

9. Ergebnisdiskussion: Typologie lokalpolitischer Akteur:innen

Im Zentrum dieser Untersuchung steht die offene Forschungsfrage, wie die Corona-Pandemie, als eine von vielen globalen Krisen, von Bürgermeister:innen kleiner Kommunen in ländlichen, strukturschwachen Regionen wahrgenommen und eingeordnet wird. Unter Bedingungen der „Polykrise“⁴⁵⁰ ist dabei vor allem relevant, welche Perspektiven der Bürgermeister:innen als politisch-administrative Verantwortungsträger:innen auf lokaler Ebene deutlich werden. Als zentrales Ergebnis geht aus den offen geführten Gesprächen mit den Bürgermeister:innen eine Typologie hervor: Durch das mehrstufige Codieren⁴⁵¹ und das ständige Vergleichen im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie werden die fünf Argumentationsmuster „Gegensatz“, „Verantwortung“, „Resignation“, „Eigenständigkeit“ und „Teilhabe“ sichtbar (siehe Kap. 8 sowie Abb. 28 und Abb. 29).

Im spezifischen Kontext der Corona-Pandemie wurden Bürgermeister:innen, als Akteur:innen kleiner Kommunen, bislang noch nicht strukturiert untersucht. Die in einem zeit- und regionalspezifischen Kontext⁴⁵² ermittelten Argumentationsmuster ergänzen somit qualitative Forschungsansätze, die Bürgermeister:innen allgemein⁴⁵³ oder in spezifischen Zusammenhängen⁴⁵⁴ erfassen und typisieren (siehe Kap. 2.3.3). Die vorliegenden Gespräche zeigen, dass die lokalen Verantwortungsträger:innen spontan sehr unterschiedlich auf die Pandemie-Situation reagieren und von sich aus verschiedene Aspekte der Krise hervorheben. Während für einige Bürgermeister:innen das Management verwaltungstechnischer Sachfragen im Vordergrund steht (Muster „Verantwortung“ und „Gegensatz“), dominiert bei anderen die Sorge um soziale Verwerfungen in der lokalen Gemeinschaft (Muster „Eigenständigkeit“ und „Resignation“). Weitere Bürgermeister:in-

450 Tooze (2022); vgl. Häckermann/Ettrich (2023); Eppinger et al. (2024).

451 Vgl. Glaser/Strauss (1967/2010), S. 23–28; Blatter et al. (2018), S. 156f.; Merriam/Grenier (2019), S. 185f.

452 Das Modell basiert auf den Wahrnehmungen von 19 aktiven Bürgermeister:innen kleiner Kommunen (bis 5.000 EW) der Bundestagswahlkreise Hof (Bayern, Nr. 239) und Vogtlandkreis (Sachsen, Nr. 166). Die Datenerhebung fand im Dezember 2020 sowie im Zeitraum Mai bis Juli 2021 unter Bedingungen der Corona-Pandemie statt.

453 Vgl. Wehling (1989), S. 227; Gehne (2012); Peikert (2020); Frech (2022), S. 88ff.

454 Vgl. Schubert (2019); Gürtler/Herberg (2021); Hillmann (2022); Brichzin (2022).

nen sind der Ansicht, dass die Pandemie gleichermaßen verwaltungstechnische und soziale Herausforderungen mit sich bringt (Muster „Teilhabe“). Deutlich wird außerdem, dass die Corona-Pandemie zusätzliche Herausforderungen für die kleinen, strukturschwachen Kommunen mit sich bringt und als „Katalysator“⁴⁵⁵ wirkt: Insbesondere nicht erfüllte Erwartungen treffen mit einer hohen persönlichen Belastung im aktuellen Kontext der Corona-Pandemie zusammen. In der Krisensituation werden die wahrgenommene „Ohnmacht“ und „Resignation“ unter den Bürgermeister:innen verschärft.

Die argumentativen Muster sind jedoch nicht auf den Kontext der Corona-Pandemie beschränkt, als Reaktionsmuster auf die aktuelle Krise zu verstehen oder als Ausdruck situativer Überforderung zu interpretieren. Vielmehr werden über die Schwerpunktsetzungen während Pandemie hinaus allgemeine Denkmuster, Erwartungshaltungen und Handlungspräferenzen der Bürgermeister:innen sichtbar. So etwa die Forderung nach einem möglichst durchsetzungsstarken Staatsapparat (Muster „Verantwortung“ und „Gegensatz“) in Kontrast zur hohen Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung in Verbindung mit zurückhaltenden Institutionen (Muster „Eigenständigkeit“ und „Resignation“). Deutlich wird auch, dass nicht alle Bürgermeister:innen die eigenen Erwartungen als erfüllt ansehen (Muster „Gegensatz“ und „Resignation“).

Im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie wird eine „theoriegenerierende Leistung“⁴⁵⁶ erbracht, die Argumentationsmuster bilden ein theoretisches Modell begrenzter Reichweite. Das Modell ist gegenstandsangemessen, transparent und plausibel, die Gütekriterien der GTM (siehe Kap. 3.1.1) werden erfüllt: Die fünf typologischen Muster basieren auf den qualitativ-offenen Gesprächen mit den Bürgermeister:innen („Fitness“⁴⁵⁷) und tragen so zum besseren Verständnis der Wahrnehmung von kommunalpolitischen Akteur:innen bei („Understanding“⁴⁵⁸). Die Muster werden durch das vorliegende Gesprächsmaterial ausreichend belegt sowie begründet und kontrolliert dargestellt („Control“⁴⁵⁹), wodurch das Modell allgemeine Gültigkeit („Generality“⁴⁶⁰) beanspruchen kann.

455 Trapp et al. (2024), S. 89.

456 Brichzin (2022), S. 146; vgl. Corbin/Strauss (2015), S. 217; Rosenthal (2015), S. 11; Döring/Bortz (2016), S. 25f.

457 Glaser/Strauss (1967/2010), S. 238.

458 Ebd., S. 239.

459 Ebd., S. 245.

460 Ebd., S. 242.

Die typologische Ordnung geht sowohl über den Kontext der Corona-Pandemie als auch über die abgebildeten Einzelfälle hinaus und liefert eine strukturierte Beschreibung der Bürgermeister:innen als Akteur:innen lokaler Politik: Besonders das Zusammenspiel von Rollenverständnissen (siehe Kap. 4), wahrgenommenen Erwartungserfüllungen (siehe Kap. 5) und Positionierungen in den Gesprächssituationen (siehe Kap. 7) kann durch die Typologie strukturiert und analytisch erfasst werden. Anhand der rekonstruierten Muster lassen sich die Qualitäten, Hintergründe und Intentionen der jeweiligen Schwerpunktsetzung verstehen, zudem kann der argumentative Gesamtzusammenhang nachvollzogen werden.

Im Folgenden werden diese Ergebnisse vor dem Hintergrund der bestehenden Forschungsliteratur eingeordnet. Insbesondere erweitern die ermittelten Argumentationsmuster den Forschungsstand zur Kommunalpolitik um die Perspektiven lokaler Akteur:innen (9.1). Darüber hinaus werden die Ergebnisse im Hinblick auf den Zustand der Demokratie an der Basis des politischen Systems diskutiert (9.2). Mittels der vorliegenden Typologie wird anschließend aufgezeigt, wie die kommunale Handlungsfähigkeit gestärkt werden kann (9.3).

9.1 Ergänzung und Erweiterung der Forschungsliteratur

Die Ergebnisse der qualitativen Erhebung bestätigen politikwissenschaftliche Erkenntnisse zur kommunalen Politik, die auf eine lange Tradition zurückblicken und umfangreich belegt sind. Allerdings werden diese Erkenntnisse durch die spezifischen Perspektiven lokalpolitischer Akteur:innen erweitert und differenziert: Qualitativ wird deutlich, mit welchen Schwerpunktsetzungen die Bürgermeister:innen auf kommunalpolitische Prozesse, die Rolle der Kommunen im politischen System und die eigene Tätigkeit blicken. Darüber hinaus werden die Zusammenhänge zwischen diesen Teilbereichen nachvollziehbar und um die individuelle Wahrnehmung der Akteur:innen ergänzt, ob die eigenen Erwartungen erfüllt werden können oder nicht.

Die vorliegenden Gespräche zeigen, dass die unterschiedlichen Schwerpunkte und Problemwahrnehmungen der Bürgermeister:innen, die im Kontext der Corona-Pandemie sichtbar werden, in Zusammenhang mit einem jeweiligen Argumentationsmuster stehen. Die Gesprächspartner:innen argumentieren dabei kontrastiv auf drei Bezugsebenen (siehe Kap. 4.1): Die Tätigkeit als Bürgermeister:in wird meist in Abgrenzung zum „Politi-

ker“ (BM1, Pos. 88; BM2, Pos. 70) dargestellt, die Sphäre der Kommunalpolitik in Kontrast zur „Politik“ (BM1, Pos. 30; BM2, Pos. 2) präsentiert und die Position der eigenen, kleinen Kommune von „Großstädte[n]“ (BM1, Pos. 2) unterschieden. Vor dem Hintergrund der politikwissenschaftlichen Literatur (siehe Kap. 2) waren diese Kontrastierungen erwartbar: Bereits in den 1970er Jahren wurde festgestellt, dass Bürgermeister:innen „selbst ihr Tun nicht unbedingt als *Politik*“⁴⁶¹ betrachten und sich selbst „nicht etwa als Politiker“⁴⁶² einordnen. Dem Eschenburg’schen Diktum folgend, wonach es weder christdemokratische Straßenbeleuchtungen noch sozialdemokratische Bedürfnisanstalten gibt,⁴⁶³ wird Kommunalpolitik häufig als „pragmatische Politik“⁴⁶⁴ und als „reine Sachpolitik“⁴⁶⁵ beschrieben. Vor allem in ländlichen Gemeinden wird der örtliche Gemeinderat als weitestgehend unpolitisches „Feierabendparlament“⁴⁶⁶ ohne Gesetzgebungskompetenz (d. h. Legislativfunktion) angesehen, wo in großer Übereinstimmung und im Konsens an kleinteiligen Sachfragen gearbeitet wird. Erwartbar war zudem, dass die Bedeutung politischer Parteien in den untersuchten Kommunen als gering bewertet wird (siehe Kap. 4.3.1), da sich die Kommunalpolitik in kleinen Kommunen meist an „personenbezogenen Machtnetzwerken“⁴⁶⁷ und den Persönlichkeiten der Kandidat:innen⁴⁶⁸ orientiert.

