von Krisensituationen wie der Corona-Pandemie wird beklagt, dass den Kommunen von Bund und Ländern zusätzliche Aufgaben übertragen

126 Engels (2014), S. 12.

127 Ebd.

128 Grauhan (1975), S. 16.

129 Das Prinzip kommunaler Selbstverwaltung wird somit als „unpolitische Selbstverwaltungskonzeption“ (Huzel 2019, S. 54f.) ausgelegt, Konflikte werden als kontraproduktiv angesehen und der „Kommunalpolitik [wird] das Politische an sich abgesprochen“ (Egner 2007, S. 115). In dieser unpolitischen Lesart wird Kommunalpolitik als „reine Sachpolitik“ (Kersting 2021b, S. 36) beschrieben und unter pragmatischen Gesichtspunkten als „projektbezogen und einzelfallorientiert“ (Wehling 2011, S. 304) interpretiert.

130 Vgl. Engels (2014), S. 14; Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 21; Grotz/Schroeder (2021), S. 401; Bogumil/Holtkamp (2016), S. 17f.; Walter-Rogg et al. (2011), S. 454. Konträr dazu wird allerdings auch das Argument vertreten, dass die Kommunen durch die zunehmende Europäisierung „deutlich aufgewertet“ (Walter-Rogg et al. 2011, S. 418) werden, da die übergeordneten Ebenen bei der Umsetzung von Beschlüssen und Gesetzen verstärkt auf Städte und Gemeinden angewiesen seien. Ohne eigene Verwaltungsorgane seien EU, Bund und Länder von den „Implementationshilfen der kommunalen Organe“ (Holtmann et al. 2017, S. 16) abhängig, die somit im weiteren Sinne mitregierten (vgl. Reuber 2020, S. 59f.).

131 Engels (2014), S. 12; vgl. Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 50.

132 Wohlfahrt/Zühlke (2005), S. 13.

133 Walter-Rogg et al. (2011), S. 413.

134 Naßmacher (2010), S. 237. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der finanziellen Eigenverantwortung (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG) wird demnach nur unzureichend berücksichtigt (vgl. Walter-Rogg et al. 2011, S. 420).

werden, deren Kosten nicht oder nicht vollständig gedeckt sind.¹³⁵ Zwar ist mittlerweile in allen Länderverfassungen das sogenannte Konnexitätsprinzip verankert, das den Kommunen einen Anspruch auf Kostenerstattung garantiert. Die praktische Umsetzung dieses Prinzips führt jedoch „regelmäßig zu Konflikten“¹³⁶: Die zweck- und bedarfsgebundene Schlüsselzuweisungen werden als „goldener Zügel“¹³⁷ der Länder angesehen, die eine „relativ große Abhängigkeit“¹³⁸ der Kommunen von Entscheidungen des Bundes und der Länder mit sich bringen. Befürchtet wird ein „Substanzverlust der lokalen Politik“¹³⁹ oder sogar das „Ende der kommunalen Selbstverwaltung.“¹⁴⁰

Die Corona-Pandemie verdeutlichte und verschärfte die finanziellen Probleme vieler Kommunen, traf sie doch „einen vulnerablen Akteur besonders hart: die aufgrund der angespannten Finanzlage bereits hoch gefährdeten Kommunen.“¹⁴¹ Befürchtet wurde, dass die kommunalen Haushaltsdefizite stark ansteigen, da in der Pandemie die kommunalen Einnahmen einbrachen und zugleich die Ausgaben anwuchsen. Die Krisensituation verschlechterte bislang schon die finanzielle Lage vieler Städte und Gemeinden, die bereits als „prekär“¹⁴² angesehen wurde. Da die kommunalen Finanzen an verschiedene Steuereinnahmen wie Gewerbe-, Einkommens- und Umsatzsteuer gekoppelt sind, könnten sich die finanziellen Effekte zum Teil erst in den kommenden Jahren bemerkbar machen.¹⁴³ Relevant ist somit, inwiefern eine Krisensituation wie die Corona-Pandemie die kommunale Selbstverwaltungsfähigkeit einschränkt und die Doppelrolle der Kommunen zwischen Politik und Verwaltung beeinflusst.

135 Vgl. Grotz/Schroeder (2021), S. 385f. Die Kommunen leisten ungefähr zwei Drittel aller öffentlichen Ausgaben (vgl. Holtmann et al. 2017, S. 16).

136 Grotz/Schroeder (2021), S. 386.

137 Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 186.

138 Bogumil/Holtkamp (2016), S. 21. Zweck- und bedarfsgebundene Schlüsselzuweisungen bilden mit rund 40 Prozent den größten Einnahmeposten in den kommunalen Haushalten (vgl. Bogumil/Holtkamp 2016, S. 20; Walter-Rogg et al. 2011, S. 425).

139 Wohlfahrt/Zühlke (2005), S. 13.

140 Ebd.; vgl. Junkernheinrich et al. (2021), S. 15.

141 Diermeier (2020), S. 541.

142 Frech (2022), S. 25.

143 Vgl. Boettcher et al. (2021), S. 4; Junkernheinrich et al. (2021), S. 80; Grotz/Schroeder (2021), S. 386; Markowetz/Hirsch (2021), S. 2; Frech (2022), S. 24.

2.2 Lokale Politik und kommunalpolitische Prozesse

Ausgehend von den politischen Implikationen der kommunalen Selbstverwaltung werden politikwissenschaftlich verschiedene Besonderheiten der kommunalpolitischen Sphäre aufgegriffen. Metaphorisch wird kommunale Politik dabei häufig als das „demokratische Fundament des Staates“¹⁴⁴ und „*Schule der Demokratie*“¹⁴⁵ umschrieben. Kommunen und kommunale Politik werden allgemein als „Hort der Demokratie“¹⁴⁶, „Keimzellen der Demokratie“¹⁴⁷ oder auch öffentlich als „Werkstätten der Demokratie“¹⁴⁸ bezeichnet. In der Literatur werden die möglichen Schulungseffekte vor allem im Hinblick auf verschiedene partizipative Elemente und in Bezug auf den Einfluss politischer Parteien diskutiert.

Die (normative) Hoffnung, dass kommunale Politik, verstanden als Schule für die Demokratie, besonders durch die direkte Beteiligung der Bürger:innen „legitimierende und partizipatorische“¹⁴⁹ Effekte entfalten kann, wird vor allem in partizipatorischen Demokratietheorien formuliert.¹⁵⁰ Die Annahme, dass von der Politik auf lokaler Ebene schulende und legitimierende Effekte für demokratische Strukturen ausgehen, wird aber

144 Engels/Krausnick (2020), S. 23.

145 Reiser (2020), S. 222, kursiv im Original. Vgl. Hesse (1986); Vogelgesang et al. (1991), S. 34; Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 24; Bull (2010); Heinelt et al. (2022). Diese Metapher geht unter anderem auf Alexis de Tocqueville (2011/1835) zurück, der in seinen Betrachtungen zur Demokratie in Amerika das Potenzial der Kommunen als „Volksschulen“ (ebd. S. 52) der Demokratie hervorhebt (vgl. Krause 2017, S. 327ff.; Lenz 2020, S. 4).

