

4. Mehrdimensionale Rollenverständnisse

Ziel dieser Untersuchung ist es, Verständnis für die individuellen Perspektiven kommunalpolitischer Verantwortungsträger:innen und die von ihnen wahrgenommenen Herausforderungen in kleinen, strukturschwachen Kommunen zu schaffen. Dazu wurde den Bürgermeister:innen durch offene Gespräche ermöglicht, im Kontext der Corona-Pandemie eigene Schwerpunkte zu setzen und Probleme, die aus ihrer Sicht bestehen, zu schildern. Zur strukturierten Erfassung der vertretenen Positionen wurden die transkribierten Gespräche mittels Analysewerkzeugen der Grounded-Theory-Methodologie (GTM) untersucht. Das codierende Verfahren beruht vor allem darauf, qualitative Gemeinsamkeiten und Unterschiede durch ständiges Vergleichen und Kontrastieren zu erkennen und herauszuarbeiten.

In diesem Kapitel wird zunächst exemplarisch dargestellt, wie das strukturierte Codier-Schema im Sinne der GTM entwickelt wurde. Es geht direkt und ausschließlich aus dem Gesprächsmaterial hervor, nicht aus theoretischen Vorüberlegungen. Im Sinne der GTM wurden die individuellen Wahrnehmungen der Bürgermeister:innen durch mehrstufiges Codieren abstrahiert. Deutlich wird, dass die Bürgermeister:innen übereinstimmend auf drei Bezugsebenen argumentieren, wobei auf diesen Bezugsebenen qualitative Unterschiede bestehen (4.1). Insgesamt können aus dem Gesprächsmaterial drei mehrdimensionale Rollenverständnisse rekonstruiert werden: Diese basieren auf jeweils spezifischen Verständnissen des Amtes als Bürgermeister:in (4.2), der Sphäre kommunaler Politik (4.3) und der Stellung der Kommunen im politischen System (4.4).

4.1 Analyse von Gemeinsamkeiten und Unterschieden durch Codieren

Zentrales Analysewerkzeug der GTM ist ein mehrstufiges und prozessuales Verfahren aus offenen, axialen und selektiven Codieren. Um möglichst unvoreingenommen und entdeckend vorzugehen, wurden die Gespräche in einer ersten Phase offen codiert. Ziel war das „Aufbrechen“⁴²¹ des transkribierten Materials, vor allem die ersten Gespräche wurden im Sinne eines „line-by-line coding“⁴²² sehr kleinteilig unter die Lupe genommen. Durch eine hohe Anzahl an Codes wurden die Darstellungen der Bürgermeister:innen zunächst ausführlich aufgeschlüsselt. Im Anschluss wurden die Codes durch ständiges Vergleichen wieder zusammengefasst. Dazu wurden innerhalb eines Gesprächs vorhandene Überschneidungen und Redundanzen der codierten Passagen komprimiert.

In einer zweiten Phase, dem axialen Codieren, wurden zwischen den Gesprächen vergleichend Gemeinsamkeiten erfasst und übergeordnete Kriterien abstrahiert. Beispielsweise geht aus den bereits skizzierten Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 1 und 2 hervor (siehe Kap. 3.3.1), dass die eigene Kommune übereinstimmend als „klein“ klassifiziert und von größeren Kommunen abgegrenzt wird:

1: [...] wir haben diese Probleme halt nicht wie Großstädte [...] (BM1, Pos. 2)

2: [...] wir jetzt als kleine Gemeinde [...] (BM2, Pos. 2)

In den Gesprächen mit BM1 und BM2 zeigt sich übergreifend das Selbstbild als kleine Gemeinde. Deutlich wird dies durch die explizite Selbstzuschreibung als klein (BM2) oder durch die bewusste Abgrenzung von Großstädten (BM1). Diese Codes wurden im Sinne der GTM interpretiert und abstrahiert: Das Selbstbild als kleine Kommune gibt Aufschluss über die wahrgenommene Stellung im politischen System. Die Bürgermeister:innen befinden sich in einer kleinen Kommune und damit in der kleinsten Einheit des politischen Mehrebenensystems. Ähnliches zeigt sich hinsichtlich der spezifischen Sphäre der kommunalen Politik:

421 Breuer et al. (2019), S. 255.

422 Ebd., S. 255, kursiv im Original. Unterstützt wurde dies durch die Software „MAXQDA“ (Version 2020 und 2022).

1: [...] das was wir hier machen, das ähm das ist keine Politik, das ist wirklich so [...] (BM1, Pos. 30)

2: [...] die kleine Kommune ist oder ähm auch die große Politik [...] (BM2, Pos. 2)

Im Gespräch betont BM1, kommunalpolitisch grundsätzlich nichts mit „Politik“ zu tun zu haben. Auch BM2 unterscheidet intuitiv zwischen der kommunalen Politik vor Ort und der „große[n] Politik“ auf den übergeordneten Ebenen. Übereinstimmend wird deutlich, dass die Bürgermeister:innen die Sphäre kommunaler Politik in der eigenen Gemeinde in Kontrast zur übergeordneten großen Politik darstellen. Ebenso lassen die Gespräche Rückschlüsse auf die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in zu:

1: [...] wir als Kommunalpolitiker, wir haben nichts mit Politik zu tun [...] (BM1, Pos. 30)

2: [...] ich sehe mich ja auch nach wie vor nicht als Politiker ne, auch wenn ich mittlerweile sicherlich Kommunalpolitiker bin [...] (BM2, Pos. 70)

Die Gesprächspartner:innen 1 und 2 definieren sich in der eigenen Tätigkeit als Bürgermeister:in übereinstimmend als „Kommunalpolitiker“. Nach den Darstellungen unterscheidet sich das kommunalpolitische Amt als Bürgermeister:in jedoch von anderen politischen Verantwortungsträger:innen, die Attribute „Politiker“ und „Politik“ werden abgelehnt.