Die Übereinstimmung mit der bestehenden Forschungsliteratur verdeutlicht grundsätzlich die Plausibilität der empirischen Erhebung, da Erkenntnisse bestätigt werden können.⁴⁶⁹ Darüber hinaus ist es durch die fünf typologischen Argumentationsmuster jedoch möglich, die angenommene Dichotomie zwischen (Partei-)Politik auf der Landes- und Bundesebene einerseits und (unpolitischen) pragmatisch-kleinteiligen Sachbeschlüssen in den Kommunen andererseits zu verfeinern. Die Bürgermeister:innen artikulieren die Abgrenzungen gegenüber den Akteur:innen, Verfahrensweisen und Handlungsmöglichkeiten der höheren politischen Ebenen nicht, um sich selbst als unpolitisch darzustellen. Das Gegenteil ist der Fall: Durch

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

462 Lehmsbruch (1975).

463 Vgl. Eschenburg (1967), S. 137; dazu auch die Darstellung von Holtmann et al. (2017), S. 123f.

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

465 Kersting (2021b), S. 36.

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

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

468 Vgl. Holtmann (1999), S. 209; Wehling (2011); Kersting (2021b), S. 31; Grotz/Schroeder (2021), S. 393.

469 Vgl. Döring/Bortz (2016), S. 112f.; Bethmann (2019), S. 48–51.

die vorliegenden Gespräche wird deutlich, dass die Bürgermeister:innen sowohl der eigenen Tätigkeit als auch der kommunalpolitischen Sphäre und den Kommunen im politischen System einen spezifisch politischen Charakter zusprechen.

Obwohl sich die Gesprächspartner:innen von Begriffen wie „Politiker“ und „Politik“ abgrenzen, wird aus den Darstellungen der genuin politische Gehalt der eigenen Tätigkeit, der Sphäre lokaler Politik sowie der Kommunen im politischen System unterstrichen. Durch die fünf charakteristischen Argumentationsmuster kann die Unterscheidung von (unpolitischer) Kommunalpolitik und übergeordneter (Partei-)Politik aufgeweicht und durch unterschiedliche Verständnisse lokaler Politik differenziert werden. Insbesondere ergänzen und erweitern die fünf typologischen Argumentationsmuster bestehende Erkenntnisse in Bezug auf die Rolle der Kommunen im politischen System (9.1.1), die Besonderheiten der Sphäre kommunaler Politik (9.1.2) und Bürgermeister:innen als lokalpolitischen Akteur:innen (9.1.3).

9.1.1 Kommunen im politischen System

Deutlich wird, dass die Bürgermeister:innen die eigenen Kommunen als „klein“ klassifizieren und auf der untersten Ebene des politischen Systems verorten. Jedoch werden qualitative Unterschiede sichtbar, welche Rolle die Kommunen auf der untersten Ebene konkret einnehmen sollen (siehe Kap. 4.4). Die Typologie ordnet diese unterschiedlichen Perspektiven und ermöglicht so ein differenziertes Verständnis der wahrgenommenen Stellung der Kommunen im politischen System (siehe Kap. 2.1).

Die fünf typologischen Muster knüpfen an bestehende Einordnungen der Kommunen im politischen System an, welche die Kommunen in einer Doppelrolle zwischen Politik und Verwaltung beschreiben und von einer „Verflechtung von Politik und Verwaltung“⁴⁷⁰ ausgehen. Allerdings wird das Zusammenspiel aus verwaltungstechnischen Aspekten und politischen Eigenständigkeiten von den Bürgermeister:innen unterschiedlich bewertet. Vor allem die Bürgermeister:innen im Muster „Eigenständigkeit“ betonen die politische Selbstständigkeit, die sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 GG ergibt. Sie erwarten, dass die kommunale Eigenständigkeit gewährleistet wird und

470 Egner (2007), S. 155; vgl. Grotz/Schroeder (2021), S. 382; Reiser (2020), S. 236; Henneke/Ritgen (2021), S. 97f.; Lenz (2020), S. 350.

sich der Staat bei der zentralen Regelsetzung zurückhält. Durch kommunale Selbstverwaltung können lokale Lösungsansätze für globale Probleme entwickelt werden, etwa ein „Klimaschutzkonzept“ (BM19, Pos. 68).

Dagegen werden im Typ „Verantwortung“ die eigenen, kleinen Kommunen als Organe in den starken Staat eingeordnet. Auf der untersten Ebene in der Macht- und Verwaltungshierarchie wird für eine möglichst einheitliche Regelsetzung und Steuerung plädiert. Dennoch sehen auch die „managenden“ Bürgermeister:innen die Kommunen nicht als unpolitische Verwaltungsinstanzen, sondern sprechen der kommunalen Ebene einen spezifisch politischen Charakter zu: Die Macht- und Verwaltungshierarchie gibt einen Handlungs- und Kompetenzrahmen vor, der lokalpolitisch genutzt werden kann und soll. So gelingt es nach Wahrnehmung der Bürgermeister:innen im Muster „Verantwortung“ sehr erfolgreich, vor Ort große Bau- und Sanierungsprojekte durchzuführen, Infrastruktur bereitzustellen und in der strukturschwachen Region „stabile Einwohnerzahlen“ (BM13, Pos. 27) zu erreichen.

Deutlich wird, dass die Doppelrolle der Kommunen zwischen politischer Eigenständigkeit und verwaltungstechnischen Aufgaben von den Bürgermeister:innen zwar unterschiedlich interpretiert wird, jedoch stets von einem politischen Gestaltungsanspruch hinterlegt ist. Dieser Anspruch wird besonders dann sichtbar, wenn die Erwartungshaltungen der Gesprächspartner:innen nicht erfüllt werden können. Vor allem die Bürgermeister:innen im Typ „Resignation“ empfinden bundesweite Vorschriften wie Bau- und Umweltauflagen als „ausufernde Bürokratie“ (BM6, Pos. 139) und übermäßige Einschränkung der eigenen – politischen – Handlungsfähigkeit. Sie nehmen die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen als „inflationäre Verrechtlichung“⁴⁷¹ wahr. Durch Einschränkungen der Selbstverwaltungsfähigkeit wird die kleine Kommune auf ein Verwaltungsorgan reduziert und lokale Politik bleibt ohne bindende Wirkung. Beispielsweise wird beklagt, dass die Grundschule in einem Ort „ohne Zustimmung vom Gemeinderat“ (BM3, Pos. 9) schließen musste.

Ebenso sehen die Bürgermeister:innen im Muster „Gegensatz“ Defizite bei der politischen Handlungsfähigkeit der Kommunen. Beklagt wird vor allem die mangelhafte finanzielle Ausstattung, die eine „relativ große Ab-

471 Engels (2014), S. 12; vgl. Grauhan (1975), S. 16; Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 50; Walter-Rogg et al. (2011), S. 454; Bogumil/Holtkamp (2016), S. 17f.; Grotz/Schroeder (2021), S. 401.

hängigkeit⁴⁷² von externen Finanzmitteln mit sich bringt. Nach diesem Argumentationsmuster kommen die übergeordneten politischen Ebenen ihrer Verantwortung nicht nach, alle Glieder der Macht- und Verwaltungshierarchie ausreichend mit finanziellen Mitteln zu versorgen und so die lokale politische Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Auf kommunaler Ebene wird das Gefühl der Ohnmacht deutlich: Während der örtliche Gemeinderat lediglich „eine Willensbekundung“ (BM1, Pos. 86) äußern kann, da der Kommune zur Umsetzung von Mehrheitsbeschlüssen die finanziellen Mittel fehlen, wird bundespolitisch an anderen Stellen „das Geld erstmal rausgeschmissen“ (BM1, Pos. 18).

Qualitativ wird erkennbar, dass die konkrete Ausgestaltung der Doppelrolle zwischen Politik und Verwaltung sehr stark von der Sichtweise der lokalen Akteur:innen abhängt. Die Typologie ermöglicht es, diese unterschiedlichen Sichtweisen strukturiert zu erfassen und zu ordnen. Übereinstimmend zeigt sich allerdings der Anspruch auf eine politische Gestaltungsfähigkeit: Die Bürgermeister:innen fordern, die lokale Handlungsfähigkeit finanziell und rechtlich sicherzustellen und so die politische Rolle der Kommunen auf der untersten Ebene des Mehrebenensystems zu respektieren. Besonders deutlich wird dieser Anspruch auf politische Gestaltung von den Bürgermeister:innen im Muster „Teilhabe“ formuliert. Sie fassen das politische System als Möglichkeitsrahmen auf und ignorieren gewissermaßen die Debatten um finanzielle und verwaltungsrechtliche Sachzwänge. Verbindliche Regelungen und rechtliche Vorgaben werden nach individuellem Ermessen der Bürgermeister:innen pragmatisch ausgelegt, zum Teil offen gebrochen und dem partizipativen Potenzial der kommunalen Ebene untergeordnet.

9.1.2 Kommunalpolitische Prozesse

Durch die ermittelte Typologie kann die Forschungsliteratur in Bezug auf die Sphäre kommunaler Politik und kommunalpolitische Prozesse (siehe Kap. 2.2) präzisiert, ergänzt und erweitert werden. Bezogen auf politische Parteien in der lokalen Politik zeigen die Gespräche übereinstimmend, dass ihre Relevanz von allen Bürgermeister:innen als gering bewertet wird (siehe Kap. 4.3.1). Dies steht in Einklang mit der bestehenden Forschungs-

472 Bogumil/Holtkamp (2016), S. 21; vgl. Wohlfahrt/Zühlke (2005), S. 13; Grotz/Schroeder (2021), S. 385f.; Walter-Rogg et al. (2011), S. 413, 425.

literatur (siehe Kap. 2.2): Während parteipolitische Schulungseffekte und eine zunehmende „Parteipolitisierung“⁴⁷³ vor allem in größeren Kommunen festgestellt werden, wird in kleinen und mittelgroßen Kommunen „Parteiverdrossenheit“⁴⁷⁴ und „Entparteipolitisierung“⁴⁷⁵ attestiert. Die Abwesenheit politischer Parteien in der Sphäre kommunaler Politik bedeutet nach Wahrnehmung aller Bürgermeister:innen jedoch nicht, dass Kommunalpolitik pauschal als rein pragmatische, unpolitische Sachpolitik aufzufassen ist. Die bereits diskutierte politische Bedeutung der Kommunen im Mehrebenensystem (siehe Kap. 9.1.1) geht mit der Erwartung einher, dass im Rahmen kommunaler Kompetenzen genuin politische Entscheidungen und eigenständige Beschlüsse möglich sein müssen.