146 Vetter (2002), S. 1.

147 Junkernheinrich et al. (2021), S. 15.

148 Gauck (2016).

149 Naßmacher (2010), S. 169; vgl. Holtmann et al. (2017), S. 12; Bogumil/Holtkamp (2023), S. 229–259; Henneke/Ritgen (2021), S. 99; Vetter (2002), S. 4ff.; Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 24; Brokow-Loga (2023), S. 11. Die (normative) Bedeutung der Kommunen wird dabei auch von der Bundesregierung anerkannt, indem etwa kommunale Projekte im Rahmen „Partnerschaften für Demokratie“ finanziell unterstützt werden (vgl. Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit 2021, S. 47).

150 So orientiert sich etwa Benjamin Barbers „Starke Demokratie“ („Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age“ 1984/2003) sehr an den Leitbildern der kommunalen Eigenständigkeit und der direkten Beteiligung auf lokaler Ebene (vgl. Roth 1999, S. 3; Schmidt 2000, S. 251; Buchstein/Pohl 2011, S. 285ff.). Auch neuere Beiträge plädieren demokratietheoretisch-normativ für eine direkte, „Unverkürzte Demokratie“ (Lafont 2021) sowie eine partizipative Erneuerung der Demokratie von unten (Nanz et al. 2023).

auch in empirisch-analytischen Ansätzen¹⁵¹ aufgegriffen. Angenommen wird, dass lokale Politik den Bürger:innen am nächsten steht und prinzipiell sehr gut geeignet ist, diese an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Diskutiert und untersucht werden verschiedene Formen der Bürger:innenbeteiligung, etwa durch direkte oder kooperative Demokratie,¹⁵² Formen von Governance,¹⁵³ unterschiedliche Modelle der Bürger:innenkommune¹⁵⁴ oder die Zufallsauswahl von Verantwortungsträger:innen („Sortition“¹⁵⁵).

Ob und inwieweit sich ausgehend von der kommunalen Ebene legitimierende und partizipative Effekte für das gesamte politische System bestimmen lassen, ist im Einzelnen jedoch umstritten und (quantitativ) schwer prüfbar.¹⁵⁶ Zwar kann eine gewisse „Integrationskapazität der lokalen politischen Strukturen“¹⁵⁷ nachgewiesen werden, ihr steht allerdings ein „Partizipationsparadox“¹⁵⁸ gegenüber: Der Ausbau an Partizipationsangeboten in den letzten Jahren hat nicht automatisch zu einer stärkeren Nutzung dieser Möglichkeiten geführt. Die Demokratie an der kommunalen Basis ist daher „keineswegs so ‚lebendig‘, wie sie sein sollte“¹⁵⁹ und angesichts vielfältiger Möglichkeiten sein könnte. Aus Perspektive der empirisch-quantitativen Politikwissenschaft werden die normativen Hoffnungen in partizipative und plebiszitäre Formate daher als „Spekulationen“¹⁶⁰ abgetan.

Nachweisbar und vielfältig untersucht ist zudem der Einfluss politischer Parteien auf kommunaler Ebene. Die kommunale Politik wird in diesem

151 David Eastons (1957, S. 391f.) Ansatz des politischen Systems sieht ein ausreichendes Maß an Identifikation mit der jeweiligen politischen Gemeinschaft als einen zentralen Teil der Unterstützung („support“) an. Ebenso zeigen Gabriel Almond und Sidney Verba (1963, S. 184ff.) in ihrer Studie zur politischen Kultur („Civic Culture“), dass im Bereich der lokalen Politik das Bewusstsein der subjektiven politischen Kompetenz am stärksten ausgeprägt ist. Für die Entwicklung eines komplexen Verständnisses von Bürger:innenschaft wird der Partizipation auf lokaler Ebene folglich eine große Bedeutung zugesprochen (vgl. Lehbruch 1975; Roth 1999).

152 Vgl. Holtkamp et al. (2006).

153 Siehe Ansätze zu Formen partizipativer Governance (Walk 2008), lokaler Governance (Schwalb/Walk 2007; Reuber 2020) oder demokratischer Koproduktion als eine Spielart von Governance (Abt et al. 2022).

154 Vgl. Roß (2012); Bogumil/Holtkamp (2016), S. 193ff.; König (2019); Kübler et al. (2021); Osthorst/Prigge (2003).

155 Vgl. Pope (2023).

156 Vgl. Reiser (2020), S. 244; Holtmann et al. (2017), S. 14.

157 Vetter (2002), S. 195; vgl. Gehne et al. (2019), S. 6.

158 Grotz/Schroeder (2021), S. 393, kursiv im Original.

159 Klages (2009), S. 107.

160 Gabriel (2022), S. 211.

Zusammenhang als „Schule der Parteipolitik“¹⁶¹ angesehen. So wird etwa in den Kommunen eine parteipolitische „Rekrutierungs- und Selektionsfunktion“¹⁶² ausgeübt, da lokale Ortsverbände den Aufstieg in höhere Ämter innerhalb der Partei ermöglichen. Kommunalpolitische Mandate und Tätigkeiten können als „Lernfelder“¹⁶³ für die Arbeit in den höheren politischen Ebenen dienen. Übereinstimmend wird festgestellt, dass der Einfluss politischer Parteien in der Kommunalpolitik entscheidend von der Ortsgröße abhängt.¹⁶⁴ Vor allem in größeren Kommunen und besonders in Städten kann eine zunehmende „Parteipolitisierung“¹⁶⁵ sowie das damit zusammenhängende Wahlverhalten¹⁶⁶ und eine zunehmende Professionalisierung der Ratsmitglieder¹⁶⁷ beobachtet werden. Dagegen spielen in kleinen Gemeinden politische Parteien keine bedeutsame Rolle: Hier orientiert sich die Kommunalpolitik an „personenbezogenen Machtnetzwerken“¹⁶⁸ und nicht an parteipolitischen Zugehörigkeiten oder Programmen. In kleinen und mittleren Kommunen wird sogar eine „Parteiverdrossenheit“¹⁶⁹ und „Entparteipolitisierung“¹⁷⁰ festgestellt.

Bekräftigt wird dies durch die Annahme, dass es sich bei kommunaler Politik meist um „reine Sachpolitik“¹⁷¹ handelt, die sich, losgelöst von par-

161 Kranenpohl (2020), S. 41.

162 Schneider (1999), S. 94; vgl. Lenz (2020), S. 4.

163 Geißel (1999), S. 17.

164 Vgl. Holtmann (1999), S. 209; Egner (2007), S. 115; Wehling (2011), S. 308; Kersting (2021b), S. 31; Grotz/Schroeder (2021), S. 393; Lehbruch (1975).