Durch axiales Codieren wird deutlich, dass die Bürgermeister:innen auf gleichen Bezugsebenen argumentieren. Diese Ähnlichkeiten können durch das entwickelte Codier-Schema interpretativ erfasst und abgebildet werden. Im Sinne der GTM werden direkt aus dem Material *Kategorien* gebildet, die sich durch untergeordnete *Kriterien* zusammensetzen. Die Kriterien bestehen wiederum aus verschiedenen *Aspekten*, die in einer jeweiligen *Ausprägung* feststellbar sind. Konkret bedeutet das: Die Gemeinsamkeiten, die hinsichtlich der Stellung der (kleinen) Kommune im politischen System, der Sphäre der kommunalen Politik und in Bezug auf die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in aus den Gesprächen hervorgehen, werden abstrahiert. Das „Amtsverständnis“ (Tätigkeit als Bürgermeister:in), „Politikverständnis“ (Sphäre kommunaler Politik) und „Systemverständnis“ (Stellung der Kommune im politischen System) wird jeweils als Kriterium im Sinne der GTM aufgefasst. Diese drei Kriterien bilden und definieren die übergeordnete Kategorie „Rollenverständnis“ (siehe Abb. 12).

Abbildung 12: Codierung nach Kategorie, Kriterium, Aspekt und Ausprägung

Codierung				Beispiel	Zugeordnet bei BMs
Kategorie	Kriterium	Aspekt	Ausprägung		
Rollenverständnis	Amtsverständnis	Problemwahrnehmung in der Corona-Pandemie	„sozial“	„Sorge“ (BM2, Pos. 2)	2, 3, 6, 8, 12, 14, 19
			„sachlich“	„ständig Probleme“ (BM1, Pos. 2)	1, 5, 7, 9, 11, 13, 17, 18
	Politikverständnis				
	Systemverständnis				

Eigene Darstellung

Die weitere Auseinandersetzung mit dem transkribierten Material zeigt, dass innerhalb der Kriterien qualitative Unterschiede zwischen den Darstellungen der Bürgermeister:innen bestehen. So setzen BMI und BM2 im Kontext der Corona-Pandemie, bezogen auf die inhaltliche Ausgestaltung der eigenen Tätigkeit als Bürgermeister:in, verschiedene Schwerpunkte:

1: hm okay, ja also die / die Probleme oder die Schwierigkeiten sind eigentlich sehr vielschichtig, muss man wirklich sagen, wir sind ähm gerade bei uns in der Gemeinde [...] wir sind Schulträger von einer SCHULE und von einer Grundschule und haben drei Kindergärten zum Beispiel ähm wo wir natürlich jetzt ständig Probleme bekommen [...] (BM1, Pos. 2)

2: [...] die eigentlichen Herausforderungen [...] sind natürlich auch so die kleinen Sachen, also wir jetzt als kleine Gemeinde haben unheimlich viele Vereine, wir haben unheimlich viel ehren / ehrenamtliches Engagement und (...) hier hab ich eigentlich ein bisschen Sorge dass auch das ähm nachhaltig drunter leiden könnte [...] (BM2, Pos. 2)

BMI geht im Kontext der Corona-Pandemie besonders auf die sachgemäße Bewältigung der „Probleme“ ein, die mit der Umsetzung verschiedenster Maßnahmen in den kommunalen Einrichtungen wie Grundschule und

den Kindergärten verbunden sind. Dagegen steht für BM2 die „Sorge“ um das ehrenamtliche Engagement und das örtliche Vereinsleben im Vordergrund. Möglichst aussagekräftige Differenzen wurden in einer dritten Phase, dem selektiven Codieren, durch die Identifikation von Aspekten mit einer jeweiligen Ausprägung strukturiert herausgearbeitet. Im Sinne des mehrstufigen Codierens wird das Kriterium „Amtsverständnis“ durch verschiedene Aspekte spezifiziert, unter anderem durch eine charakteristische „Problemwahrnehmung in der Corona-Pandemie“. In den vorliegenden Gesprächen lassen sich verschiedene Ausprägungen eines übergeordneten Aspekts identifizieren, im Kontext der Pandemie beispielsweise eine „soziale“ Problemwahrnehmung bei BM2 und eine „sachliche“ bei BM1 (siehe Abb. 12).