Die spezifisch politische Bedeutung lokalpolitischer Prozesse wird besonders im Hinblick auf direkte Demokratie deutlich: Die Gespräche zeigen, dass direktdemokratische Verfahren vor allem von den partizipativ eingestellten Bürgermeister:innen (Muster „Teilhabe“) betont und auch aktiv angewendet werden (siehe Kap. 4.3.3). Basierend auf einem direktdemokratischen Verständnis kommunaler Politik wird hervorgehoben, verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten etabliert zu haben und die Bürger:innen aktiv einzubinden.⁴⁷⁶ Durch den Fokus auf Partizipationsmöglichkeiten entspricht die Beschreibung der kommunalpolitischen Sphäre somit dem, was in der Forschungsliteratur und öffentlichen Debatten meist metaphorisch als „*Schule der Demokratie*“⁴⁷⁷ angeführt wird. Im Muster „Teilhabe“ werden mit der kommunalpolitischen Beteiligung von Bürger:innen zudem normative Hoffnungen verbunden, die in partizipatorischen Demokratietheorien⁴⁷⁸ formuliert werden.

In Kontrast dazu sehen vor allem die repräsentativ eingestellten Bürgermeister:innen (Muster „Eigenständigkeit“ und „Resignation“) direkte Beteiligungsmöglichkeiten in den Städten und Gemeinden sehr skeptisch. Diese werden als Gefahr für den kommunalen Konsens und als eigenes Versagen in der Rolle als kümmernde Bürgermeister:innen interpretiert. Ergän-

473 Holtmann (1999), S. 209; vgl. Kleinfeld (1996), S. 57ff.; Kranenpohl (2020), S. 41.

474 Kersting (2021b), S. 30.

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

476 Zur kooperativen Demokratie siehe Holtkamp et al. (2006), zu Governance Schwalb/Walk (2007), Reuber (2020) sowie Abt et al. (2022) und zur Bürger:innen-Kommune Roß (2012) und König (2019).

477 Reiser (2020), S. 222, kursiv im Original. Vgl. Vogelgesang et al. (1991), S. 34; Vetter (2002), S. 1; Engels/Krausnick (2020), S. 23; Junkernheinrich et al. (2021), S. 15.

478 Vgl. Barber (1984/2003); Lafont (2021); Nanz et al. (2023); Brokow-Loga (2023).

zend sehen die managenden Bürgermeister:innen (Muster „Verantwortung“ und „Gegensatz“) in der direkten Beteiligung vordergründig ein Mittel zur Mehrheitsbeschaffung. Dieses instrumentelle Verständnis erkennt den Nutzen von direkter Beteiligung an, steht aber im Widerspruch zu den Ansprüchen und Hoffnungen normativer Demokratietheorien. Die typologische Darstellung der Bürgermeister:innen zeigt, dass die Anwendung plebiszitärer und partizipativer Elemente erheblich von den Prioritäten und Sichtweisen der lokalen Akteur:innen abhängt. Die damit verbundenen normativen Hoffnungen in Schulumgebungseffekte für die Demokratie werden lediglich von den Bürgermeister:innen im Argumentationsmuster „Teilhabe“ vertreten.⁴⁷⁹

Durch die typologische Ordnung der Perspektiven der Bürgermeister:innen werden auch Ansätze präzisiert, die der Sphäre der Kommunalpolitik zwar politischen Charakter zusprechen, lokalpolitische Prozesse und Entscheidungsstrukturen jedoch vor allem über die Kommunalordnungen der Bundesländer herleiten. Polity-basiert (d. h. mit Fokus auf Strukturen und Institutionen) können kommunalpolitische Handlungsspielräume etwa durch einen „Konkordanzindex“⁴⁸⁰ abgebildet und vergleichend untersucht werden. Entsprechend wird der angenommene konsensdemokratische (bzw. konkordanzdemokratische) und konkurrenzdemokratische (bzw. mehrheitsdemokratische) Charakter kommunaler Politik vordergründig auf die formell-institutionellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Bundeslandes zurückgeführt.

Theoretisch bedeutet dies für das Untersuchungsgebiet, dass in Sachsen eine konkordanzdemokratische Struktur vorhanden ist, da die Bürgermeister:innen mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind. Dagegen wird in Bayern eine eher konkurrenzdemokratische Struktur angenommen, da der Rat gegenüber dem/der Bürgermeister:in eine stärkere Position einnimmt⁴⁸¹ (siehe Kap. 3.2.2). Die empirisch ermittelten Argumentations-

479 Ergänzend ist festzuhalten, dass die Bürgermeister:innen der Muster „Verantwortung“ und „Eigenständigkeit“ die eigene Kommune als Vorbild für andere Städte und Gemeinden ansehen. Indem auf die erfolgreichen Bau- und Infrastrukturprojekte („Verantwortung“) und die Selbstständigkeit sowie den lokalen Konsens („Eigenständigkeit“) verwiesen wird, reklamieren die Bürgermeister:innen Schulumgebungseffekte.

480 Holtkamp/Bogumil (2016), S. 9; vgl. Egner (2018), S. 23f., 78ff.; Bogumil/Holtkamp (2016), S. 37ff.; Grotz/Schroeder (2021), S. 394.

481 Bogumil/Holtkamp (2023, S. 52) bewerten sächsische Bürgermeister:innen (Wert 19 von 20) institutionell stärker als ihre bayerischen Kolleg:innen (Wert 16 von 20). Der Index von Egner (2018, S. 23f., 78ff., 98) ordnet die institutionelle Position

muster, die auf den wahrgenommenen Verhältnissen zwischen Bürgermeister:innen und dem Stadt- bzw. Gemeinderat basieren (siehe Kap. 4.3.4), stehen im Widerspruch zur strukturellen Determiniertheit: In der qualitativen Analyse kann kein Zusammenhang zwischen den Wahrnehmungen der Bürgermeister:innen und den landesspezifischen Rahmenbedingungen festgestellt werden (siehe Kap. 6.3). Die Gespräche mit den kleinen Kommunen im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet zeigen, dass innerhalb der gleichen Struktur erhebliche Differenzen bestehen und gleichzeitig zwischen den Bundesländern übergreifend Gemeinsamkeiten feststellbar sind.

Die Typologie verdeutlicht, dass die lokale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie weniger von den institutionellen Bedingungen der Kommunalordnungen, sondern von den individuellen Präferenzen und dem jeweiligen Demokratieverständnis der lokalen Führungspersonlichkeiten abhängt. Die Bürgermeister:innen vertreten grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen davon, was eine demokratisch-legitime (kommunal-)politische Entscheidung ausmacht (siehe Kap. 4.3.2). Kümmernde Bürgermeister:innen (Muster „Eigenständigkeit“ und „Resignation“) streben einen vollständigen Konsens an, was auf konkordanzdemokratische Prozesse verweist. Dagegen sehen managende Bürgermeister:innen (Muster „Verantwortung“ und „Gegensatz“) eine einfache Mehrheit als ausreichend an, was für konkurrenzdemokratische Abläufe spricht. Ergänzend zur Dichotomie von Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie wird mit dem Muster „Teilhabe“ zudem eine Mittelposition deutlich. Die Typologie zeigt: Kommunalpolitische Prozesse beruhen auf unterschiedlichen Demokratieverständnissen der lokalen politischen Akteur:innen, die unabhängig von der institutionellen Struktur ausgeprägt sind. Ausgehend von individuellen Präferenzen werden von den Bürgermeister:innen verschiedene Strategien verfolgt und Akteur:innen eingebunden, um lokalpolitische Entscheidungen herbeizuführen und – je nach individueller Auffassung – demokratisch zu legitimieren.

9.1.3 Bürgermeister:innen als Akteur:innen

Die vorliegenden Ergebnisse zeigen, dass nicht nur die Sphäre der kommunalen Politik, sondern vor allem auch die Rolle als Bürgermeister:in kom-

sächsischer Bürgermeister:innen (Indexwerte: BM 0,80; Rat 0,23) gegenüber dem Rat als stärker ein als in Bayern (Indexwerte: BM 0,67; Rat 0,33).

plexer und vielfältiger ist als formell festgeschrieben. Bestätigt wird somit die vertretene Annahme,⁴⁸² dass strukturelle (d. h. polity-basierte) Analysen nur bedingt Erkenntnisse über die Verhaltensweisen einzelner Bürgermeister:innen liefern können. Die qualitativ ermittelte Typologie stellt die individuellen Perspektiven der Akteur:innen in den Vordergrund und erweitert dadurch Ansätze, die, neben dem institutionellen Machtgefüge zwischen Rat und Bürgermeister:in, die Tätigkeit als Bürgermeister:in über institutionelle Rahmenbedingungen herleiten und über die Gemeindeordnungen der Länder typisieren⁴⁸³ (siehe Kap. 2.3.1). Ausgehend von der Analyse politischer Strukturen wird etwa durch die deutschlandweite Einführung der süddeutschen Ratsverfassung und der damit verbundenen Direktwahl eine zunehmende Machtkonzentration bei den Bürgermeister:innen festgestellt. Attestiert wird die Tendenz zur „Bürgermeisterkommune“⁴⁸⁴, da die starke lokale Führungsrolle zunehmend „präsidentiellen Charakter“⁴⁸⁵ annimmt.

In Kontrast zu diesen Annahmen zeigt die vorliegende Typologie, dass die formelle Direktwahl und die institutionelle Machtfülle im Amt als Bürgermeister:in zwar prinzipiell wichtig sind, der wahrgenommene Führungsanspruch der Bürgermeister:innen jedoch davon abhängt, wie die Protagonist:innen individuell mit den gegebenen Rahmenbedingungen umgehen und diese auslegen (siehe Kap. 4.2). So plädieren vor allem managende Bürgermeister:innen (Muster „Verantwortung“ und „Ohnmacht“) für eine durchsetzungsstarke politische Führung mit prääsidentiellem Charakter. Dagegen bekräftigen die kümmernden Bürgermeister:innen (Muster „Eigenständigkeit“ und „Resignation“) einen antiautoritären Führungsstil und möchten vor Ort möglichst zurückhaltend auftreten. Dabei ist grundsätzlich kein Zusammenhang zwischen den Wahrnehmungen der Gesprächspartner:innen und den institutionellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Bundeslandes feststellbar.

482 Vgl. Egner (2007), S. 40; Steyvers et al. (2009), S. 11; Heinelt et al. (2018), S. 21; Denters et al. (2018), S. 276f.

483 Vgl. Wehling (2011), S. 307; Walter-Rogg et al. (2011), S. 430; Egner (2018), S. 20; Janssen (2019), S. 17ff.; Grotz/Schroeder (2021), S. 389; Bogumil/Holtkamp (2023), S. 40ff., 182ff. Im europaweiten Vergleich zeigen Steyvers et al. (2009, S. 12) vier lokale politische Führungstraditionen und unterscheiden zwischen „strong“ und „weak local leadership“ sowie zwischen „strong“ und „weak local government“. Zudem wird zwischen strategischer und reproduktiver Führung sowie zwischen kooperativer und autoritärer Machtausübung differenziert (ebd., S. 14).