165 Holtmann (1999), S. 209; vgl. Kleinfeld (1996), S. 57ff.

166 Unterschiede im parteipolitischen Einfluss werden in der kommunalen Wahlforschung unter der Konvergenz- und Differenzthese diskutiert (vgl. Bogumil/Holtkamp 2016, S. 159ff.; Huzel 2019, S. 58). Die Konvergenzthese stellt den Einfluss politischer Parteien in den Vordergrund und geht davon aus, dass in den Kommunen ein ähnliches Wahlverhalten herrscht wie auf Landes- und Bundesebene (vgl. Kevenhörster 1983). Dagegen stellt die Differenzthese die jeweiligen Persönlichkeiten der Kandidierenden in den Fokus, die in den Gemeinden unabhängig von Parteizugehörigkeiten zur Wahl stehen (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 230; Gabriel/Westle 2012, S. 318.). Zudem werden kommunale Wahlen, analog zu Wahlen auf EU-Ebene, lediglich als „Nebenwahlen“ (Graeb/Bernhagen 2023) bzw. Wahlen zweiter Ordnung („second-order elections“; Reif et al. 1997) angesehen, die im Vergleich zu Wahlen auf Landes- und Bundesebene weniger bedeutsam sind.

167 Vgl. Reiser (2006), S. 15ff.

168 Reuber (2020), S. 56; vgl. Schneider (1999), S. 100; Gebhardt/Kamphausen (1994), S. 97.

169 Kersting (2021b), S. 30.

170 Holtkamp/Bogumil (2016), S. 16.

171 Kersting (2021b), S. 36; vgl. Holtmann et al. (2017), S. 123f.; Egner (2007), S. 115. Theodor Eschenburg (1967, S. 137) prägte die Ansicht unparteilicher – sachorien-

teipolitischen Einflüssen, inhaltlich auf lokale und partikulare Sachfragen beschränkt. Nach dieser Ansicht ist Kommunalpolitik hauptsächlich „pragmatische Politik zum Wohle der Gemeinde“¹⁷², und Entscheidungsprozesse laufen vor Ort in großer Übereinstimmung und in weitgehendem Konsens ab. Deutlich wird hier eine sachorientierte und somit unpolitische Auffassung kommunalpolitischer Prozesse.¹⁷³ Ergänzt und gestützt wird diese Ansicht durch die fehlende Legislativfunktion und die begrenzten Entscheidungsspielräume im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (siehe Kap. 2.1.2), besonders in kleinen Kommunen.¹⁷⁴ Ausgehend von einer sachorientierten Lesart kommunaler Politik wird der örtliche Stadt- oder Gemeinderat als „Feierabendparlament“¹⁷⁵ angesehen, das vor allem auf das ehrenamtliche Engagement der Mitglieder angewiesen ist, nicht auf parteipolitische Strukturen oder Inhalte. Anstelle von politischen Parteien sind in kleinen Kommunen die lokalen Vereine als „Teil der Zivilgesellschaft“¹⁷⁶ bedeutsam. In kleinen Gemeinden wird auch festgestellt, dass sich die kommunalpolitischen Akteur:innen und Verantwortungsträger:innen aktiv von der Parteipolitik abkoppeln.¹⁷⁷ Bereits in den 1970er Jahren wurde darauf hingewiesen, dass Bürgermeister:innen „ihr Tun nicht unbedingt als Politik“¹⁷⁸ betrachten und sich selbst „nicht [...] als Politiker“¹⁷⁹ ansehen.

2.3 Bürgermeister:innen als Akteur:innen

Diese Untersuchung fokussiert sich auf Bürgermeister:innen als Akteur:innen lokaler Politik. Grundsätzlich wird Bürgermeister:innen die „zentrale Stellung in der Kommunalpolitik“¹⁸⁰ zugesprochen, sie werden als „Galli-

tierter – Kommunalpolitik, da es in den Kommunen weder christdemokratische Straßenbeleuchtungen noch sozialdemokratische Bedürfnisanstalten gäbe.

172 Gebhardt/Kamphausen (1994), S. 97.

173 Kritisch wird angemerkt, dass der kommunalen Politik somit „das Politische an sich abgesprochen“ (Egner 2007, S. 115) werde.

174 Vgl. Walter-Rogg et al. (2011), S. 434; Huzel (2019), S. 54f.; Kranenpohl (2020), S. 38; Engel (1989), S. 157.

175 Bogumil/Holtkamp (2016), S. 41.

176 Zimmer (1999), S. 247; vgl. Schubert (2019), S. 153ff.; Roth (1999), S. 2; Braun et al. (2007); Schneider (1999), S. 86ff.; Albrecht (2020), S. 1.

177 Vgl. Schneider (1999), S. 94; Brichzin (2022), S. 151.

178 Wehling (1978), S. 14, kursiv im Original.

179 Lehmbruch (1975).

180 Egner (2007), S. 38; vgl. Bogumil/Holtkamp (2016), S. 40; Wehling (1989), S. 221.

onsfiguren¹⁸¹ kommunaler Politik angesehen. Besonders aus der Perspektive der Bürger:innen stellt der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin die „zentrale Figur in der Kommunalpolitik“¹⁸² dar und wird als der „eigentliche Akteur der Gemeinde“¹⁸³ wahrgenommen. In Umfragen zeigen sich 78 Prozent der Bürger:innen mit dem/der jeweiligen Bürgermeister:in zufrieden,¹⁸⁴ und mehr als 60 Prozent bringen ihr/ihm großes Vertrauen entgegen.¹⁸⁵ Mit 69 Prozent ist das Vertrauen in Bürgermeister:innen in ländlichen Kreisen außerdem höher als in Großstädten (53 %).¹⁸⁶ Da es sich beim Amt als Bürgermeister:in in den meisten Bundesländern sowohl um ein politisches Mandat als auch um einen Verwaltungsposten handelt,¹⁸⁷ wird eine lokale „Schlüsselfunktion“¹⁸⁸ eingenommen.

Besonders in Krisensituationen wie der Corona-Pandemie sind Bürgermeister:innen als „glocal bureaucrats“¹⁸⁹ gefordert, die zugleich globale und lokale Problemstellungen beachten müssen. Erkannt wird ein „Spannungsverhältnis“¹⁹⁰ zwischen einem globalen Problem, der bundes- und landespolitischen Gesetzgebung sowie den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung. In der Krise wird deutlich, dass Bürgermeister:innen an der „Schnitt-

181 Bogumil et al. (2024), S. 1.

182 Gehne (2012), S. 37.

183 Frech (2022), S. 39.

184 Bertelsmann Stiftung et al. (2008), S. 9.

185 Nach Gehne et al. (2019, S. 6) vertrauen 63,8 Prozent der Befragten dem/der jeweiligen Bürgermeister:in. Dieser Vertrauenswert liegt über dem für Bundespolitiker:innen (31,8 %) und Europapolitiker:innen (28,3 %). Zudem ist das Vertrauen in Bürgermeister:innen höher als jenes in Landrät:innen (46,1 %) und Kommunalpolitiker:innen insgesamt (48,5 %). Im Deutschland-Monitor 2023 vertrauen 60 Prozent der Befragten dem/der jeweiligen Bürgermeister:in (vgl. Holtmann et al. 2023, S. 130f.).

186 Nach dem Deutschland-Monitor 2023 vertrauen 69 Prozent der Befragten in ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen und 64 Prozent der Befragten in dünn besiedelten ländlichen Kreisen dem/der jeweiligen Bürgermeister:in (vgl. Holtmann et al. 2023, S. 134f.).