Die Codierung nach der GTM war stets von der „Suche nach aussagekräftigen Kontrasten“⁴²³ in den empirischen Daten geleitet. So können, eng am transkribierten Material orientiert, aber abstrahierend und interpretierend, konkrete Kategorien, Kriterien und Aspekte mit einer jeweiligen Ausprägung rekonstruiert werden. Diese erlauben es, die qualitativen Gemeinsamkeiten und Unterschiede, die zwischen den Bürgermeister:innen deutlich werden, strukturiert zu erfassen. Durch das mehrstufige Codieren und die Methode des ständigen Vergleichens können die „relationalen Bezüge“⁴²⁴ zwischen den Gesprächspartner:innen nachvollziehbar abgebildet werden. Die verwendete Terminologie orientiert sich dabei eng am transkribierten Material, in einigen Fällen konnte durch In-vivo-Codes⁴²⁵ der genaue Wortlaut aus den Transkripten für die Benennung der Codes übernommen werden.

Aus dem Gesprächsmaterial geht weiter hervor, dass spezifische Ausprägungen eines Aspekts nicht nur bei einzelnen Gesprächspartner:innen feststellbar sind: Unterschiede zwischen einer eher „sachlichen“ und einer eher „sozialen“ Problemwahrnehmung während der Corona-Pandemie, wie sie exemplarisch an den Gesprächen mit BM1 und BM2 aufgezeigt wurden, lassen sich im gesamten Sample der Bürgermeister:innen erkennen. In der weiteren selektiven Codierung wurden daher die gemeinsamen charakteristischen Ausprägungen eines Aspekts bei unterschiedlichen Gesprächspartner:innen untersucht. Dadurch konnte das Codier-Schema auf Stichhaltigkeit geprüft, angepasst und durch möglichst aussagekräftige Kontraste geschärft und zugespitzt werden. Im Rahmen des qualitativen Forschungs-

423 Ebd., S. 157.

424 Ebd., S. 255; vgl. Strübing (2021), S. 21–26.

425 Vgl. Breuer et al. (2019), S. 263f.

designs sind die Ausprägungen der unterschiedlichen Aspekte nicht bei allen Gesprächspartner:innen mit gleicher Intensität nachweisbar. Trotz gewisser Überschneidungen zeigen dennoch alle Bürgermeister:innen eine charakteristische Ausprägung eines Aspekts. Zum Teil wurden Passagen auch mehrfach codiert und an mehreren Stellen der Ausarbeitung verwendet, wenn diese in Bezug auf verschiedene Phänomene relevant sind.

Durch das mehrstufige Codieren nach der GTM können somit qualitative Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Gesprächspartner:innen erkannt und strukturiert abgebildet werden. An den Gesprächen mit BM1 und BM2 wurde exemplarisch aufgezeigt, wie diese Kategorien, Kriterien und Aspekte im transkribierten Material entdeckt und analytisch hergeleitet wurden.⁴²⁶ Im Folgenden werden die drei Kriterien „Amtsverständnis“ (4.2), „Politikverständnis“ (4.3) und „Systemverständnis“ (4.4) mit den jeweils zugeordneten Aspekten genauer aufgeschlüsselt und durch charakteristische Ankerbeispiele aus den Gesprächen belegt.

4.2 Amtsverständnis: Die Tätigkeit als Bürgermeister:in

Aus den Gesprächen geht hervor, dass die Protagonist:innen ihre Tätigkeit im Amt als Bürgermeister:in teilweise mit deutlichen Unterschieden interpretieren und beschreiben. Daraus kann geschlossen werden, dass sie grundsätzlich verschiedene Erwartungshaltungen an ihr Amt haben. Über das Kriterium „Amtsverständnis“ wird abgebildet, welche Ansprüche an die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in gestellt werden. Die Ausprägung des Amtsverständnisses wird über drei Aspekte erschlossen. So fällt auf, dass die Corona-Pandemie von den Bürgermeister:innen unterschiedlich angesprochen, eingeordnet und bewertet wird (4.2.1). Über den Kontext der Corona-Pandemie hinaus kann grundsätzlich nachvollzogen werden, welche Vorstellungen von politischer Führung vertreten werden (4.2.2). Zudem können unterschiedliche Erwartungen an das inhaltliche Aufgaben- und Tätigkeitsprofil als Bürgermeister:in dimensional bestimmt werden (4.2.3).

426 Im weiteren Verlauf der Untersuchung entspricht die Kapitelstruktur der Codierung nach dem Schema: Kategorie, Kriterium und Aspekt mit jeweiligen Ausprägungen. Eine detaillierte Übersicht über die Codierung, die zugeordneten Bürgermeister:innen, die im Fließtext verwendenden Ankerbeispiele und das entsprechende Kapitel befindet sich als tabellarische Darstellung im digitalen Anhang.

4.2.1 Problemwahrnehmung in der Corona-Pandemie

Wie bereits gezeigt, setzen die Bürgermeister:innen im Kontext der Corona-Pandemie unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte (siehe Kap. 4.1). Während einige vordergründig sachpolitische Fragestellungen thematisieren, sehen andere die Pandemie vor allem als Herausforderung für den sozialen Zusammenhalt in der kommunalen Gemeinschaft an. In den Gesprächen werden die qualitativ unterschiedlichen Problemwahrnehmungen anhand der wahrgenommenen sozialen Herausforderungen deutlich:

2: [...] es sind so ganz einfache Dinge, ich meine wir werden (...) Heiligabend ein / in KOMMUNE jetzt einen Gottesdienst erleben, mit maximal 75 Personen in der Kirche, mit vorheriger Anmeldung, ph (atmet aus) das ist, denke ich, nicht das, was sich so eine Dorfgemeinschaft ähm von einem Heiligabend vorstellt, [...] das ist, denke ich, schon ein beklemmendes Gefühl // I: ja // also ich denke das ist / und / und ich denke das macht schon vielen Angst [...] (BM2, Pos. 22)

Die Corona-Pandemie wird von BM2 vor allem als soziale Herausforderung angesehen, da alltägliche Abläufe in der Gemeinde sehr stark beeinträchtigt und eingeschränkt sind. Verdeutlicht wird dies durch Einschränkungen bei den Weihnachtsfeierlichkeiten. Der Umstand, dass der Gottesdienst an Heiligabend nur mit begrenzter Personenzahl und unter vorheriger Anmeldung stattfinden kann, stellt nach Wahrnehmung von BM2 eine massive Beeinträchtigung der „Dorfgemeinschaft“ dar. Spontan werden Sorgen, Ängste und Beklemmungen angesprochen, denn Maßnahmen und Kontaktbeschränkungen infolge der Pandemie können das soziale Gefüge der Gemeinde nachhaltig verändern. In der Position als Bürgermeister:in sieht sich BM2 gegenüber der Dorfgemeinschaft in der Verantwortung, die Ängste der Bürger:innen ernst zu nehmen und soziale Auswirkungen der Pandemie abzufedern.

Die Gespräche zeigen, dass vor allem die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 auf die sozialen Herausforderungen und die gesellschaftlichen Probleme eingehen, die im Kontext der Corona-Pandemie entstanden sind. Diese Sichtweise unterscheidet sich von den Beschreibungen der Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18, die den sozialen Problemen nur eine untergeordnete Relevanz zusprechen:

7: [...] ich habe hier in einer Telefonaktion so viele Vereine wie möglich abtelefoniert, und habe sie gebeten, eben ihre Versammlungen abzusa-gen, Feuerwehr, Jagdgenossenschaft und und und, Sportvereine, [...] am

Anfang war da massives Unverständnis da aber, das ist nicht unsere Aufgabe ähm jedermanns Liebling zu sein, sondern halt einfach auch Krisen, wenn sie da sind, einfach zu managen [...] (BM7, Pos. 2)

BM7 stellt in der Reaktion auf die Corona-Pandemie prinzipiell sachpolitische Herausforderungen über soziale Aspekte. Im Kontext der Krise sieht sich BM7 als politischer/politische Verantwortungsträger:in in der Position, die Situation „einfach zu managen“. Das Management der Pandemie wird von BM7 vor allem dahingehend verstanden, dass Maßnahmen und Beschlüsse durchgesetzt werden müssen, etwa bei der Absage von Veranstaltungen. Explizit wird betont, dass es als Verantwortungsträger:in nicht der Anspruch ist, „jedermanns Liebling zu sein“. Stattdessen muss im Amt als Bürgermeister:in die Bereitschaft vorhanden sein, Entscheidungen auch gegen „massives Unverständnis“ der Bürger:innen durchzusetzen. BM7 sieht die Notwendigkeit, die geltenden Regelungen zur Kontaktbeschränkung anzuwenden, ohne dabei auf die möglichen Folgen in den Vereinen und die sozialen Probleme der Dorfgemeinschaft einzugehen.

Im Vergleich zeigt sich, dass die Absage von Vereinstätigkeiten von BM7 nüchtern als Sachfrage aufgefasst wird, während BM2 große Sorge um den Zustand der Dorfgemeinschaft äußert. Zwischen diesen stark kontrastiven Positionen erkennen die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 in der Corona-Pandemie gleichermaßen soziale und sachpolitische Herausforderungen und stellen diese möglichst differenziert dar. Deutlich wird diese mittlere Position im folgenden Zitat:

16: [...] da waren halt viele Krisengespräche notwendig, also wie kann man irgendwie das Schiff Verwaltung, Schule und diese ganzen öffentlichen Einrichtungen, wie kann man die irgendwie am Laufen halten (...) und auf der anderen Seite hat man natürlich so die Bevölkerung, ähm die natürlich schon unter der Situation sehr zu leiden hatte [...] (BM16, Pos. 2)

Bezogen auf soziale Auswirkungen ist für BM16 klar, dass die soziale Situation der Bürger:innen grundsätzlich berücksichtigt werden muss („natürlich schon [...] sehr zu leiden“). Deutlich wird ein soziales Problembewusstsein: BM16 erkennt im Amt als Bürgermeister:in an, dass die Corona-Pandemie vielen Bürger:innen verschiedenste Probleme und Sorgen bereitet. Ebenso werden von BM16 jedoch auch die sachpolitischen Herausforderungen bedacht. Durch die Pandemie sind besonders in den öffentlichen Einrichtungen wie der Schule und der Verwaltung viele Sachprobleme entstanden. BM16 schildert, dass in diesen Zuständigkeitsbereichen für

die fachliche Umsetzung gesorgt werden muss („das Schiff [...] irgendwie am Laufen halten“). Im Amt als Bürgermeister:in mussten viele Krisengespräche geführt werden, um soziale und sachpolitische Problemstellungen gleichermaßen zu meistern.