484 Holtkamp/Bogumil (2016), S. 196, 31; vgl. Janssen (2019), S. 20f.

485 Partmann/Strohmeier (2012), S. 39; vgl. Walter-Rogg et al. (2011), S. 440.

Über die institutionellen Ansätze hinaus ergänzt die ermittelte Typologie zudem Umfrage- und Survey-Daten-basierte Zugänge und Modelle (siehe Kap. 2.3.2). Im Rahmen dieser Forschungsansätze werden beispielsweise die eigenen Ansprüche von deutschen Bürgermeister:innen ermittelt⁴⁸⁶ und es wird typologisch zwischen einem „deliberativen“ und „liberal/repräsentativen“⁴⁸⁷ bzw. zwischen einem „repräsentativ/liberalen“ und „deliberativ/partizipativen“⁴⁸⁸ Einstellungsmuster unterschieden. Europaweit werden weitere Muster herausgearbeitet und die Rolle als Bürgermeister:in etwa über die Muster „Caretaker“, „Deprivation Remover“ und „Pro-Growth Agenda“ gegliedert⁴⁸⁹ oder zwischen „Visionary“, „City Boss“, „Consensus Facilitator“ und „Protector“ unterschieden.⁴⁹⁰

Die vorliegende Typologie knüpft an diese Ansätze an: Vergleichend können charakteristische Muster hergeleitet und mit stichhaltigen Indikatoren belegt werden. Ergänzend zu bestehenden Ansätzen können vor allem die drei grundlegenden Rollenverständnisse „Managen“, „Kümmern“ und „Ermöglichen“ (siehe Kap. 4, insb. Abb. 16) herausgearbeitet werden. Strukturiert wurde hergeleitet, dass diese Rollenverständnisse aus einem spezifischen Amts-, Politik- und Systemverständnis bestehen. Durch die fünf typologischen Muster werden außerdem die Auswirkungen von nicht-erfüllten Erwartungshaltungen erfasst und in Bezug auf deutsche Bürgermeister:innen kleiner Kommunen nachvollziehbar. Zwar ist bekannt und durch repräsentative Umfragen nachgewiesen, dass Bürgermeister:innen bei der Ausübung der eigenen Tätigkeit eine Überregulierung durch Landes- und Bundespolitik beklagen, die finanziellen Möglichkeiten kritisieren und von persönlicher Erschöpfung berichten.⁴⁹¹ Durch die vorliegende Typologie ist es allerdings möglich, diese individuell wahrgenommenen Defizite in Verbindung mit den zugrunde liegenden Erwartungshaltungen

486 Bertelsmann Stiftung et al. (2008), S. 8.

487 Vgl. Egner/Heinelt (2005), S. 159.

488 Vgl. Heinelt (2018), S. 70ff.

489 Vgl. Magnier et al. (2006), S. 201ff.

490 Vgl. Getimis/Hlepas (2006), S. 178ff.; Hlepas et al. (2018), S. 213ff.

491 In Kommunen ab 2.000 EW berichten 80 Prozent der Bürgermeister:innen davon, dass Familie und Privates zu kurz kommen, 41 Prozent bescheinigen sich selbst einen schlechten Gesundheitszustand aufgrund hoher Belastung. 72 Prozent der Bürgermeister:innen sehen eine Überregulierung durch Land, Bund und EU als problematisch an, 49 Prozent berichten von Einschränkungen der täglichen Amtsgeschäfte durch die finanziellen Möglichkeiten (vgl. Bertelsmann Stiftung et al. 2008, S. 8f.). Besonders ehrenamtliche Bürgermeister:innen fordern eine bessere finanzielle Ausstattung der Gemeinden, Bürokratieabbau und eine Vereinfachung von Förderanträgen (vgl. Süß et al. 2022, S. 57).

abzubilden. Besonders durch die Muster „Gegensatz“ und „Resignation“ können nicht-erfüllte Erwartungen qualitativ nachvollzogen und diskutiert werden.

Deutlich wird außerdem, dass die wahrgenommenen Erfüllungserwartungen mit einer charakteristischen Positionierung in der Gesprächssituation einhergehen (siehe Kap. 7). Die drei unterschiedlichen Positionierungen bzw. die damit einhergehenden kommunikativen Strategien wurden die in dieser Form noch nicht strukturiert herausgearbeitet. Sie erlauben Rückschlüsse auf die spezifische Wahrnehmung der eigenen Rolle und die Empathiefähigkeit⁴⁹² als Akteur:in der (lokalen) Politik. Die Gesprächspartner:innen berichten nur zum Teil aus der fachlichen Perspektive als Bürgermeister:in (Muster „Verantwortung“ und „Eigenständigkeit“), während andere persönlich als Bürger:in (Muster „Gegensatz“ und „Resignation“) oder distanziert als Expert:in (Muster „Teilhabe“) argumentieren. Erkennbar wird, dass in den Mustern „Verantwortung“ und „Eigenständigkeit“ erfüllte Erwartungen mit einer fachlichen Positionierung als Bürgermeister:in einhergehen. Diese Gesprächspartner:innen sehen sich spezifisch als lokale Amtsträger:innen und verteidigen andere politische Mandatsträger:innen. Dagegen nehmen die Protagonist:innen im Muster „Teilhabe“ eine distanzierte Expert:innen-Perspektive ein. Sie sehen sich als politisch interessierte, vor allem aber projektorientierte Motivator:innen der Bürger:innen, nicht als lokale Amtsträger:innen. Weiter wird in den Mustern „Gegensatz“ und „Resignation“ die Rolle als Amtsträger:in durch eine persönliche Positionierung aktiv verlassen: Aus der persönlichen Perspektive als Bürger:in können Frustration und Unverständnis offen artikuliert werden. Zudem wird Solidarität mit den verärgerten Bürger:innen hergestellt. In der Wahrnehmung dieser Protagonist:innen ergibt sich die eigene politische Rolle weniger aus der Funktion oder dem Amt als Bürgermeister:in, sondern vor allem aus der Position als Bürger:in einer kleinen Kommune, der/die selbst Ungerechtigkeiten erfährt und wahrnimmt.

9.2 Demokratie an der Basis des politischen Systems

Die ermittelte Typologie verdeutlicht: Obwohl sich die Bürgermeister:innen nicht als „Politiker“ (BM1, Pos. 88; BM2, Pos. 70) ansehen, nehmen

492 Normativ wird dem Element der Empathie unter anderem in den partizipatorischen Demokratietheorien eine zentrale Bedeutung zugesprochen (vgl. Barber 1984/2003, S. 188f.; Buchstein/Pohl 2011, S. 286).

sie als politische Akteur:innen eine zentrale Rolle an der Basis des politischen Systems ein. Sie sind direkt gewählt, aktiv in die Kommunalpolitik eingebunden, leiten eine kleine Kommunalverwaltung und repräsentieren die Bürger:innen der Kommune. Durch ihr Führungsverhalten, ihren Politikstil und ihre Sicht auf das politische System setzen sie individuelle Schwerpunkte und prägen die jeweilige Gemeinde oder Kleinstadt. Die fünf typologischen Muster können somit nicht nur vor dem Hintergrund lokaler Politikforschung (siehe Kap. 9.1), sondern auch in Bezug auf die Beschaffenheit der Demokratie an der Basis des politischen Systems diskutiert werden.

Die Corona-Pandemie dient dabei als „Brennglas“⁴⁹³ oder „Lupe“⁴⁹⁴ für gesellschaftliche Verhältnisse und als „Stresstest für die Demokratie“⁴⁹⁵: Die Untersuchung ist von der Annahme geleitet, dass es durch die Betrachtung der Krisensituation möglich ist, grundsätzliche Herausforderungen für die Gesellschaft, die Demokratie und das politische System zu erkennen. So zeigt sich etwa, dass die Bürgermeister:innen, ausgehend vom Kontext der Corona-Pandemie, die „*Erfahrung politischer Ohnmacht*“⁴⁹⁶ offenbaren. Diese äußert sich im erschöpften Rückzug aus der lokalen Politik (Muster „Resignation“) sowie durch die systemkritische Abgrenzung gegenüber den höheren politischen Ebenen (Muster „Gegensatz“). Über spezifisch kommunalpolitische Debatten hinaus kann somit allgemein die Qualität und der Zustand der Demokratie an der Basis des politischen Mehrebenensystems diskutiert werden. Im Folgenden werden die typologischen Argumentationsmuster in Bezug auf demokratiegefährdende Tendenzen in den Einstellungen der Gesprächspartner:innen (9.2.1) und den lokalen Umgang mit der AfD aufgegriffen (9.2.2). Darüber hinaus wird argumentiert, dass von den Bürgermeister:innen als lokalen Akteur:innen stabilisierende und destabilisierende Impulse für das politische System ausgehen (9.2.3).

9.2.1 Demokratiegefährdende Tendenzen unter Bürgermeister:innen

Im Kontext der Corona-Pandemie wird eine gewisse „demokratische Entfremdung“⁴⁹⁷ und sogar die „Erosion der Qualität etablierter Demokrati-

493 Werkmann/Wolfs (2021); vgl. Ludwig/Voss (2020).

494 Schäfer/Zürn (2021), S. 138.

495 Florack et al. (2021), S. 12.

496 Habermas (2020), S. 8, kursiv im Original.

497 Schäfer/Zürn (2021), S. 164.

en⁴⁹⁸ beobachtet. Durch die qualitative Herangehensweise werden auch in den Einstellungsmustern mancher Bürgermeister:innen demokratiegefährdende Tendenzen sichtbar, die im Kontext der Pandemie als Krisensymptome⁴⁹⁹ verstärkt hervortreten. Durch die typologische Einordnung kann nachvollzogen werden, dass insbesondere die Muster „Gegensatz“ und „Resignation“ betroffen sind. Gemeinsam ist diesen beiden Typen die persönliche Positionierung in der Gesprächssituation, die unter anderem im Kontext der Corona-Pandemie deutlich wird (siehe Kap. 7.2.2).