187 Vgl. Egner (2007), S. 143; Kuhlmann/Seyfried (2018), S. 114; Frech (2018), S. 98; Janssen (2019), S. 20; Gehne (2012). Eine Befragung von Bürgermeister:innen in Baden-Württemberg aus dem Jahr 2015 zeigt, dass sich mit 64 Prozent die Mehrzahl sowohl der Verwaltung als auch der Politik zurechnet. Dagegen sehen sich 26,6 Prozent als reine Verwaltungsfachleute und 9,4 Prozent als reine Politiker:innen (vgl. Huzel 2019, S. 57).

188 Wehling (1989), S. 221. Benjamin Barber hebt im Werk „If Mayors Ruled the World“ (2014) explizit die Rolle von Bürgermeister:innen großer Metropolen hervor.

189 Hillmann (2022), S. 342. Der Begriff „glocal“ wird in Anlehnung an Barber (2014, S. xi) verwendet.

190 Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 27.

stelle¹⁹¹ („actors at the intersection“¹⁹²) zwischen Bürger:innen, Rat und Verwaltung agieren. Wie diese Schnittstelle konkret ausgeprägt ist, wurde schon umfangreich untersucht. Im Folgenden werden drei unterschiedliche Zugänge nachgezeichnet: Erstens über die strukturellen Rahmenbedingungen, die durch die Kommunalordnungen der Bundesländer vorgegeben sind (2.3.1), zweitens durch empirisch-quantitative Befragungen, mit denen Sozialprofile, Tätigkeitsschwerpunkte und Führungsverständnisse von Bürgermeister:innen erfasst werden (2.3.2) und drittens durch qualitative Studien, die anhand spezifischer Einzelfälle charakteristische Merkmale herausarbeiten (2.3.3).

2.3.1 Bürgermeister:innen im institutionellen Machtgefüge

Ausgehend vom „klassischen Verwaltungsrecht“¹⁹³ kann über den jeweiligen institutionellen Rahmen erschlossen werden, welche Aufgaben und Kompetenzen im Amt als Bürgermeister:in vorliegen und welches Machtgefüge zwischen Rat und Bürgermeister:in besteht. Deutschlandweit ist der Stadt- bzw. Gemeinderat als die gewählte Vertretung der Bürger:innen in allen Gemeindeordnungen formell als „oberstes Organ der Gemeinden festgeschrieben“¹⁹⁴ und entscheidet unter anderem über den Haushalt der Kommune. Wie das Verhältnis zwischen Stadt- bzw. Gemeinderat und Bürgermeister:in konkret ausgeprägt ist, wird in der Kommunalordnung des jeweiligen Bundeslandes festgelegt. In der Bundesrepublik Deutschland hatten sich in der Nachkriegszeit zunächst vier unterschiedliche Modelle kommunaler Verfassungen herausgebildet.¹⁹⁵ Durch verschiedene Reformen und den Beitritt der ostdeutschen Bundesländer entwickelte sich das Modell der süddeutschen Ratsverfassung ab den 1990er Jahren zum „Standardmodell für die kommunale Binnenorganisation.“¹⁹⁶ Die institutionelle Machtfülle der Bürgermeister:innen wurde zwischen den Bundesländern

191 Janssen (2019), S. 20.

192 Gürtler/Herberg (2021), S. 1.

193 See (1990), S. 585.

194 Egner (2018), S. 20; vgl. Bogumil/Holtkamp (2016), S. 30.

195 Traditionell werden die vier Modelle der norddeutschen Ratsverfassung, der Magistratsverfassung, der Bürgermeisterverfassung und der süddeutschen Ratsverfassung unterschieden (vgl. Wehling 2011).

196 Engels/Krausnick (2020), S. 33; vgl. Bogumil/Holtkamp (2016), S. 30f.; Reiser (2006), S. 33; Janssen (2019), S. 17ff.

angeglichen und im Verhältnis zum Rat gestärkt, vor allem durch die deutschlandweite Einführung der Direktwahl.

Mit der direkten Bürgermeister:innen-Wahl wird nicht nur ein politisches Mandat, sondern meist auch die Leitung der Kommunalverwaltung übertragen: Bürgermeister:innen sind in fast allen Ländern Verwaltungsleiter:innen und stehen an der „administrativen Spitze der Gemeinde.“¹⁹⁷ Als Beamte auf Zeit leiten sie das Verwaltungsorgan, führen die laufenden Geschäfte der Verwaltung und sind somit Dienstvorgesetzte der Beamten und Angestellten der Stadt oder Gemeinde.¹⁹⁸ In den Tätigkeitsbereich der Bürgermeister:innen fallen somit alle Angelegenheiten der laufenden Verwaltung, die Erfüllung der Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises und Eilentscheidungen. Darüber hinaus sind Bürgermeister:innen für amtliche Äußerungen sowie die generelle Vorbereitung, den Vollzug und die Kontrolle von Beschlüssen des Stadt- bzw. Gemeinderates verantwortlich.¹⁹⁹

Als politische Führungskräfte stehen Bürgermeister:innen meist „im Fokus der öffentlichen Debatten“²⁰⁰ um kommunale Politik, die von einer gewissen „Dominanz des Bürgermeisters“²⁰¹ gekennzeichnet ist. Als direkt legitimierte politische Führungskräfte verfügen die Bürgermeister:innen „über die größten Machtressourcen“²⁰² und Gestaltungsmöglichkeiten in den Gemeinden. Sie können politische Prozesse anstoßen und inhaltliche Schwerpunkte setzen. Festgestellt wird sogar die Tendenz hin zur „Bürgermeisterkommune“²⁰³, durch die Direktwahl weist das Amt als Bürgermeister:in „präsidentiellen Charakter“²⁰⁴ auf. Institutionell zeigen sich zwischen den Kommunalordnungen der Bundesländer mehrere Unterschiede, dies betrifft sowohl die Machtfülle im Amt als Bürgermeister:in als auch das Verhältnis zum Stadt- bzw. Gemeinderat.²⁰⁵ Die Machtfülle im Amt als

197 Egner (2018), S. 21. Ausnahmen bilden die Gemeindeordnungen in Hessen (Magistratsverfassung) und Nordrhein-Westfalen sowie der institutionelle Aufbau der Stadtstaaten in Berlin, Hamburg und Bremen (vgl. Walter-Rogg et al. 2011, S. 438f.; Bogumil/Holtkamp 2016, S. 38).