4.2.2 Führungsanspruch als Bürgermeister:in

Die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen im Kontext der Corona-Pandemie zeigen auf, dass der Führungsanspruch als Bürgermeister:in insgesamt sehr unterschiedlich interpretiert wird. Als zentrales Unterscheidungskriterium lässt sich identifizieren, ob die Protagonist:innen die eigene Verantwortungsrolle mit der Erwartung an eine starke oder eine zurückhaltende Führung verbinden. Der Anspruch an eine starke Führung zeigt sich besonders im Umgang mit Krisensituationen:

18: [...] die Pandemie war / war eine neue / also wir hatten / ich muss mal so sagen, also man muss da keine Angst davor haben, [...] das ist ja nicht die erste Katastrophe die wir in dem Sinne hatten, wir hatten [...] die Hochwasser ähm Situationen, die haben uns natürlich genauso beschäftigt [...] (BM18, Pos. 36)

Es ist BM18 erkennbar wichtig, im Amt als Bürgermeister:in als starke Führungsperson aufzutreten und „keine Angst“ vor Krisensituationen zu haben. Zwar wird bekräftigt, dass die Corona-Pandemie grundsätzlich eine neue Situation darstellt, die bisher unbekannte Herausforderungen mit sich bringt. Gleichzeitig ist sie „nicht die erste Katastrophe“ in der Kommune, die in der Vergangenheit bereits von einem Hochwasser betroffen war. Durch die Gleichsetzung von Corona-Pandemie und Hochwasser werden Krisensituationen grundsätzlich als beherrschbar und lösbar angesehen.

Ausgehend vom Kontext der Corona-Pandemie zeigen die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 den Anspruch, eine starke Führung zu bieten. Im Gespräch mit BM7 wurde bereits der Anspruch erkennbar, als starke Führungsfigur aufzutreten und Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie auch gegen Widerstände und „massives Unverständnis“ (Pos. 2) durchzusetzen. Auch BM5 unterstreicht anhand der eigenen Fähigkeiten im Krisen- und Katastrophenmanagement den Anspruch, im Amt als Bürgermeister:in als starke und entschlossene Führungsperson aufzutreten:

5: [...] hier ist ähm eine Bürgermeisterin, ein Bürgermeister, dahingehend in Verantwortung auch [...] die Gemeinschaft auch ähm so anzu / anzuleiten [...] (BM5, Pos. 2)

Nach Ansicht von BM5 besteht eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in prinzipiell darin, „die Gemeinschaft [...] anzuleiten“, besonders in Krisensituationen, aber auch darüber hinaus. Es wird als die eigene Verantwortung im Amt als Bürgermeister:in angesehen, eine starke Führungsrolle einzunehmen. Der starke Führungsanspruch bringt es mit sich, dass sich BM5 hierarchisch über den Bürger:innen verortet.

Diese Sichtweise steht in Kontrast zu den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19, in denen die Tätigkeit als Bürgermeister:in mit einem eher niedrigen Führungsanspruch verbunden wird. Die Protagonist:innen sehen sich zwar als politische Führungspersonen, das Amt als Bürgermeister:in soll jedoch von einem Austausch auf Augenhöhe gekennzeichnet sein:

3: [...] dass man (...) nicht über den Köpfen steht, sondern dass man, ich sag ähm bin genau nix anderes, auch wenn ich den Titel Bürgermeister habe ähm (räuspert) und man spricht auf Augenhöhe mit den Leuten, weil das ist ein Vertrauensverhältnis auch [...] (BM3, Pos. 9)

BM3 stellt klar, im Amt als Bürgermeister:in „nicht über den Köpfen“ der Bürger:innen zu stehen. Dies bedeutet in erster Linie, mit den Bürger:innen „auf Augenhöhe“ zu sprechen, sich selbst zurückzunehmen und die Menschen ernst zu nehmen. Deutlich wird ein geringer Führungsanspruch: Weder das Amt noch der Titel als Bürgermeister:in führen dazu, dass sich BM3 hierarchisch über den Bürger:innen verortet. Stattdessen soll ein zurückhaltendes Auftreten einen vertrauensvollen Umgang auf Augenhöhe gewährleisten. Auch BM8 betont, dass die Tätigkeit als Bürgermeister:in von flachen Hierarchien geprägt ist:

8: [...] hier waren ja auch die Vorgänger, in alten vorgehenden Zeiten, das waren ja auch sehr starke Persönlichkeiten, die dementsprechend auch autoritär und / aufgetreten sind (lacht) [...] (BM8, Pos. 12)

In Abgrenzung zu den Amtsvorgängern der Gemeinde ordnet sich BM8 explizit nicht als „autoritär“ auftretende oder „sehr starke“ Führungspersönlichkeit ein. Politische Führung bedeutet für BM8, durch Zurückhaltung einen respektvollen Umgang mit den Bürger:innen sicherzustellen. Das Amt als Bürgermeister:in wird bewusst mit keinem starken Führungs-

anspruch gleichgesetzt, autoritäres Auftreten wird humorvoll in den überkommenen, „alten vorgehenden Zeiten“ verortet.