Doch auch über die Pandemie hinaus zeigt sich: Durch den expliziten Verweis auf den Blickwinkel des „normalen Bürgers“ (BM1, Pos. 92) wird die Nähe zu den Bürger:innen gesucht und aktiv Distanz zur eigenen formellen Position erzeugt, die das politische Amt als Bürgermeister:in mit sich bringt. Mit dem damit zusammenhängenden Appell an den „gesunden Menschenverstand“ (BM14, Pos. 52) berufen sich die Gesprächspartner:innen der Muster „Gegensatz“ und „Resignation“ auf den „*common sense*“⁵⁰⁰ und bedienen damit ein zentrales Merkmal populistischer Rhetorik. Nach populistischer Argumentation wird der gesunde Menschenverstand grundsätzlich als überlegen angesehen, da er auf lebensweltlicher Erfahrung beruht und einen authentischen, unverfälschten Blick auf die Welt darstellt. Entsprechend dient der persönliche Blickwinkel den Bürgermeister:innen vor allem dazu, angesichts nicht-erfüllter Erwartungen die eigene Frustration zum Ausdruck zu bringen. Erkennbar werden persönliche Gefühle der Handlungsunfähigkeit und Machtlosigkeit, die allgemein als „Nährboden für Populismus“⁵⁰¹ angesehen werden. Vor diesem Hintergrund verdeutlicht die ermittelte Typologie, dass Bürgermeister:innen spontan, offen und mit großer Selbstverständlichkeit große Skepsis (Muster „Gegensatz“) und Passivität (Muster „Resignation“) gegenüber zentralen Institutionen und Abläufen der liberal-parlamentarischen Demokratie artikulieren.

Insbesondere im Muster „Gegensatz“ wird deutlich, wie die eigene Handlungsunfähigkeit mit einer Idealisierung der Kommune und einer „massiven Systemkritik“⁵⁰² einhergeht. In den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 1, 7, 9 und 11 wird dabei der nicht-erfüllte Wunsch nach einem starken Staat als autoritäre Ordnungsinstanz erkennbar.⁵⁰³ Da Erwartungen

498 Merkel (2021), S. 4.

499 Vgl. Priester (2012/2022), S. 210; Landwehr/Schäfer (2021), S. 136.

500 Priester (2012/2022), S. 205, kursiv im Original.

501 Ebd., S. 212; vgl. Amlinger/Nachtwey (2022), S. 15, 143.

502 Robert Bosch Stiftung (2021), S. 33.

503 Vgl. Amlinger/Nachtwey (2022), S. 15–17; Mudde (2020), S. 46.

verfehlt werden, wird mit dem Kontrast zur „Regierung“ (BM1, Pos. 18) zugleich eine Spaltung zwischen der (normalen) Bevölkerung und einer (parlamentarischen) Elite angenommen („wollen uns allen weismachen, die hohe Politik“; BM7, Pos. 10). Diese Darstellung entspricht gängigen Definitionen eines populistischen Weltbildes, das durch die Vorstellung gekennzeichnet ist, dass die Gesellschaft in das anständige Volk („uns allen“) und das korrupte Establishment („hohe Politik“) als „zwei homogene und antagonistische Gruppen gespalten“⁵⁰⁴ ist. Die Abgrenzung von „uns allen“ gegenüber der „hohen Politik“ findet unter der Prämisse statt, dass das (bundes- und parteipolitische) Establishment realitätsfern ist. Zudem wird unterstellt, dass die Parlamentarier:innen bewusst falsche Informationen verbreiten („wollen [...] weismachen“) und der Verdacht zum Ausdruck gebracht, „hinter beobachteten Phänomenen steckten dunkle Absichten“⁵⁰⁵, was als Kriterium und Indikator für Verschwörungsdenken zu bewerten ist.

Im Muster „Gegensatz“ wird außerdem die Meinung deutlich, dass die gewählten Parlamentarier:innen nicht im Sinne der Mehrheit der Bevölkerung handeln. Nach dieser Sichtweise befinden sich die Regierenden meist im „Dienstwagen“ oder in „der Blase in Berlin“ (BM7, Pos. 30) und somit sehr weit entfernt von den tatsächlichen Bedürfnissen der Mehrheit der Bevölkerung. Die Aussage, dass es in der kommunalen Politik „einfach um das Wohl der Gemeinde“ (BM1, Pos. 30) geht, impliziert, dass in der übergeordneten Politik nicht das Wohl der politischen Körperschaft im Vordergrund steht: Landes- und Bundespolitik werden diskreditiert, zudem wird die populistische Vorstellung eines fiktiven Gemeinwohls bedient. Die Annahme, dass Politik grundsätzlich als „Ausdruck der *Volonté générale* (des Gemeinwillens) des Volkes“⁵⁰⁶ zu verstehen ist, wird als zentrales Muster (rechts-)populistischer Agitation angesehen. Dieses Denkmuster suggeriert, dass übergeordnete Politiker:innen nicht ausreichend an den Bedürfnissen der Mehrheit der Bevölkerung interessiert sind und stattdessen Außenstehende unverhältnismäßig bevorzugt werden („im Ausland [...] Geld erstmal rausgeschmissen“; BM1, Pos. 18). In den Gesprächen wird somit auch eine klare Unterscheidung zwischen der Mehrheit der eigenen Bevölkerung und den anderen erkennbar, die auf spezifisch rechtspopulis-

504 Mudde (2020), S. 20; vgl. Heitmeyer (2018/2022); Wildt (2017), S. 98.

505 Amlinger/Nachtwey (2022), S. 275; vgl. Zick et al. (2023), S. 96f.

506 Mudde (2020), S. 21, kursiv im Original. Vgl. Müller (2016), S. 18f. Nach populistischer Lesart wird der Gemeinwille des Volkes als vorpolitisch aufgefasst, als etwas, das nicht durch langwierige (parlamentarische) Debatten und Prozesse mühsam ausgehandelt werden muss.

tische Vorstellungen von eindeutigen (ethnischen) Zugehörigkeiten und klaren nationalen Grenzen hinweist.⁵⁰⁷

Insgesamt ist im Muster „Gegensatz“ eine Offenheit gegenüber ethnozentrischen Einstellungen feststellbar, die etwa in der Forderung nach Schutz der eigenen Bevölkerung bei gleichzeitiger Abwertung anderer zum Ausdruck kommt.⁵⁰⁸ In den Gesprächen wird dies besonders durch die Abwertung (orts-)fremder Personengruppen deutlich. Durch xenophobe Äußerungen über kinderreiche „rumänische Großfamilien“ (BM9, Pos. 8) oder einen respektlosen „russischen Lastwagenfahrer“ (BM7, Pos. 30) werden (orts-)fremde Personengruppen mit stereotypen Eigenschaften belegt und pauschal abgewertet („spezielle Zielgruppen [...] [in] Berlin“; BM1, Pos. 20).

Ausgehend von eigener, persönlich empfundener Ohnmacht weist das Muster „Gegensatz“ somit verschiedene Aspekte und Einstellungsmuster auf, die auf ein (rechts-)populistisches Weltbild hindeuten und die in der Summe als demokratiegefährdend zu bewerten sind. Durch die Typologie wird deutlich, dass diese Muster bereits im zugrunde liegenden Rollenverständnis „Managen“ angelegt sind: Können die Erwartungen an (eigene) starke Führung, den instrumentellen Charakter von Politik sowie die Forderung nach einem starken und durchsetzungsfähigen Staatsapparat nicht erfüllt werden, wird den übergeordneten politischen Ebenen vorgeworfen, nicht im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung zu handeln. Die Vertreter:innen und Institutionen der liberal-repräsentativen Demokratie, vor allem auf bundespolitischer Ebene, werden als schwach und korrumpiert angesehen. Die Wahl (rechts-)populistischer Parteien wird als Protestwahl legitimiert.

Im Muster „Resignation“ zeigen sich demokratiegefährdende Tendenzen nicht in der Offenheit gegenüber populistischer Argumentation und Agitation, sondern im politischen Desinteresse und dem persönlichen Rückzug aus der aktiven Politik. Erkennbar wird eine apathische Haltung gegenüber Institutionen der parlamentarischen Demokratie, die auf eine gewisse „demokratische Entfremdung“⁵⁰⁹ schließen lassen. Nach Ansicht der Bürgermeister:innen 3, 6 und 14 verhindert insbesondere die „ausufernde Bürokratie“ (BM6, Pos. 139), dass die eigene Tätigkeit wie gewünscht ausgeübt, der kommunalpolitische Repräsentationsanspruch erfüllt und die kommunale Selbstverwaltung realisiert werden kann. Durch vielfältige Ein-

507 Vgl. Müller (2016), S. 21; Wildt (2017), S. 104f.

508 Vgl. Heitmeyer (2018/2022), S. 314f., 323f.

509 Schäfer/Zürn (2021), S. 164; vgl. Robert Bosch Stiftung (2021), S. 28ff.

schränkungen empfinden sich die Gesprächspartner:innen persönlich als handlungsunfähig, in der Konsequenz ziehen sie sich resigniert aus der Kommunalpolitik zurück und wenden sich insgesamt von der Politik ab.

Eine demokratiegefährdende Tendenz kann hier in der politischen „Teilnahmslosigkeit“⁵¹⁰ und „Gleichgültigkeit“⁵¹¹ an politischen Prozessen und Institutionen erkannt werden. Die Gesprächspartner:innen haben sich innerlich vom Politikbetrieb entfernt und verhalten sich gegenüber dem politischen System indifferent. Nach eigener Wahrnehmung ist ohnehin keine Einflussnahme möglich, deshalb werden die gegebenen Umstände von den Bürgermeister:innen passiv hingenommen („man muss ganz einfach die Demokratie akzeptieren“; BM3, Pos. 9). Die apathische Haltung ist durch das kümmernde und konsensual geprägte Rollenverständnis vorgeprägt: Da sich die Bürgermeister:innen nach eigener Einschätzung nicht angemessen um die Bürger:innen der Kommune kümmern können und kein umfassender Konsens möglich ist, ziehen sie sich persönlich erschöpft zurück. In der Folge fehlt den Gesprächspartner:innen im Muster „Resignation“ die mentale Stärke, Institutionen, Prozesse und Akteur:innen der liberal-parlamentarischen Demokratie aktiv verteidigen zu können.

Ebenso deuten sich im Muster „Teilhabe“, in dem sich erfüllte Erwartungen mit einer objektiven Positionierung als Expert:in verbinden, demokratiegefährdende Tendenzen an. Dies geschieht allerdings in sehr schwacher Ausprägung, da alle Gesprächspartner:innen mit diesem Muster erfüllte Rollenerwartungen aufweisen.⁵¹² Dennoch wird deutlich, dass die (neutrale) Expert:innen-Perspektive genutzt wird, um eine gewisse Skepsis gegenüber parlamentarischen Institutionen und deren Repräsentationsfähigkeit zum Ausdruck zu bringen („diese repräsentative Demokratie muss sich daran erinnern wer ihnen den Auftrag gegeben hat“; BM4, Pos. 16). Im Muster „Teilhabe“ trifft die Forderung nach einer basisdemokratischen Stärkung der Bürger:innen mit einer „Mischung aus Aktivismus, Freiheitsdrang und Misstrauen“⁵¹³ gegenüber sämtlichen repräsentativen Institutionen und Instanzen zusammen („Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung der Stadträte und der Bevölkerung“; BM15, Pos. 54). Die Forderung nach direktdemokratischer Mitwirkung und dem Ausbau plebiszitärer Elemente geht mit

510 Robert Bosch Stiftung (2021), S. 30.

511 Ebd.

512 Der Fall, dass ein nicht erfülltes Rollenverständnis „Ermöglichen“ vorliegt, ist im vorliegenden Sample aktiver Bürgermeister:innen nicht feststellbar, jedoch in der Literatur zu finden (siehe Kap. 5.3.4).