198 Vgl. Bogumil/Holtkamp (2016), S. 40; Engels/Krausnick (2020), S. 140.

199 Vgl. Engels/Krausnick (2020), S. 143ff.; Frech (2018), S. 98.

200 Egner (2007), S. 38.

201 Holtkamp/Bogumil (2016), S. 196.

202 Egner (2007), S. 38.

203 Holtkamp/Bogumil (2016), S. 196.

204 Partmann/Strohmeier (2012), S. 39.

205 Egner (2018), S. 20. Während besonders Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt von einer starken Position der Bürgermeister:innen und

Bürgermeister:in unterscheidet sich etwa in Hinblick auf die Dauer der Wahlperiode und die Möglichkeit der Abwahl aus politischen Gründen.²⁰⁶ In einigen Flächenländern hat der/die Bürgermeister:in den Vorsitz im Rat inne und verfügt zudem über Stimmrecht,²⁰⁷ während in anderen nur eines von beidem zutrifft²⁰⁸ oder keines davon gegeben ist.²⁰⁹

Die institutionelle Position als Bürgermeister:in im Verhältnis zum Rat kann über formelle Gegebenheiten hergeleitet, durch einen „Konkordanz-index“²¹⁰ abgebildet und vergleichend untersucht werden. Die identifizierten Macht- und Kompetenzverhältnisse zwischen Rat und Bürgermeister:in zeigen hierbei ein „Kontinuum zwischen eher konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Strukturen“²¹¹ auf. Die kommunale Konkordanzdemokratie, etwa in Baden-Württemberg und den ostdeutschen Bundesländern, ist von einer starken Rolle von dem/der Bürgermeister:in im Sinne einer exekutiven Führerschaft gegenüber dem Rat geprägt. Hingegen kann in der konkurrenzdemokratischen Ausprägung der Rat in die laufenden Geschäfte der Verwaltung eingreifen (Nordrhein-Westfalen) oder der/die Bürgermeister:in hat kein Weisungs- und Stimmrecht im Rat (Hessen).²¹²

einem schwachen Rat gekennzeichnet sind, ist vor allem Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland von einem starken Rat und einer vergleichsweise schwachen Position als Bürgermeister:in geprägt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2016, S. 38; Grotz/Schroeder 2021, S. 389; Egner 2018, S. 20; Janssen 2019, S. 17ff.; Walter-Rogg et al. 2011, S. 430).

206 Vgl. Bogumil/Holtkamp (2016), S. 32. Während Bürgermeister:innen in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen auf sechs Jahre gewählt werden, sind es in anderen Bundesländern sieben oder acht, im Saarland sogar zehn Jahre. Zudem besteht in allen Bundesländern, mit Ausnahme Bayerns und Baden-Württembergs, die Möglichkeit der Abwahl aus politischen Gründen.

207 Baden-Württemberg, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Bayern und Nordrhein-Westfalen.

208 Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Saarland.

209 Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Hessen.

210 Holtkamp/Bogumil (2016), S. 9. Egner (2018, S. 23f., 78ff.) verwendet die sechs Indizes Wahl, Abwahl, Kompetenzverteilung, Außenvertretung, Rolle von BM im Rat und weitere Wahlbeamte/Beigeordnete (Skala: 0 = sehr schwacher/schwache Bürgermeister:in; 1 = sehr starker/starke Bürgermeister:in).

211 Bogumil/Holtkamp (2016), S. 37.

212 Vgl. Bogumil/Holtkamp (2016), S. 37ff., 148ff.; Holtkamp/Bogumil (2016); Reiser (2020), S. 240; Huzel (2019), S. 54; Grotz/Schroeder (2021), S. 394. Weiterführend wird festgestellt, dass die konkordanzdemokratische Struktur lokaler Politik (d. h. Konsensdemokratie) von einer geringeren Parteipolitisation gekennzeichnet ist, während im Rahmen der Konkurrenzdemokratie (d. h. Mehrheitsdemokratie) die Ratsmehrheit das eigentliche Machtzentrum bildet und sich daher ein großer Einfluss politischer Parteien beobachten lässt (v. a. in Nordrhein-Westfalen).

Durch diesen strukturellen Zugang wird vor allem die Bedeutung des institutionellen Rahmens für das Amt als Bürgermeister:in erfasst, zudem sind vergleichende Untersuchungen zwischen verschiedenen Kommunalordnungen möglich.²¹³ Kritisch wird jedoch angemerkt, dass diese strukturellen (d. h. polity-basierten) Zugänge nur bedingt Erkenntnisse über die tatsächliche Konstellation lokaler Akteur:innen und die individuellen Verhaltensweisen einzelner Bürgermeister:innen geben können. Die Analyse der Struktur und der institutionellen Differenzen gibt keinen Aufschluss darüber, „welche Einstellungen Bürgermeister [...] besitzen und ob (und falls ja, wodurch) Varianzen in Einstellungen zu erklären sind.“²¹⁴ Zudem wird angemerkt, dass besonders die Rolle als Bürgermeister:in komplexer und vielfältiger ist, als es verfassungsgemäß definiert ist. Die rein formale Betrachtung klammert zudem lokale Besonderheiten und individuelle Netzwerkstrukturen aus, wodurch nur eingeschränkt bestimmt werden kann, wie im Amt als Bürgermeister:in politisch gehandelt wird.²¹⁵ Da die Position der Bürgermeister:in nicht allein über die institutionelle Struktur erfasst werden kann, wird diese durch empirisch-quantitative Befragungen ergänzt.

2.3.2 Sozialprofile, Einstellungsmuster und Typologien

Ein genaueres Bild von der Position als Bürgermeister:in entsteht durch Umfrage- und Survey-Daten: Die deutschlandweite Abfrage von Sozialprofilen zeigt, dass die meisten Bürgermeister:innen Männer mittleren Alters sind, die der Mittelschicht angehören.²¹⁶ Dagegen liegt der Anteil weiblicher (Ober-)Bürgermeister:innen nur bei rund zehn Prozent,²¹⁷ und lediglich vier Oberbürgermeister:innen verfügten im April 2022 über einen

213 Bezogen auf die institutionell-strukturelle Stellung von Bürgermeister:innen können europaweite Typologien erarbeitet werden, etwa indem die Strukturen der Machtverhältnisse auf horizontaler (innerhalb der Kommunen) und vertikaler Ebene (Kommunen im Gesamtsystem) verglichen werden (Heinelt et al. 2018). Möglich sind zudem Rückschlüsse auf den spezifischen Führungsstil als Bürgermeister:in (Heinelt/Hlepas 2006; Haus/Sweeting 2006).

214 Egner (2007), S. 40; vgl. Heinelt et al. (2018), S. 21.

215 Vgl. Denters et al. (2018), S. 276f.; Steyvers et al. (2009), S. 11.

216 Bertelsmann Stiftung et al. (2008), S. 9. Die repräsentative Befragung erfasst 1.153 haupt- und ehrenamtliche Bürgermeister:innen in Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 EW.

217 Vgl. Bogumil/Holtkamp (2016), S. 203.

sogenannten Migrationshintergrund.²¹⁸ Ergänzend ergibt eine gezielte Befragung ehrenamtlicher Bürgermeister:innen, dass 18 Prozent weiblich sind und zu 73 Prozent kleinen Kommunen in ländlichen Regionen vorstehen.²¹⁹

Über repräsentative Umfragen können neben Sozialprofilen auch eigene Ansprüche an das Amt²²⁰ sowie wahrgenommene Probleme als Bürgermeister:in identifiziert werden: So sehen 72 Prozent der Bürgermeister:innen eine Überregulierung durch Land, Bund und EU als problematisch an, 49 Prozent beklagen Einschränkungen der täglichen Amtsgeschäfte durch die finanziellen Möglichkeiten.²²¹ Repräsentative Umfrageergebnisse bestätigen, dass sich eine Mehrheit der Bürgermeister:innen für eine „Ausweitung der kommunalen Kompetenzen im Bereich von Planung und Entwicklung sowie bei den Steuern“²²² ausspricht. Ebenso kann dargelegt werden, dass auch ehrenamtliche Bürgermeister:innen aller Bundesländer eine bessere finanzielle Ausstattung der Gemeinden, Bürokratieabbau und eine Vereinfachung von Förderanträgen fordern.²²³

Durch empirisch-quantitative Befragungen können zudem Demokratie- und Führungsverständnisse erfasst und Bürgermeister:innen als kommunalpolitische Akteur:innen konkretisiert werden. Bei einer deutschlandweiten Untersuchung von Bürgermeister:innen unterscheiden Egner und Heinelt (2005) anhand von sechs Surveyfragen zwischen einem „deliberativen“ und einem „liberal/repräsentativen“ Demokratieverständnis.²²⁴ In der

218 Vgl. Bauer/Neveling (2023). In kommunalen Gremien und Führungspositionen können grundsätzlich Probleme der Unterrepräsentation beobachtet und beschrieben werden, etwa für Frauen (Geißel 1999; Holtkamp/Wiechmann 2022) oder Muslim:innen (Öztürk 2021).