Aus den Gesprächen geht hervor, dass politische Führung von den Bürgermeister:innen einerseits als möglichst durchsetzungsstarkes, andererseits als möglichst zurückhaltendes Auftreten im Amt interpretiert wird. Dazwischen wird eine Mittelposition sichtbar: Für die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 bedeutet politische Führung vor allem, möglichst aktiv und mit einer positiven Grundeinstellung aufzutreten und dadurch ein Vorbild zu sein:

16: [...] ich gehe positiv voraus, weil nur dann kann ich ja von den anderen auch erwarten, dass sie positiv in die Zukunft blicken, also es bringt nichts, jetzt diese Probleme zu wälzen, sondern wir müssen halt schauen, wie können wir das jetzt in Zukunft gut gestalten (BM16, Pos. 98)

Nach Ansicht von BM16 besteht die Tätigkeit als Bürgermeister:in darin, selbst „positiv voraus“ zu gehen. Als politische Führungskraft wird es als Aufgabe angesehen, Problemen möglichst aktiv und mit positiven Grundgedanken zu begegnen. Das eigene Verhalten kann so als Vorbild dienen – und nur so kann auch von den Bürger:innen erwartet werden, positiv in die Zukunft zu blicken. Im Amt als Bürgermeister:in verortet sich BM16 zwar über den Bürger:innen („voraus“), gleichzeitig müssen die Bürger:innen zur gemeinsamen Problemlösung und Gestaltung der Kommune motiviert werden („wir“). Nach Ansicht der Protagonist:innen 4, 10, 15 und 16 bedeutet verantwortungsvolle politische Führung im Amt als Bürgermeister:in also, die Bürger:innen durch das eigene Verhalten zu motivieren, an der gemeinsamen Zukunft der Kommune zu arbeiten („wir [...] Zukunft gut gestalten“).

4.2.3 Tätigkeitsschwerpunkt als Bürgermeister:in

Über den Kontext der Corona-Pandemie hinaus wird deutlich, dass zwischen den formulierten Arbeits- und Tätigkeitsschwerpunkten Unterschiede bestehen. Aus den Gesprächen kann rekonstruiert werden, welche Erwartungen und Ansprüche die Protagonist:innen an die Tätigkeit und das Aufgabenprofil als Bürgermeister:in haben. So zeigt das Gespräch mit BM5, dass der eigene Arbeitsschwerpunkt vor allem in großen Projekten gesehen wird:

5: wir bauen einen Kindergarten, das ist für eine Gemeinde mit [...] etwas mehr als 1.000 Einwohnern, ein unglaubliches, großes Projekt, weil das bedeutet ja, pro Einwohner, in der Größenordnung die wir sprechen, von etwa zwei Millionen, pro Einwohner runter gerechnet, 2.000 Euro [...] (BM5, Pos. 6)

Deutlich wird, dass BM5 den Schwerpunkt der eigenen Tätigkeit als Bürgermeister:in in großen Projekten wie dem Bau des Kindergartens sieht („unglaubliches, großes Projekt“). Nach dieser Lesart kann und muss das Amt als Bürgermeister:in dazu genutzt werden, große Bauprojekte zu initiieren und zu planen sowie baurechtlich und finanziell umzusetzen. Um die Größenordnung des Neubaus hervorzuheben, quantifiziert BM5 die Baukosten für den Kindergarten mit dem konkreten Betrag von „zwei Millionen“ Euro. Mit Stolz wird durch ein Rechenbeispiel belegt, dass dies für den Haushalt der kleinen Kommune und in Relation zur Zahl der Einwohner:innen eine sehr große Summe darstellt.

In den Gesprächen sehen besonders die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18, die bereits einen starken Führungsanspruch vertreten, ihren Arbeitsschwerpunkt in großen Bauprojekten wie dem Neubau oder der Sanierung von Kindergärten, Schulen, Sportplätzen und weiterer Infrastruktur. In Kontrast dazu schildern die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19, die einen schwachen Führungsanspruch vertreten, dass die Tätigkeit in der Kommune vor allem durch viele kleine Dinge bestimmt ist:

2: [...] es ist auch oftmals wichtig, wenn ein Kanaldeckel klappert, dass der halt nicht mehr klappert, ne, weil das ist für den der wo dav / sein Schlafzimmer genau da davor hat genau das zentrale Thema, viel viel wichtiger als (...) der / der / das Gewerbegebiet (lacht) [...] sind eben oftmals die kleinen Problemchen, Sorgen, Nöte, ähm Wehwehchen ähm vor Ort [...] (BM2, Pos. 50)

Im Gespräch mit BM2 wird deutlich, dass die Aufgaben im Amt als Bürgermeister:in vor allem in den „kleinen Problemchen, Sorgen, Nöte, [...] Wehwehchen“ liegen. Um als Bürgermeister:in erfolgreich tätig zu sein, konzentriert sich BM2 auf die alltäglichen Probleme und Sorgen der Bürger:innen, nicht auf große Projekte wie ein Gewerbegebiet. Als Bürgermeister:in kann tagtäglich viel erreicht werden, etwa indem dafür gesorgt wird, dass ein lockerer Kanaldeckel repariert wird. Kleine Probleme stellen im Alltag der betroffenen Bürger:innen das „zentrale Thema“ dar und sind daher für die Tätigkeit als Bürgermeister:in „viel viel wichtiger“ als ein großes Neubauprojekt. In der Tätigkeit als Bürgermeister:in wird es als zentral angesehen,

alle Sorgen der Bürger:innen ernst zu nehmen und sich bestmöglich darum zu kümmern. Dieser Anspruch bringt es mit sich, immer erreichbar und stets ansprechbar zu sein, wie BM12 betont:

12: [...] der Bürgermeister ist halt für alle da, er ist immer im Dienst und er ist für alle da, [...] das muss man mögen, dass die Bürger einen halt mit ihren Dingen auch am Sonntagabend beim / beim Bier im Biergarten ansprechen, und sagen, du da hinten stimmt irgendwas nicht, kümmer dich mal darum [...] (BM12, Pos. 12)

BM12 beschreibt, dass das Amt als Bürgermeister:in maßgeblich davon geprägt ist, „für alle da“ und „immer im Dienst“ zu sein. Es wird als elementarer Bestandteil der Tätigkeit als Bürgermeister:in angesehen, immer und überall für die Bürger:innen ansprechbar zu sein, auch am Wochenende und in der Freizeit. BM12 betont, dass die besonderen Umstände angenommen werden müssen, um dem Aufgabenprofil als lokale Führungsperson gerecht zu werden („muss man mögen“).

Aus den Gesprächen geht hervor, dass einige Bürgermeister:innen die Arbeit an großen Projekten betonen, während andere den Tätigkeitsschwerpunkt in kleinen Alltagsproblemen sehen. Dazwischen wird eine Mittelposition erkennbar: Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16, die ein motivierendes Verständnis politischer Führung vertreten, definieren die eigene Tätigkeit vor allem darüber, die Bürger:innen in Diskussionen einzubinden:

4: [...] ich habe immer ganz viel darauf gedrängt / immer immer immer immer ganz viel darauf gedrängt die Leute einzubinden, [...] das ist / man muss den Ball spielen [...] (BM4, Pos. 18)

BM4 betont besonders nachdrücklich, daran interessiert zu sein, die Menschen in politische Prozesse einbinden zu wollen („immer immer immer immer“). Nach dieser Lesart der Arbeitsschwerpunkte als Bürgermeister:in ist das Amt vom zentralen Anspruch geprägt, die Bürger:innen in kommunalpolitische Diskussionen zu integrieren. Als Bürgermeister:in wird es grundsätzlich als Aufgabe angesehen, die Bürger:innen zu motivieren und in aktiven Austausch zu bringen. Im Gespräch mit BM4 wird besonderer Wert auf den stetigen Einbezug der Bürger:innen gelegt, die Formulierung „Ball spielen“ impliziert, dass die Bürger:innen als gleichwertige (Spiel-)Partner:innen angesehen werden.

Die hier vertretene Tätigkeitsbeschreibung bildet somit eine Mittelposition zu den bereits dargestellten Positionen: Die Bürgermeister:innen 4, 10,

15 und 16 möchten sich weder um Sorgen und Nöte kümmern, noch sollen fertige Projektentwürfe von oben herab durchgesetzt werden. Stattdessen herrscht der Anspruch, die Bürger:innen zu motivieren, in gemeinsamen Diskussionen selbst Lösungen zu erarbeiten. Im Amt als Bürgermeister:in besteht die Aufgabe vor allem darin, Diskussionen anzustoßen, diese aber auch zu lenken und zu moderieren, wie BM15 betont:

15: [...] da muss man dann tatsächlich auch, sich die Freiheit nehmen (...) solche Entscheidungen treffen, ne, ist das jetzt eine Diskussion, in die man sich einmischen will, oder lässt man das laufen und bietet Gespräche an, aber mischt sich ansonsten nicht ein (...) ja (BM15, Pos. 96)

BM15 beschreibt das Abwägen darüber, ob in eine Debatte eingegriffen werden soll oder nicht („man sich einmischen will“). Berichtet wird von einer kontroversen Diskussion über ein kommunales Bau- und Sanierungsprojekt, zu dem sich verschiedene Meinungen hochgeschaukelt haben. Grundsätzlich wird die Arbeit als Bürgermeister:in darin gesehen, moderierend nach einem Ausgleich zwischen verschiedenen Positionen und Akteur:innen zu suchen. Die aktive Moderation von Gesprächen und Debatten in der Kommune bedeutet, als Bürgermeister:in die Freiheit zu besitzen, entscheiden zu können, wie eine Diskussion geführt wird und ob diese überhaupt angenommen werden muss („solche Entscheidungen treffen“). Im konkreten Fall hat sich BM15 nach eigener Darstellung bewusst dafür entschieden, seriöse Gesprächsangebote im Rathaus anzubieten und sich ansonsten nicht weiter in die Diskussion einzumischen. Als lokale Führungsperson besteht die Freiheit und auch die Notwendigkeit, klare Prioritäten zu setzen und sich aus wenig zielführenden Debatten herauszuhalten.

4.2.4 Zwischenfazit: Drei Amtsverständnisse

Bezogen auf die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in offenbaren die Gespräche deutliche Unterschiede in den individuell vertretenen Amtsverständnissen. Sie lassen sich über die Problemwahrnehmung im Kontext der Corona-Pandemie, das grundsätzliche Verständnis von politischer Führung sowie die Erwartungen an das eigene Aufgaben- und Tätigkeitsprofil erfassen. In der Kombination werden in den Gesprächen drei unterschied-

liche Erwartungshaltungen an die Tätigkeit als Bürgermeister:in erkennbar (siehe Abb. 13).