513 Robert Bosch Stiftung (2021), S. 37.

dem Bedürfnis einher, sich zumindest teilweise „von der institutionellen Politik zu emanzipieren“⁵¹⁴.

Die Typologie offenbart somit drei demokratiegefährdende Tendenzen von sehr unterschiedlicher Qualität. Diese reichen von vagen Zweifeln an den repräsentativen Institutionen (Muster „Teilhabe“) über den Rückzug aus der aktiven Politik und politisches Desinteresse (Muster „Resignation“) bis hin zur offenen Artikulation (rechts-)populistischer Systemkritik und ethnozentrischer Einstellungen (Muster „Gegensatz“). Durch die typologische Einordnung wird deutlich, dass die Qualität der demokratiegefährdenden Tendenzen in Verbindung mit dem jeweiligen Rollenverständnis steht und mit den nicht-erfüllten Erwartungshaltungen zusammenhängt. Grundsätzlich wird durch die vorliegende Typologie aufgezeigt, dass unter aktiven Bürgermeister:innen demokratiegefährdende Einstellungsmuster und Tendenzen nachweisbar sind. Somit werden Ergebnisse der Einstellungsforschung bestätigt und reproduziert, die in Bezug auf die gesamte deutsche Bevölkerung in repräsentativen Studien mehrfach belegt sind.⁵¹⁵ Obwohl die untersuchten Bürgermeister:innen gewissermaßen aus der Mitte der Gesellschaft stammen, ausschließlich kleinen Kommunen vorstehen und teilweise ehrenamtlich tätig sind, überrascht die offene Artikulation demokratiegefährdender Tendenzen unter lokalpolitischen Akteur:innen.

9.2.2 Umgang mit der AfD in den Kommunen

Zusätzliche Relevanz bekommen die nachgewiesenen demokratiegefährdenden Tendenzen der Bürgermeister:innen in Bezug auf das Auftreten der rechtspopulistischen und teilweise rechtsextremen AfD in strukturschwachen Regionen⁵¹⁶ und Kommunen.⁵¹⁷ Anknüpfend an Debatten in der politischen und medialen Öffentlichkeit, in denen lokalpolitische Verantwortungsträger:innen entweder für einen pragmatischen Umgang⁵¹⁸ oder

514 Ebd., S. 36.

515 Vgl. Robert Bosch Stiftung (2021); Zick et al. (2023), S. 91ff.; Holtmann et al. (2024).

516 Vgl. Vorländer (2020); Diermeier (2020); Förtner et al. (2020).

517 Vgl. Hummel/Taschke (2024); Schroeder et al. (2024).

518 Für einen offenen Umgang mit der AfD plädieren etwa Martina Schweinsburg (CDU), langjährige Landrätin im Kreis Greiz (Thüringen) (Focus-Online, 27.07.2023), Michael Brychcy (CDU), Bürgermeister von Waltershausen (Thüringen) und Präsident des Städte- und Gemeindebundes Thüringen (Deutschlandfunk, 27.05.2024), sowie Steffen Baumgart (SPD), Landrat im Kreis Jerichower Land (Sachsen-Anhalt) (MDR, 10.06.2024).

eine klare Abgrenzung⁵¹⁹ von der AfD auf kommunaler Ebene plädieren, bringen die untersuchten Bürgermeister:innen fünf charakteristische Haltungen zum Ausdruck.⁵²⁰ Es zeigt sich, dass der individuelle Umgang der Bürgermeister:innen mit der AfD im engen Zusammenhang mit der wahrgenommenen Erfüllung der eigenen Erwartungen steht.

Offenheit gegenüber der AfD und Verständnis für deren Wähler:innen wird vor allem von den Bürgermeister:innen im Muster „Gegensatz“ gezeigt: Die Wahl der AfD wird als ein angemessenes Mittel angesehen, um Unzufriedenheit mit den gesellschaftlichen und politischen Zuständen zum Ausdruck zu bringen. Durch die explizite Unterstützung der These vom „Protestwähler“ (BM1, Pos. 72) wird die Wahl der AfD als „moralisch akzeptierte Position“⁵²¹ anerkannt. Die klare Abgrenzung der eigenen Bevölkerung gegenüber dem „Ausland“ (BM1, Pos. 18) und die stereotype Abwertung (orts-)fremder Personengruppen („rumänische Großfamilien“; BM9, Pos. 8) verdeutlicht zudem inhaltliche Anschlussfähigkeit an die AfD, die in ihrer Programmatik von einem ethnisch homogenen Volk mit klaren Grenzen von Zugehörigkeit und Nichtzugehörigkeit ausgeht.⁵²² Die Gesprächspartner:innen tragen somit als lokale politische Akteur:innen zur Legitimierung der AfD sowie zur „Normalisierung rechtspopulistischer und rechtsextremer Diskurse“⁵²³ auf kommunaler Ebene bei. In direktem Kontrast dazu distanzieren sich die Bürgermeister:innen im Muster „Eigenständigkeit“ unter normativen Gesichtspunkten sehr deutlich von den politisch rechten Themen und dem rechtsextremen Personal der AfD („absolut rechten Socken“; „Lichtjahre voneinander entfernt“; BM8, Pos. 36). Diese Bürgermeister:innen heben normative Wertvorstellungen hervor und

519 Für eine klare Abgrenzung gegenüber der AfD sprechen sich etwa André Berghegger, Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes (Handelsblatt, 07.06.2024), sowie Hans-Günther Hennecke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages (FAZ, 05.08.2023), aus.

520 Zwar sehen die Gesprächspartner:innen den Einfluss politischer Parteien in der kommunalen Politik übereinstimmend als gering an (siehe Kap. 4.3.1), im Hinblick auf die AfD werden jedoch unterschiedliche Argumentationsmuster sichtbar.

521 Mudde (2020), S. 129.

522 Vgl. Müller (2016), S. 21; Wildt (2017) beobachtet, „dass innerhalb der AfD Begriffe wie ‚Volksgemeinschaft‘ oder ‚völkisch‘ salonfähig werden, weil damit an semantische Felder von ‚Volk‘ angeknüpft werden kann, mit denen ethnische Zugehörigkeitsmerkmale verstärkt werden“ (S. 115). Diese ethnisch-völkische Definition des „Volkes“ steht im Widerspruch zur grundgesetzlichen Auffassung der Volkssouveränität, die das „Volk“ über die Kriterien der politischen Gleichheit und der Rechte als Bürger:in konstituiert.

523 Wodak (2020).

verteidigen eine politische Kultur, die von Inklusion und Konsens geprägt ist.

Weiter wird deutlich, dass aus der Position „Resignation“ die mentale Stärke fehlt, sich aktiv gegen die AfD zu positionieren. Obwohl die AfD den kommunalpolitischen Konsens empfindlich stört („ist schon schlimm“; BM14, Pos. 44), schaffen es die Gesprächspartner:innen nicht, sich angemessen zur Wehr zu setzen oder normative Wertvorstellungen zu verteidigen. Im Muster „Verantwortung“ wird dagegen vor allem die fehlende Sachlichkeit und Konstruktivität der AfD beklagt („die Schuld immer gerne abgewälzt“; BM18, Pos. 10). Die Partei wird zwar abgelehnt, prinzipiell ist jedoch eine opportune Zusammenarbeit mit Vertreter:innen der AfD möglich, wenn diese sachlich auftreten oder dies bei der Suche nach politischen Mehrheiten hilfreich ist. Aus der Perspektive „Teilhabe“ wird die AfD eher neutral, im Sinne eines sozialen Experiments, verstanden und distanziert betrachtet („schon spannend“; BM10, Pos. 32). Von diesen Bürgermeister:innen werden vor allem die übergeordneten Politiker:innen in die Pflicht genommen, die Bürger:innen angemessen zu repräsentieren und ausreichend Möglichkeiten zur partizipativen Mitwirkung bereitzustellen.

Insgesamt wird beim Umgang mit (rechts-)populistischen Parteien wie der AfD ein politischer Ermessensspielraum deutlich, der von den untersuchten Bürgermeister:innen sehr unterschiedlich ausgefüllt wird. Die fünf typologischen Muster zeigen, dass die Gesprächspartner:innen, als lokale politische Akteur:innen, verschieden mit der AfD und ihren Wähler:innen umgehen. Verständnis („Gegensatz“) oder Hilflosigkeit („Resignation“) sind dann feststellbar, wenn die eigene Handlungsfähigkeit als mangelhaft wahrgenommen wird. Aus der Typologie kann somit abgeleitet werden, dass die AfD auf kommunaler Ebene günstigen Nährboden vorfindet, wenn sich Bürgermeister:innen finanziell ohnmächtig („Gegensatz“) oder rechtlich eingeschränkt sehen („Resignation“). Analog dazu können Bürgermeister:innen der AfD auf lokaler Ebene etwas entgegensetzen, wenn nach eigener Einschätzung kommunalpolitisch erfolgreich gehandelt wird („Verantwortung“), vor Ort konsensuale Lösungen herbeigeführt werden können („Eigenständigkeit“) oder eine aktive Beteiligung der Bürger:innen möglich ist („Teilhabe“). Die Typologie zeigt, dass handlungsfähige Bürgermeister:innen eher dazu in der Lage sind, rechtspopulistischen und -extremistischen Parteien wie der AfD auf kommunaler Ebene etwas entge-

genzusetzen und die „Normalisierung“⁵²⁴ (rechts-)populistischer Diskurse zu unterbinden.

