

10. Fazit: Handlungsfähige Bürgermeister:innen und krisenfeste Kommunen

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht die Frage, wie es angesichts multipler Krisen um die Kommunen und die lokalen Führungskräfte bestellt ist – und wie sie krisenfest gemacht werden können. Die Corona-Pandemie wird als eine von vielen multiplen Krisensituationen aufgefasst, denen sich die lokalen Akteur:innen ausgesetzt sehen. Mithilfe der Grounded-Theory-Methodologie (GTM) wurden 19 offene Gespräche mit Bürgermeister:innen kleiner Kommunen in den Bundestagswahlkreisen Vogtlandkreis (Sachsen, Nr. 166) und Hof (Bayern, Nr. 239) geführt. Die Analyse ermöglicht es, die qualitativen Gemeinsamkeiten und Unterschiede, die zwischen den Gesprächen bestehen, nachzuvollziehen und typologisch zu ordnen.

Zentrales Ergebnis ist, dass die Ausführungen der Bürgermeister:innen den fünf argumentativen Mustern „Gegensatz“, „Verantwortung“, „Resignation“, „Eigenständigkeit“ und „Teilhabe“ folgen. Diese Typologie geht aus den spontanen Reaktionen und den individuellen Schwerpunktsetzungen der Gesprächspartner:innen hervor, alle Kategorien und Kriterien wurden direkt aus dem Gesprächsmaterial abgeleitet. Das Modell erschließt sich über die drei Bezugsebenen der eigenen Tätigkeit als Bürgermeister:in, der Sphäre kommunaler Politik und der Rolle von Kommunen im politischen System. Strukturiert kann nachvollzogen werden, dass die Bürgermeister:innen auf ähnliche Bedingungen und Herausforderungen individuell sehr unterschiedlich reagieren. Außerdem wird das Zusammenspiel von Rollenerwartungen, Erwartungserfüllungen und charakteristischen Positionierungen in der Gesprächssituation erfasst. Im Sinne der GTM stellt die Typologie somit ein gegenstandsangemessenes, transparentes und plausibles Modell mit begrenzter (theoretischer) Reichweite dar. Dieses ergänzt und erweitert die politikwissenschaftliche Literatur um die Perspektiven der Bürgermeister:innen als politisch-administrative Führungskräfte. Außerdem können der Zustand der Demokratie an der Basis des politischen Systems diskutiert und Handlungsempfehlungen aufgezeigt werden.

Die fünf typologischen Muster wurden anhand der Aussagen von Bürgermeister:innen kleiner Kommunen in strukturschwachen Regionen hergeleitet: Diese verfügen über geringe finanzielle Möglichkeiten und personelle Ressourcen, gleichzeitig sind diese Regionen besonders durch rechts-

populistische Agitationen herausgefordert. In zukünftigen Forschungsansätzen können daher die Ergebnisse, die in einem begrenzten zeitlichen und räumlichen Rahmen ermittelt wurden, in anderen Gebieten Deutschlands oder Europas, in größeren Kommunen oder mit einer repräsentativen Anzahl an Bürgermeister:innen überprüft werden. Insbesondere die mehrdimensionalen Rollenverständnisse der Bürgermeister:innen und das Zusammenspiel aus Erwartungshaltungen und Erwartungserfüllungen, die im Rahmen dieses qualitativen Ansatzes erstmals herausgearbeitet wurden, bieten Möglichkeiten für weiterführende Analysen.

Die Typologie ermöglicht ein differenziertes Verständnis für die Dynamiken erfüllter und nicht-erfüllter Erwartungen von Bürgermeister:innen, die politische und verwaltungstechnische Verantwortung tragen. Als direkt gewählte lokalpolitische Akteur:innen befinden sich Bürgermeister:innen an der Schnittstelle zwischen Bürger:innen und übergeordneten politischen Ebenen. Als lokale Verantwortungsträger:innen repräsentieren sie die öffentliche Verwaltung vor Ort, als politische Führungspersonen prägen sie die (lokale) politische Kultur. Sie setzen eigene Schwerpunkte und den Ton – in der lokalen Politik der Kommune, aber auch in Bezug auf die liberal-parlamentarische Demokratie im gesamten Mehrebenensystem. Von den Bürgermeister:innen gehen somit wichtige Impulse zur Stabilisierung oder Destabilisierung der Demokratie aus:⁵⁴¹ Wenn der Eindruck entsteht, ohnmächtig oder eingeschränkt zu sein, bringt dies auf individueller Ebene demokratiegefährdende Tendenzen zum Vorschein. Die Bürgermeister:innen wenden sich erschöpft und apathisch von der (Kommunal-)Politik ab („Resignation“) oder artikulieren offen Systemkritik und ethnozentrische Einstellungen („Gegensatz“). Zudem werden (rechts-)populistische Parteien wie die AfD normalisiert, wenn die lokalpolitischen Akteur:innen mit Offenheit („Gegensatz“) oder Hinnahme („Resignation“) reagieren.