219 Vgl. Süß et al. (2022), S. 54-57; Bogumil et al. (2024). Repräsentativ wurden 1.491 ehrenamtliche Bürgermeister:innen erfasst. In kleinen Kommunen werden besonders der soziale Zusammenhalt, das bürgerschaftliche Engagement und die Wahrung von Selbstständigkeit und Identität der Gemeinde als sehr wichtig bewertet. Zu ehrenamtlichen Bürgermeister:innen spezifisch in Baden-Württemberg siehe Huzel (2019, S. 83–85).

220 Bertelsmann Stiftung et al. (2008), S. 8. Als „sehr wichtige“ Eigenschaften für das Amt bezeichnen 89 Prozent aller Bürgermeister:innen „Glaubwürdigkeit“ und 79 Prozent „Nähe zu den Bürger:innen“.

221 Bertelsmann Stiftung et al. (2008), S. 8f.

222 Egner (2007), S. 170.

223 Vgl. Süß et al. (2022), S. 57.

224 Vgl. Egner/Heinelt (2005), S. 159f. Repräsentative Ergebnisse für Kommunen mit über 10.000 EW. Surveyfragen: 1) Einwohner sollten aktiv und direkt an wichtigen kommunalen Entscheidungen teilhaben können. 2) Einwohner sollten die Möglichkeit haben, ihre Sichtweise darzulegen, bevor wichtige kommunale Entscheidungen

Fortführung ermittelt Heinelt (2018) mithilfe von fünf Surveyfragen, ob Bürgermeister:innen ein „repräsentativ/liberales“ oder ein „deliberativ/partizipatives“ Demokratieverständnis aufweisen.²²⁵

Die Untersuchung von Einstellungsmustern der Bürgermeister:innen knüpft hier an Forschungsergebnisse zum politischen Führungsverhalten²²⁶ („political leadership“²²⁷ bzw. „public leadership“²²⁸) an, die vor allem in englischsprachigen Publikationen ausführlicher diskutiert werden. Auf der Basis einer europaweiten Befragung schlüsseln beispielsweise Haus und Sweeting (2006) die Selbst- und Demokratieverständnisse von Bürgermeister:innen zwischen repräsentativer, partizipativer, markt- und netzwerkorientierter Demokratie auf.²²⁹ Ebenso werden über die persönlichen Tätigkeitsschwerpunkte und inhaltlichen Präferenzen drei unterschiedliche Führungsverständnisse von Bürgermeister:innen hergeleitet: Magnier et al. (2006) unterscheiden dabei zwischen Bürgermeister:innen als „Caretaker“, „Deprivation Remover“ und diejenigen mit „Pro-Growth“-Agenda.²³⁰ Ähnlich bestimmen Getimis und Hlepas (2006) die vier idealtypischen Führungsverständnisse „Visionary“, „City Boss“, „Consensus Facilitator“

von den gewählten Repräsentanten (Rat) getroffen werden. 3) Ratsentscheidungen sollten eine Mehrheitsmeinung der Einwohner widerspiegeln. 4) Politische Repräsentanten sollten entscheiden, wie sie es für richtig halten – unabhängig von der gegenwärtigen Meinung der örtlichen Bevölkerung. 5) Die Ergebnisse von Kommunalwahlen sollten für die kommunale Politik entscheidend sein. 6) Lokale Führungspersönlichkeiten sollten versuchen, Konsens und gemeinsame Werte unter den Bürgern und Gruppen herzustellen.

225 Vgl. Heinelt (2018) S. 70ff. Die repräsentative Befragung 2015/16 bezieht sich auf Städte und Gemeinden mit 10.000–100.000 EW. Surveyfragen: 1) Abgesehen vom Wählen sollten Bürger nicht die Möglichkeit erhalten, lokale Politik zu beeinflussen. 2) Politische Repräsentanten sollten entscheiden, wie sie es für richtig halten – unabhängig von der Meinung der örtlichen Bevölkerung. 3) Die Ergebnisse von Kommunalwahlen sollten für die kommunale Politik entscheidend sein. 4) Einwohner sollten aktiv und direkt an wichtigen kommunalen Entscheidungen teilhaben können. 5) Einwohner sollten die Möglichkeit haben, ihre Sichtweisen darzulegen, bevor wichtige kommunale Entscheidungen von den gewählten Repräsentanten (dem Rat) getroffen werden.

226 Vgl. Glaab (2022); Eckert (2019).

227 Egnor (2007), S. 40; vgl. John/Cole (1999); Zimmer/Jankowitsch (2008); Steyvers et al. (2009), S. 10; Dyhrberg-Noerregaard/Kjaer (2014); Kerley et al. (2019); Copus (2019).

228 't Hart/Tummers (2019).

229 Vgl. Haus/Sweeting (2006), S. 151ff.

230 Vgl. Magnier et al. (2006), S. 201ff. Die befragten Bürgermeister:innen werden zu 35,5 Prozent im Typ „caretaker“, zu 30,2 Prozent als „deprivation remover“ und zu 34,3 Prozent als „pro-growth“ eingeordnet.

und „Protector“.²³¹ Diese Typologie wird dabei über eine Kontrastierung zwischen strategischer und reproduktiver Führung sowie zwischen kooperativer und autoritärer Machtausübung²³² hergeleitet. Eine nachfolgende Untersuchung von Hlepas et al. (2018) bestätigt die Ergebnisse, zudem ist es gelungen, mit Blick auf die Machtausübung einen Zusammenhang zwischen einer eher kooperativen oder einer hierarchisch-autoritären Struktur und dem individuellen Führungsverhalten aufzuzeigen.²³³ Diese Typologien zum lokalpolitischen Führungsverhalten wurden im europäischen Kontext hergeleitet und in Bezug auf die (europaweit) unterschiedlichen Verfassungstraditionen kommunaler Politik diskutiert. Auf deutsche Bürgermeister:innen übertragen oder angewendet wurden sie noch nicht.