9.2.3 (De-)Stabilisierung der Demokratie

Die Typologie verdeutlicht, dass von den Bürgermeister:innen als lokalen politischen Verantwortungsträger:innen sowohl stabilisierende als auch destabilisierende Impulse für die Demokratie ausgehen können. Ergänzend zu den bereits diskutierten Schulumeffekten lokaler Politik (siehe Kap. 9.1.2) zeigen sich vor allem die partizipativ eingestellten Bürgermeister:innen (Muster „Teilhabe“) überzeugt, dass durch die lokale Beteiligung der Bürger:innen legitimierende Effekte für das gesamte politische System erzielt werden. Durch vielfältige partizipative und plebiszitäre Möglichkeiten können Bürger:innen aktiv in Entscheidungsprozesse vor Ort eingebunden werden. Von der Basis des politischen Systems kann somit ein stabilisierender Impuls ausgehen, da das Gefühl politischer „Selbstwirksamkeit“ (BM4, Pos. 16) gestärkt und etabliert wird.

Ebenso werden im Muster „Eigenständigkeit“ stabilisierende Impulse deutlich: Besonders durch das eigenständige Finden gemeinsamer Lösungen vor Ort („gemeinsam die beste Lösung suchen“; BM12, Pos. 2) kann das politische System an der Basis gestärkt werden. In den Kommunen können durch konsensuales Handeln etwa Einkaufsmöglichkeiten etabliert („autark“; BM8, Pos. 24) oder Lösungsansätze für globale Themen erarbeitet werden („Klimaschutzkonzept“; BM19, Pos. 68). Auch im Muster „Verantwortung“ wird ein konsolidierender Impuls sichtbar. Dieser besteht vor allem darin, dass erfolgreiches Handeln der örtlichen Verantwortungsträger:innen die Legitimität und Akzeptanz des politischen Systems insgesamt erhöht. Indem lokalpolitisch für gute „Infrastruktur“ (BM18, Pos. 4) oder „stabile Einwohnerzahlen“ (BM13, Pos. 27) gesorgt wird, können Bürger:innen von der Leistungsfähigkeit des Staatsapparates und den Institutionen im gesamten Mehrebenensystem überzeugt werden („einheitliche Linien fahren“; BM5, Pos. 12).

Die Gespräche im ländlichen und strukturschwachen Untersuchungsgebiet machen deutlich, dass alle Bürgermeister:innen erkennbar bemüht sind, trotz mangelnder Wirtschaftskraft, rückläufigen Bevölkerungszahlen und ungünstiger Zukunftsprognosen handlungsfähig zu sein und zu blei-

524 Hummel/Taschke (2024), S. 5; vgl. Richter et al. (2021); Mullis/Miggelbrink (2022).

ben. Die Gesprächspartner:innen versuchen, die Herausforderungen in den sogenannten „Schrumpfsregionen“⁵²⁵ anzunehmen. Lokalpolitisch soll dem „kumulativen Prozess des Abstiegs“⁵²⁶ entgegengewirkt und das Image als „Globalisierungsverlierer“⁵²⁷ widerlegt werden. Die typologischen Muster „Verantwortung“, „Eigenständigkeit“ und „Teilhabe“ verdeutlichen: Wenn es den Bürgermeister:innen nach eigener Wahrnehmung gelingt, trotz und entgegen der regionalen Strukturschwäche handlungsfähig zu sein, dann geht dies mit stabilisierenden Impulsen für das politische System einher.

Hingegen zeigen die Muster „Gegensatz“ und „Resignation“, dass von nicht-erfüllten Erwartungen und empfundener Handlungsunfähigkeit unter Bürgermeister:innen destabilisierende Impulse für die Demokratie ausgehen. Denn auch die Bürgermeister:innen der Muster „Gegensatz“ und „Resignation“ versuchen, die eigenen Ansprüche bestmöglich zu erfüllen. Jedoch gelingt es aufgrund finanzieller und rechtlicher Rahmenbedingungen nicht oder nur unzureichend, die selbst gesteckten Erwartungen durch eigenes Handeln zu erreichen. Die eigene Handlungsunfähigkeit wird in der Folge nicht auf individuelles Versagen, sondern auf Defizite des politischen Systems zurückgeführt. Im Muster „Gegensatz“ wird die Erwartung an einen starken und autoritär auftretenden Staat verfehlt, was sich im umfassenden Gefühl politischer Ohnmacht niederschlägt. In der Folge äußern die Gesprächspartner:innen rechtspopulistische Systemkritik, verschwörungstheoretische Versatzstücke und ethnozentrische Stereotype. Analog dazu führen die nicht-erfüllten Erwartungen an eine möglichst selbstständige Kommune im Muster „Resignation“ zur persönlichen Erschöpfung, zum Rückzug aus der (Kommunal-)Politik und zu politischem Desinteresse. Beide Argumentationsmuster beschädigen und destabilisieren die liberal-parlamentarische Demokratie, da sich lokale politische Akteur:innen entweder aus der aktiven Politik zurückziehen oder sich als direkten Gegensatz zu den übergeordneten Ebenen und den parlamentarischen Institutionen präsentieren.

Allerdings kann, wie die geführten Gespräche zeigen, davon ausgegangen werden, dass auch bei den Bürgermeister:innen der Argumentationsmuster „Verantwortung“, „Eigenständigkeit“ und „Teilhabe“ destabilisieren-

525 Schmalz et al. (2019), S. 11ff.; vgl. Gornig/Häussermann (1999), S. 358; Neu (2006); Wiegandt/Krajewski (2020), S. 17; Bertelsmann Stiftung (2024).

526 Dudek (2021), S. 423.

527 Südekum et al. (2017), S. 27.

de Impulse möglich sind, wenn der eigene Erfolg ausbleibt, die Selbstständigkeit der Kommune als gefährdet angesehen wird oder keine Partizipation der Bürger:innen erreicht werden kann. Durch die typologische Darstellung lässt sich nachvollziehen, dass demokratiegefährdende und destabilisierende Tendenzen prinzipiell bei allen Gesprächspartner:innen zum Vorschein kommen können, jedoch maßgeblich mit nicht-erfüllten Erwartungen zusammenhängen.⁵²⁸ Die qualitative Analyse zeigt: Eine Stärkung der Handlungsfähigkeit von kommunalpolitischen Akteur:innen kann demokratiegefährdende Tendenzen an der Basis des politischen Systems vorbeugen.

9.3 Stärkung kommunaler Handlungsfähigkeit

Die fünf typologischen Argumentationsmuster verdeutlichen, dass durch eine strukturelle Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit die Demokratie an der Basis des politischen Systems stabilisiert und widerstandsfähiger gemacht werden kann. Bürgermeister:innen sind eher dazu in der Lage, Institutionen und Abläufe der parlamentarischen Demokratie zu unterstützen und zu verteidigen, wenn sie sich selbst als handlungsfähig wahrnehmen. Dagegen werden die liberale Demokratie und die parlamentarischen Institutionen vor allem durch die handlungsunfähigen Bürgermeister:innen (Muster „Gegensatz“ und „Resignation“) in Zweifel gezogen (siehe Kap. 9.2.3). Die fehlende eigene Handlungsfähigkeit wird auf die Rahmenbedingungen zurückgeführt und als Defizit des politischen Systems wahrgenommen. Durch eine Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit kann zumindest vorgebeugt werden, dass sich lokale politische Akteur:innen konträr zum politischen System präsentieren oder resigniert zurückziehen. Ausgehend von den Gesprächen wird deutlich, dass hierzu vor allem die finanziellen, rechtlichen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen von Relevanz sind.

Erstens kann die empfundene Handlungsfähigkeit der Kommunen unmittelbar durch mehr finanziellen Mittel verbessert werden. Alle Bürgermeister:innen berichten, dass die finanzielle Situation der Kommunen in der strukturschwachen Region mindestens angespannt ist (siehe Kap. 6.1).

528 Aus dem Gesprächsmaterial geht nicht hervor, wie die individuellen Einstellungsmuster entstanden sind, etwa durch biografische Prägungen oder Schlüsselerlebnisse.

Die eigene Kommune wird als „chronisch unterfinanziert“ (BM1, Pos. 6) beschrieben,⁵²⁹ vor allem Investitionen sind nach Wahrnehmung der Bürgermeister:innen nur durch zusätzliche Fördermittel oder Kreditaufnahme möglich. Die finanzielle Situation wird besonders von den Bürgermeister:innen im Argumentationsmuster „Gegensatz“ als Einschränkung der Handlungsfähigkeit wahrgenommen, was in Verbindung mit fundamentaler Kritik am politischen System steht.⁵³⁰

Zweitens kann die kommunale Selbstverwaltungsfähigkeit durch die Reduzierung von Vorschriften und Auflagen gestärkt werden. Vor allem bei Bauprojekten werden die umfangreichen Richtlinien von den Bürgermeister:innen übereinstimmend als hinderlich und untauglich für die kommunale Praxis beschrieben. Insbesondere im Argumentationsmuster „Resignation“ werden Vorschriften und Auflagen als Einschränkung der eigenen Handlungsfähigkeit empfunden⁵³¹ und stehen in Zusammenhang mit dem apathischen Rückzug aus der (kommunalen) Politik. Aber auch die Bürgermeister:innen im Muster „Teilhabe“ berichten sehr offen davon, bewussten den Bruch von geltenden Regelungen in Kauf zu nehmen, um die eigene Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.⁵³²

Drittens kann die Handlungsfähigkeit kleiner Kommunen durch eine bessere Personalausstattung der Kommunalverwaltungen gestärkt werden. Alle Bürgermeister:innen sind der Meinung, dass zwischen den administrativen Aufgaben und den personellen Möglichkeiten der kleinen Kommunalverwaltung ein Missverhältnis besteht (siehe Kap. 4.4.1). Deutlich wird dies in der dynamischen Krisensituation der Corona-Pandemie, wo die Bürgermeister:innen die eigenen kleinen Verwaltungen durch schnell wechselnde, unübersichtliche Vorschriften zum Teil als stark herausgefor-

529 So heißt es etwa: „weil ich die finanziellen Mittel nicht habe“ (BM14, Pos. 50); „das ist ein riesen Problem, weil hier einfach kein Geld da ist“ (BM15, Pos. 70).

530 Im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit ist die finanzielle Stellschraube sehr wichtig, ein direkter Zusammenhang besteht jedoch nicht und wird dadurch widerlegt, dass sich auch bayerische Bürgermeister:innen „gegensätzlich“ positionieren. Zwar wird im sächsisch-bayerischen Vergleich deutlich, dass die bayerischen Kommunen von landespolitischen Förderprogrammen profitieren und die finanzielle Grundausstattung etwas höher ist als in Sachsen. Im Vergleich zu strukturstarken Kommunen in anderen Gebieten Bayerns verfügen die untersuchten Städte und Gemeinden im strukturschwachen Wahlkreis Hof allerdings über weniger finanzielle Mittel.

531 Beispiele: „wir würden viel mehr bauen lassen, wenn wir dürften“ (BM3, Pos. 97); „da habe ich fast mit jedem Bauvorhaben Probleme, Umwelt, Wasserrecht, alles was da hineinspielt“ (BM14, Pos. 4).