Während von handlungsunfähigen Bürgermeister:innen destabilisierende Impulse auf die liberal-parlamentarische Demokratie ausgehen, kann diese durch handlungsfähige Bürgermeister:innen stabilisiert werden. Die Mehrzahl der Gesprächspartner:innen betonen das legitimierende Potenzial der lokalpolitischen Ebene und der Sphäre kommunaler Politik: Indem die Bürgermeister:innen die sachpolitische Verantwortungsübernahme vor Ort demonstrieren („Verantwortung“), die selbstständige Entwicklung lo-

541 In dieser Untersuchung wurden die Perspektiven der Bürgermeister:innen erfasst. Wie sich die (de-)stabilisierenden Impulse auf die Bürger:innen der Kommune und die lokale Gemeinschaft auswirken, kann Gegenstand weiterführender Untersuchungen sein.

kaler Lösungen hervorheben („Eigenständigkeit“) und die direkte Einbindung der Bürger:innen in politische Entscheidungsprozesse unterstreichen („Teilhabe“), machen sie den Anspruch geltend, zur Stärkung der Demokratie beizutragen. Die Bürgermeister:innen stellen ihren jeweiligen Beitrag zur Gestaltung und Problemlösung heraus, der trotz globaler Krisensituationen und regionaler Strukturschwäche zur Geltung kommen kann. Durch die Hervorhebung der eigenen Handlungsfähigkeit versuchen die Bürgermeister:innen somit auch, der pauschalen und stigmatisierenden Zuschreibung als einer Region der Globalisierungs- oder Transformationsverlierer:innen entgegenzuwirken.

Die Untersuchung zeigt, dass handlungsfähige Bürgermeister:innen nicht nur eine Verbesserung der Situation vor Ort in den Kommunen gewährleisten, sondern auch stabilisierende und legitimierende Impulse für die gesamte liberal-parlamentarische Demokratie setzen. Ziel der Landes- und Bundespolitik sollte daher die flächendeckende Sicherstellung kommunaler Handlungsfähigkeit sein: Bürgermeister:innen sollten sich eben nicht ohnmächtig oder eingeschränkt fühlen. Dazu müssen Kommunen finanziell unterstützt, lokale Entscheidungsspielräume respektiert und nach Möglichkeit die Handlungsfähigkeit der kleinen Kommunalverwaltungen verbessert werden. Besonders die rechtliche und finanzielle Stärkung kommunaler Handlungs- und Kompetenzbereiche kann entscheidend dazu beitragen, dass Bürgermeister:innen die eigenen Erwartungen eher als erfüllt ansehen und die Zufriedenheit mit dem politischen System gesteigert wird.

Die Gespräche zeigen, dass in den sächsischen Kommunen erhöhter Handlungsbedarf besteht. Der qualitative Vergleich zwischen strukturschwachen Kommunen im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet, die als exemplarische Beispiele für ost- und westdeutsche Bundesländer ausgewählt wurden, verdeutlicht: Die wahrgenommenen Herausforderungen sind nicht gleich. Sächsische Bürgermeister:innen nehmen den eigenen Handlungsrahmen als ungünstiger wahr als ihre bayerischen Kolleg:innen. Die regionale Strukturschwäche wird durch materielle und immaterielle Altlasten aus der DDR und infolge der Transformation seit 1990 verstärkt. Gleichzeitig verdeutlicht die offene Gesprächsführung, dass die strukturellen Unterschiede zwischen Sachsen und Bayern von den Bürgermeister:innen rein deskriptiv erörtert und nicht mit spezifischen ost- oder westdeutschen Identitäten in Verbindung gebracht werden. Über 30 Jahre nach dem Ende der DDR geht es den Bürgermeister:innen um konkrete und aktuelle Herausforderungen vor Ort, nicht um Narrative der deutsch-deutschen Teilung oder der anschließenden Transformation.

Entgegen der Annahme eindeutiger Ost-West-Unterschiede zeigt die Verteilung der Argumentationsmuster „Gegensatz“ und „Resignation“, dass sich sowohl sächsische als auch bayerische Bürgermeister:innen als handlungsunfähig empfinden. Neben den zuständigen Bundesländern ist somit vor allem die Bundespolitik gefordert: Deutschlandweit sollten die Belange kleiner Kommunen ernst genommen und die lokale Handlungsfähigkeit in strukturschwachen Regionen insgesamt gestärkt werden. Die qualitative Analyse der individuellen Perspektiven verdeutlicht, dass die Bürgermeister:innen als politische Akteur:innen anerkannt und respektiert werden möchten. Denn sowohl die Abgrenzung zur Politik auf Landes- und Bundesebene als auch der Rückzug aus der (Kommunal-)Politik hängen mit dem Gefühl fehlender Anerkennung zusammen.

Als politisch-administrative Führungskräfte engagieren sich die Bürgermeister:innen mit sehr viel Herzblut, persönlicher Hingabe und zum Teil ehrenamtlich für ihre Kleinstadt oder Gemeinde. Umso wichtiger ist deshalb, dass sie sich als handlungsfähig wahrnehmen und sich dadurch als Teil des politischen Mehrebenensystems respektiert fühlen. Durch eine strukturelle Stärkung der Kommunen kann von der Landes- und Bundespolitik ein deutliches Signal der Anerkennung gesendet werden. So lässt sich verhindern oder zumindest die Wahrscheinlichkeit verringern, dass sich die Basis des föderalen Systems resigniert zurückzieht oder gegen die übergeordneten Ebenen wendet.

Für die Zukunft der liberal-parlamentarischen Demokratie und einer (welt-)offenen Gesellschaft spricht, dass die Mehrzahl der untersuchten Bürgermeister:innen die eigenen Erwartungen als erfüllt ansieht. Trotz multipler Krisenerscheinungen wie der Corona-Pandemie, wirtschaftlicher Probleme, finanzieller Engpässe und demografischer Herausforderungen in der strukturschwachen Region sowie Wahlerfolgen für rechtspopulistische Parteien besteht politische Handlungsfähigkeit – und wird als solche wahrgenommen. Vor allem im Hinblick auf zukünftige Krisensituationen zeigt die vorliegende Typologie, dass handlungsfähige Bürgermeister:innen als politisch-administrative Führungskräfte die Demokratie wehrhaft und strukturschwache Kommunen krisenfest machen können.