2.3.3 Selbstbeschreibungen und Einzelfallstudien

Ergänzend zu (repräsentativen) Befragungen geben Selbstbeschreibungen von Bürgermeister:innen Einblicke in das weitreichende Tätigkeitsfeld und die verschiedenen Herausforderungen und Probleme, die im Amt auftreten. So beschreibt etwa Andreas Brohm, Bürgermeister der Kleinstadt Tangerhütte (Lkr. Stendal, Sachsen-Anhalt), die eigene Rolle:

Es ist eher wie ein Krabben-Eimer. Alle hocken drin und versuchen herauszuklettern, ziehen sich dabei aber immer wieder gegenseitig runter. [...] Das ist meine eigentliche Aufgabe: mit den Krabben eine Räuberleiter anzufangen.²³⁴

Mit bildhafter Sprache wird die eigene Tätigkeit darin gesehen, als Motivator und Mentor für die Bürger:innen der Kommune aufzutreten. Dirk Neubauer, Bürgermeister der sächsischen Kleinstadt Augustusburg (Lkr. Mittelsachsen), beschreibt sich selbst in zwei Streitschriften²³⁵ als „Zusteller und Übersetzer“²³⁶ der Landes- und Bundespolitik. Aus der Praxiser-

231 Vgl. Getimis/Hlepas (2006), S. 178ff.

232 Vgl. Steyvers et al. (2009), S. 14.

233 Vgl. Hlepas et al. (2018), S. 213ff. Als Datengrundlage dient die 2014–2016 durchgeführte repräsentative Befragung in 29 europäischen Ländern, erfasst wurden Bürgermeister:innen in Kommunen mit mehr als 10.000 EW.

234 Brohm in Taubert (2020), S. 141.

235 Neubauer (2019) und (2021). Neubauer wurde 2022 zum Landrat im Kreis Mittelsachsen gewählt, kündigte allerdings im Juli 2024 an, aufgrund von Anfeindungen vorzeitig zurückzutreten (Freie Presse, 13.08.2024).

236 Neubauer (2019), S. 44.

fahrung als Bürgermeister kritisiert Neubauer vor allem hohe bürokratische Hürden und intransparente Förderrichtlinien. Insgesamt fordert er mehr Selbstbestimmung für die kommunale Ebene. Ähnliche Probleme beschreibt Marco Pagano, ehrenamtlicher Bezirksbürgermeister von Köln-Kalk. Aus eigener Erfahrung berichtet Pagano, die „Verwaltung macht zu oft Politik, Politik verwaltet hingegen immer öfter.“²³⁷ Als Bezirksbürgermeister ohne Weisungsrecht über die Verwaltung zeigt sich Pagano frustriert, die fehlende politische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit führte schließlich zum Ausscheiden aus dem Amt.

An diese Selbstbeschreibungen anschließend wird das vielfältige Tätigkeitsfeld als Bürgermeister:in durch wissenschaftlich-deskriptive Darstellungen erschlossen und nachgezeichnet.²³⁸ Es wird beispielsweise eher intuitiv und anekdotisch ausgeführt, dass sich Bürgermeister:innen im Amt zwischen den Rollen „Starker Mann [und] Grüß-Gott-August“²³⁹ sowie zwischen „Gestalter oder Insolvenzverwalter“²⁴⁰ bewegen. Systematischer wird im Rahmen partizipatorischer Demokratietheorie das gestalterische Potenzial durch Bürgermeister:innen großer Städte von New York (Michael Bloomberg) bis Stuttgart (Wolfgang Schuster) hervorgehoben²⁴¹ oder dargestellt, dass sich in kleinen Gemeinden häufig „Frust im Ehrenamt“²⁴² zeige. Finanzielle Knappheit und mangelnde Entscheidungskompetenzen führten zu fehlender Handlungsfähigkeit („Warum sitzen wir denn hier zusammen, wenn wir fast nichts entscheiden können?“²⁴³) und dem Gefühl, gegenüber höheren politischen Ebenen als „Bittsteller“²⁴⁴ auftreten zu müssen.

Durch strukturierte, empirisch-qualitative Zugänge ist es möglich, Bürgermeister:innen individuell zu porträtieren und differenziert in ihren jeweiligen Kontext einzuordnen. Durch systematisch durchgeführte, qualitative Untersuchungen können spezifische Handlungsmuster und Problemwahrnehmungen identifiziert, konkrete politische Problemfelder aufgeschlüsselt und die Rolle der Bürgermeister:innen beschrieben werden. So ermittelte Schubert (2019) in kleinen Kommunen die Strukturen und

237 Pagano (2023), S. 38.

238 Vgl. Wehling (1989), S. 227; Peikert (2020); Frech (2022), S. 88ff.

239 Gehne (2012), S. 24.

240 Ebd., S. 118.

241 Vgl. Barber (2014), S. 25ff., 103ff., 268ff.

242 Peikert (2020), S. 43; vgl. Hillmann (2022), S. 342.

243 Peikert (2020), S. 44.

244 Stückrad (2022), S. 235, kursiv im Original.

Möglichkeiten ehrenamtlicher Akteur:innen.²⁴⁵ Brichzin (2022) untersuchte Bürgermeister:innen als spezifische Akteur:innen der Politik und kam zu dem Ergebnis, dass sich die Amtsträger:innen einem gewissen „Sog des Politischen“²⁴⁶ ausgesetzt sehen. Empirisch-qualitativ haben Neckel (1999) und Haese (2012) verschiedene Demokratieverständnisse lokalpolitischer Spitzenkandidat:innen herausgearbeitet und typologisch geordnet.²⁴⁷

Außerdem sind qualitativ-verstehende Zugänge besonders gut geeignet, die lokalen Auswirkungen konkreter Krisensituationen aufzugreifen. Beispielsweise haben Gürtler und Herberg (2021) untersucht, welche Auswirkungen das Ende des Kohleabbaus aus Sicht von Bürgermeister:innen der Lausitz hat. Im Fokus steht dabei die Frage nach der empfundenen Gerechtigkeit, die über die beiden Dimension räumlich/örtlich („spatial“) und moralisch („moral“) abgebildet wird.²⁴⁸ Hillmann (2022) hat in einer Studie mit Bürgermeister:innen in Brandenburg den lokalen und kommunalpolitischen Umgang mit Geflüchteten im Zeitraum 2015/16 herausgearbeitet. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass im Amt als Bürgermeister:in in der Krisensituation viele tagesaktuelle Entscheidungen in verwaltungsrechtlichen Grauzonen nötig waren und zudem für das Verständnis der Bürger:innen geworben werden musste.²⁴⁹ Qualitative Zugänge haben dabei die Vorteile, auf spezifische Probleme eingehen und die Perspektiven der Bürgermeister:innen abbilden zu können. So kann beispielsweise qualitativ gezeigt werden, dass Bürgermeister:innen ihre Kommunikation entsprechend den jeweiligen Adressat:innen anpassen, um situationsangepasst Ziele zu erreichen.²⁵⁰

245 Durchgeführt wurden 40 qualitative Interviews mit Bürgermeister:innen, Kommunalpolitiker:innen, Vereinsvorsitzenden und anderen Engagierten in den Landkreisen Stendal (Sachsen-Anhalt), Tirschenreuth (Bayern) und Vulkaneifel (Rheinland-Pfalz); vgl. Schubert (2019), S. 153ff.

246 Brichzin (2022), S. 147. Angewendet wurde eine dokumentarische Methode auf der Basis von 13 qualitativen Interviews, die 2014/15 in oberbayerischen Kommunen mit durchschnittlich 15.000 EW geführt wurden.