532 Beispiel: „wenn man alles bis zum letzten beachten würde, würde man wahrscheinlich gar nichts machen können“ (BM10, Pos. 22).

dert ansehen.⁵³³ Auch über die Krisensituation hinaus fehlen in den kleinen Städten und Gemeinden häufig die Möglichkeiten und personellen Ressourcen, sich angemessen mit Vorschriften und Auflagen auseinanderzusetzen. Sichtbar wird dies etwa beim hohen Arbeitsaufwand, der nach Ansicht aller Bürgermeister:innen bei der Beantragung von Fördergeldern nötig ist.⁵³⁴

Basierend auf den qualitativen Gesprächen mit den Bürgermeister:innen zeigt sich: Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit bestehen vor allem im Bereich der finanziellen Mittel, der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Ressourcen der Verwaltung. Jedoch geht es den Bürgermeister:innen dabei nicht ausschließlich um mehr Geld, weniger Bürokratie oder mehr Personal. Ebenso wichtig ist das Signal der Anerkennung, das durch die übergeordneten politischen Instanzen gesendet wird. Die qualitativen Gespräche verdeutlichen: Durch eine strukturelle Stärkung kann den lokalen politischen Akteur:innen grundsätzlich der Eindruck vermittelt werden, dass sie und ihre Kommunen wichtig und ihre Perspektiven relevant sind.

Insbesondere die Argumentationsmuster „Gegensatz“ und „Resignation“ zeigen, dass die fehlende eigene Handlungsfähigkeit auf Defizite der übergeordneten politischen Ebenen zurückgeführt und von den Bürgermeister:innen als systematische Missachtung kommunaler Perspektiven verstanden wird. Beide Muster verdeutlichen den hier bestehenden Eindruck, dass die lokalen Probleme und Sichtweisen von den übergeordneten Instanzen als irrelevant angesehen werden.⁵³⁵ Durch eine Sicherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit können somit Anerkennung, Vertrauen und Respekt zwischen allen Gliedern des politischen Systems gestärkt werden. Außerdem können gegensätzliche und resignierte Argumentationsmuster unter Bürgermeister:innen verhindert oder ihnen vorgebeugt werden.

533 Beispiele: „was uns dann auch einfach ein bisschen überfordert, ne, wir kriegen dann ähm da wird jeden zweiten Tag wird die Corona Verordnung geändert“ (BM1, Pos. 104); „ging ja immer mal hin und her, dann auch kurzfristige Öffnungen kurzfristige Schließungen“ (BM13, Pos. 17).

534 Beispiele: „Förderprogramme sind immer auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ (BM5, Pos. 104); „das halt häufig langwierig ist, bis man so einen Antrag gestellt hat, dass man häufig nachbessern muss, dass es extrem viel Aufwand in der Abwicklung bedeutet“ (BM15, Pos. 32).

535 Beispiele: „die sitzen sonstwo, [...] die kennen den Ort gar nicht ähm und sollen aber ähm über uns bestimmen“ (BM1, Pos. 86); „im Landkreis, oder im Freistaat [...] der weiß doch teilweise gar nicht, wo KOMMUNE liegt“ (BM14, Pos. 60).

Die Gespräche machen deutlich, dass der wahrgenommene Handlungsrahmen zumindest indirekt durch die übergeordnete Landes- und Bundespolitik beeinflussbar ist. Zwar besteht, wie bereits dargestellt (siehe Kap. 6.3 und Kap. 9.1), kein Zusammenhang zwischen den Erwartungserfüllungen und dem jeweiligen Handlungsrahmen des Bundeslandes. Jedoch zeigen die Gespräche im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet, dass landesspezifische Förderprogramme und -möglichkeiten in Bayern gelobt und in Sachsen kritisiert werden (siehe Kap. 6.2.1). Deutlich wird, dass die empfundene Handlungsfähigkeit der Bürgermeister:innen durch landespolitische Fördermöglichkeiten unmittelbar verbessert oder verschlechtert werden kann. Während die sächsischen Bürgermeister:innen den Wegfall von Fördermöglichkeiten im Bereich Straßen- und Brückenbau beklagen, heben alle bayerischen Bürgermeister:innen explizit die Vorzüge des Programms „Förderoffensive Nordostbayern“ hervor. Als hilfreich werden besonders die hohe Förderquote von 90 Prozent sowie die einfache, schnelle und unkomplizierte Antragstellung empfunden. Das landesspezifische Förderprogramm sorgt dafür, dass finanzielle Mittel ohne großen Arbeitsaufwand abgerufen werden können. Zwar sind auch unter bayerischen Bürgermeister:innen nicht-erfüllte Erwartungen feststellbar, dennoch zeigt sich, dass die wahrgenommene kommunale Handlungsfähigkeit durch das Förderprogramm verbessert werden kann.

Die Gespräche im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet zeigen, dass die regionale Strukturschwäche von den lokalen politischen Akteur:innen als eine große Herausforderung empfunden wird, die weder selbst verschuldet ist noch aus eigener Kraft gelöst werden kann. Im direkten Vergleich zwischen dem sächsischen und dem bayerischen Wahlkreis wird allerdings deutlich, dass die regionalen Herausforderungen weder gleich sind noch von den Bürgermeister:innen als gleich wahrgenommen werden. Die qualitative Herangehensweise schafft Verständnis für die Herausforderungen, vor denen sächsische Bürgermeister:innen über 30 Jahre nach dem Ende der DDR stehen: Messbare Unterschiede bei den finanziellen Handlungsspielräumen der Kommunen⁵³⁶ werden von materiellen Hinterlassenschaften der DDR-Vergangenheit und der Transformation seit 1990 verschärft, beispielsweise in Form von kommunalen Wohnungsbeständen, ungeklärten

536 Die durchschnittliche kommunale Steuerkraft ist in Bayern (1.233,25 € je EW) deutlich stärker als in Sachsen (668,12 € je EW). Dies betrifft auch die untersuchten Bundestagswahlkreise Vogtlandkreis (581,46 € je EW) und Hof (860 bis 920 € je EW) (siehe Kap. 3.2.2, insbesondere Abb. 4).

Eigentumsfragen oder verwahrlosten Liegenschaften. Ergänzt wird dies von immateriellen Gegebenheiten wie fragmentierten Vereinsstrukturen und einem weniger etablierten Parteiensystem auf lokaler Ebene. Verschiedene strukturelle Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern wurden schon vielfach herausgearbeitet und thematisiert.⁵³⁷ Durch die vorliegenden Ergebnisse können die spezifisch lokalen Perspektiven der Bürgermeister:innen ergänzt und in Bezug auf die wahrgenommene Handlungsfähigkeit vor Ort diskutiert werden.

Die Gespräche verdeutlichen, dass die Handlungsfähigkeit der kleinen Kommunen durch niederschwellige Förderprogramme des jeweiligen Bundeslandes verbessert werden kann, zumindest indirekt. Allerdings wird eine gewisse Diskrepanz sichtbar: Finanzstarke Bundesländer können effektiver auf regionale Strukturprobleme reagieren als finanzschwache. Der finanziell wohlhabende Freistaat Bayern ist offenkundig dazu in der Lage, ein leistungsstarkes Förderprogramm für die nordöstlichen Landkreise zu etablieren und betroffene Kommunen gezielt zu unterstützen („Förderoffensive Nordostbayern“). Dagegen verfügt der Freistaat Sachsen insgesamt über weniger finanzielle Mittel, gleichzeitig sind viele Regionen des Bundeslandes von Strukturschwäche betroffen. Ausgehend von den Gesprächen wird deutlich: Die Probleme kleiner Kommunen in strukturschwachen Regionen können weder durch die Kommunen selbst noch allein durch die jeweiligen Bundesländer gelöst werden. Insbesondere die Kommunen finanzschwacher Länder sind auf die gezielte Unterstützung durch die Bundespolitik angewiesen.

Diese Ergebnisse sind deutschlandweit für kleine Kommunen relevant, die sich in strukturschwachen Regionen befinden und von finanziellen, demografischen und politischen Problemen betroffen sind. Ein bundespolitisches Förderprogramm kann gezielt dazu beitragen, deutschlandweit die kommunale Handlungsfähigkeit von kleinen Gemeinden in strukturschwachen Regionen zu erhöhen. Dies ist im Sinne der Demokratie an der Basis des politischen Systems: Durch das Gefühl der Handlungsfähigkeit kann demokratiegefährdenden Tendenzen in den individuellen Einstellungsmustern der lokalpolitischen Akteur:innen vorgebeugt werden. Damit wird nicht nur die Demokratie stabilisiert und widerstandsfähiger, sondern auch

537 Vgl. Lorenz (2011); Mau (2024); Vogel et al. (2024). Eine spezifisch ostdeutsche Identität, deren Konstruktion etwa Oschmann (2023) darstellt und problematisiert, wird in den offenen Ausführungen der Gesprächspartner:innen in einem ost- und einem westdeutschen Bundesland dagegen nicht angesprochen.

der Normalisierung (rechts-)populistischer Parteien wie der AfD auf kommunaler Ebene entgegengewirkt.⁵³⁸ Dazu ist es allerdings nötig, die politische Bedeutung der kommunalen Ebene nicht primär in den formellen Zuständigkeiten als Verwaltungsorgan⁵³⁹ oder dem Grad der Parteipolitisierung⁵⁴⁰ festzumachen, sondern die Kommunen grundsätzlich als demokratische Basis des politischen Systems anzusehen. Durch gezielte bundes- und landespolitische Weichenstellungen kann die kommunale Handlungsfähigkeit finanziell und rechtlich abgesichert sowie den Bürgermeister:innen als lokalen Akteur:innen an der Basis des politischen Systems die nötige Anerkennung vermittelt werden.

538 Weiterführend kann auch rechtsextremer Landnahme in ländlichen Gebieten vorgebeugt werden, indem lokalpolitische Verantwortungsträger:innen etwa die Immobiliennutzung durch politisch rechte Akteur:innen erkennen und verhindern (vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt et al. 2024).

539 Der unpolitische Charakter lokaler Politik wird vordergründig auf die fehlende Gesetzgebungskompetenz (Legislativfunktion) zurückgeführt (vgl. Wehling 2011, S. 304; Lenz 2020, S. 350). Diesen Aspekt betonte 2023 auch Friedrich Merz, Parteivorsitzender der CDU, im ZDF-Sommerinterview (23.07.2023, ab Min. 4:18).

540 Siehe Holtmann (1999), S. 209; Kleinfeld (1996), S. 57ff.; Wehling (2011), S. 308; Kersting (2021b), S. 31; Grotz/Schroeder (2021), S. 393.