247 Vgl. Neckel (1999), S. 85ff. Im Rahmen des „Projekt Wittenberge“ identifiziert Haese (2012) lokale Strukturen von Charisma und stellt diese typologisch dar.

248 Vgl. Gürtler/Herberg (2021), S. 7f. Dies basiert auf acht teilstrukturierten Expert:innen-Interviews mit Lausitzer Bürgermeister:innen, die in ein deduktiv erstelltes Codesystem eingeordnet wurden.

249 Vgl. Hillmann (2022), S. 341f. Qualitative Untersuchung anhand von acht Brandenburger Bürgermeister:innen in Kommunen mit 12.000 bis 57.000 EW.

250 Vgl. Habscheid (2023), S. 933.

2.4 Zusammenfassung: Fragestellung und Forschungsstand

Ziel dieser Untersuchung ist es, im Kontext der Corona-Pandemie die Perspektiven von Bürgermeister:innen abzubilden, deren Kommunen sich in ländlichen, strukturschwachen Regionen befinden. Die Fragestellung kann in vielfältige politikwissenschaftliche Zugänge und Diskussionen eingebettet werden. Relevant sind besonders die institutionellen Rahmenbedingungen und die prozessualen Besonderheiten kommunaler Politik sowie die Bürgermeister:innen als Akteur:innen lokaler Politik.

Bei der Betrachtung der institutionellen Rahmenbedingungen wird deutlich, dass die Kommunen eine „doppelte Rolle“²⁵¹ einnehmen: Sie sind den Bundesländern untergeordnet und bilden keine eigenständige politische Ebene im Staatsaufbau. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung verfügen sie jedoch über politische Gestaltungsräume und demokratisch legitimierte Institutionen. In Krisensituationen wie der Corona-Pandemie kommt ihnen eine vergleichsweise große (administrative) Verantwortung zu, gleichzeitig besitzen sie wenig (politische) Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten. Im Hinblick auf die Forschungsfrage interessiert somit, wie die institutionelle Doppelrolle von den Bürgermeister:innen wahrgenommen wird.

Der Umgang mit der Corona-Pandemie wird dabei exemplarisch für die kommunalpolitische Bewältigung globaler Themen und Transformationen angesehen.²⁵² Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Lokalpolitik wurden schon mit verschiedenem Fokus untersucht und beschrieben, etwa im Hinblick auf Kommunalwahlen²⁵³ oder die direkte Beteiligung von Bürger:innen.²⁵⁴ Zudem wird in der Krisensituation die „eindrucksvolle Stärke der Zivilgesellschaft“²⁵⁵ auf kommunaler Ebene beobachtet. Somit ist vor allem relevant, wie die Bürgermeister:innen kleiner Gemeinden das kommunalpolitische Gestaltungspotenzial, den Einfluss politischer Parteien und die Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsformate einschätzen.

Von besonderem Interesse ist, wie die Bürgermeister:innen kleiner Kommunen ihre (lokalpolitische) Führungsposition wahrnehmen und die ei-

251 Reiser (2020), S. 236; vgl. Grotz/Schroeder (2021), S. 382; Bogumil/Holtkamp (2023), S. 14.

252 Vgl. Latour (2020).

253 Vgl. Kersting (2021a), S. 327.

254 Vgl. Brokow-Loga (2023), S. 10.

255 Crouch (2021), S. 173.

gene Rolle als Akteur:in kommunaler Politik interpretieren. Politikwissenschaftlich wurden Bürgermeister:innen schon umfangreich untersucht: Die Charakteristika der lokalen Führungsposition werden dabei meist, ebenso wie die Macht- und Kompetenzverteilung zwischen Bürgermeister:innen und dem Stadt- bzw. Gemeinderat, über die formalen Strukturen der Gemeindeordnungen abgeleitet²⁵⁶ und durch repräsentative Umfragen ergänzt.²⁵⁷ Dabei zeigt sich, dass in der Summe vergleichsweise wenige Erkenntnisse zu den Einstellungsmustern und Demokratieverständnissen von Bürgermeister:innen kleiner Kommunen²⁵⁸ vorliegen. Insbesondere ehrenamtliche Bürgermeister:innen stellen weitestgehend „unbekannte Wesen“²⁵⁹ dar, auch über die Besonderheiten von politischer „Führung in der ehrenamtlichen Kommunalpolitik [...] gibt es kaum umfassende Studien.“²⁶⁰ Im spezifischen Kontext der Corona-Pandemie liegen keine strukturierten Erkenntnisse zu Bürgermeister:innen kleiner Kommunen vor.²⁶¹

Die Fragestellung ist auf Bürgermeister:innen kleiner Kommunen in strukturschwachen Regionen in der Corona-Pandemie fokussiert. Vor dem Hintergrund des Forschungsstandes ist somit davon auszugehen, dass – zumindest teilweise – ein unbekanntes Forschungsfeld erschlossen wird. Methodisch wird deswegen ein qualitativer Zugang gewählt: Innerhalb der lokalen Politikforschung werden qualitative Ansätze als „wichtige Ergänzung“²⁶² zu den institutionell-strukturellen und den quantitativen Vorgehensweisen angesehen. Qualitativ können die perspektivischen Wahrnehmungen und individuellen Einstellungsmuster der Bürgermeister:innen

256 Bedingt durch die institutionellen Unterschiede zwischen den Gemeindeordnungen der Bundesländern konzentrieren sich einige Forschungsansätze auf einzelne Länder, vor allem auf Baden-Württemberg (Roth 1998; Zerr 2005; Huzel 2019; Frech 2022) und Nordrhein-Westfalen (Bogumil/Holtkamp 2016, S. 60ff.; Kersting 2021a).

257 Trotz eines umfangreichen Forschungsstands stellt bspw. Egner (2007, S. 18) fest, dass spezifisch zu deutschen Bürgermeister:innen insgesamt „nur wenige empirische Untersuchungen“ vorliegen (siehe auch Frech 2022, S. 40; Brichzin 2022, S. 144; Gürtler/Herberg 2021, S. 1; Janssen 2019, S. 20; Reuber 2020, S. 55; Gehne 2012). Zu Ansätzen der Eliteforschung siehe Huzel (2019), S. 61; Brichzin (2022), S. 138ff.

258 Sowohl die Ergebnisse von Egner/Heinelt (2005) als auch von Heinelt (2018, S. 70ff.) beziehen sich auf Kommunen mit mehr als 10.000 EW. Eine Befragung der Bertelsmann Stiftung et al. (2008) bezieht sich auf Kommunen mit mindestens 2.000 EW.

259 Bogumil et al. (2024); vgl. Süß et al. (2022).

260 Eckert (2019), S. 9.

261 Im Kontext der Corona-Pandemie ermitteln Habscheid/Vogel (2021) qualitativ das Kommunikationsverhalten von Bürgermeister:innen. Siefken (2021) bearbeitet Veränderungen in der lokalen Wahlkreisarbeit von Bundestagsabgeordneten.

262 Brichzin (2022), S. 144.

2. Forschungsstand: Kommunale Politik und Bürgermeister:innen

besonders gut sichtbar gemacht werden, vor allem in dynamischen Krisensituationen und lokalen Transformationsprozessen.