Abbildung 13: Amtsverständnis – Tätigkeit als Bürgermeister:in

	Führen und Anleiten	Motivieren und Moderieren	Kümmern und Sorgen
Problemwahrnehmung im Kontext der Corona-Pandemie	sachlich	differenziert	sozial
Führungsanspruch	stark	mittel	gering
Tätigkeitsschwerpunkt	groß	mittel	klein
Bürgermeister:innen	1, 5, 7, 9, 11, 13, 17, 18	4, 10, 15, 16	2, 3, 6, 8, 12, 14, 19

Eigene Darstellung

Von einigen Gesprächspartner:innen wird die Tätigkeit als Bürgermeister:in als „Führen und Anleiten“ der Kommune verstanden. Die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 sehen die Corona-Pandemie vordergründig als sachpolitische Herausforderung an, die soziale Belastung wird nur als gering wahrgenommen. Über die Pandemie hinaus sehen sich diese Protagonist:innen als starke Führungspersönlichkeiten, die in der Kommune große Bau- und Sanierungsprojekte durchführen möchten. Als Bürgermeister:in wird es dabei als Aufgabe angesehen, die kommunale Gemeinschaft anzuleiten. Wie alle politischen Verantwortungsträger:innen müssen auch Bürgermeister:innen als starke Führungspersönlichkeiten auftreten und Entscheidungen auch gegen Widerstände durchsetzen können.

Andere Protagonist:innen interpretieren das Amt als Bürgermeister:in als „Kümmern und Sorgen“. Die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 beschreiben im Kontext der Corona-Pandemie vor allem soziale Probleme und Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Kommune. Diese Bürgermeister:innen verstehen politische Führung vor allem als Austausch auf Augenhöhe, die alltäglichen Probleme der Bürger:innen sollen aus einer Haltung des Kümmerns heraus bearbeitet werden. Sichtbar wird ein geringer Führungsanspruch, eine politische Führungskraft muss sich zurücknehmen und vor allem zuhören. Besonders in kleinen Kommunen wird es im Amt als Bürgermeister:in als Aufgabe angesehen, sich um die alltäglichen Probleme, Sorgen und Nöte zu kümmern.

Weitere Gespräche zeigen, dass das Amt als Bürgermeister:in als „Motivieren und Moderieren“ ausgelegt wird. Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15

und 16 erläutern differenziert, dass die Corona-Pandemie gleichermaßen zu sachpolitischen und sozialen Herausforderungen geführt hat. Über den Kontext der Pandemie hinaus wird die eigene Vorbildfunktion betont: In der politischen Führungsrolle sollen die Bürger:innen dazu motiviert werden, in einen diskursiven Austausch zu treten und sich aktiv an der Gestaltung der Kommune zu beteiligen. Das Amt als Bürgermeister:in wird genutzt, den Bürger:innen ein positives Beispiel zu sein und in der Kommune ein produktives Arbeitsklima zu schaffen.

4.3 Politikverständnis: Die Sphäre kommunaler Politik

Aus den Gesprächen geht hervor, dass die Bürgermeister:innen hinsichtlich der eigenen Tätigkeit unterschiedliche Schwerpunkte setzen („Amtsverständnis“). Darüber hinaus werden aber auch die kommunalpolitischen Prozesse in den jeweiligen Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich geschildert. Die Gesprächspartner:innen lassen bei den Beschreibungen kommunaler Politik Differenzen erkennen. Kontrastiv können insgesamt drei unterschiedliche Erwartungshaltungen an die kommunalpolitische Sphäre rekonstruiert werden. Übereinstimmend sind die Bürgermeister:innen der Ansicht, dass politische Parteien für die Kommunalpolitik vor Ort nicht von Bedeutung sind. Diese qualitative Bewertung erfolgt unabhängig davon, ob eine eigene Parteimitgliedschaft vorliegt oder nicht (4.3.1). In den Wahrnehmungen der Bürgermeister:innen werden Kontraste hinsichtlich der Relevanz einer numerischen Mehrheit (4.3.2), der Wichtigkeit von Bürger:innenbeteiligung (4.3.3) sowie bei der Bedeutung des Stadt- bzw. Gemeinderates (4.3.4) deutlich.

4.3.1 Bedeutung politischer Parteien

In den Gesprächen thematisieren die Bürgermeister:innen die Rolle und den Einfluss politischer Parteien auf die eigene Arbeit im Amt als Bürgermeister:in sowie auf politische Prozesse vor Ort. Zum Teil tun sie dies spontan, zum Teil auf Nachfrage. Übereinstimmung herrscht in der Auffassung, dass in der kommunalen Politik nicht die Parteizugehörigkeit, sondern die Persönlichkeit der Kandidat:innen die entscheidende Rolle spielt, besonders im Wahlkampf:

5: [...] gerade auf kommunaler Ebene, denke ich, spielt die Partei eigentlich kein / nimmt weniger bis gar nicht eine Rolle, weil das Entscheidend-

de ist ja noch die Person, die antritt zur Wahl, es ist eine Personalwahl, und eine Persönlichkeitswahl [...] (BM5, Pos. 156)

15: [...] in so einem kleineren Ort, dass es da immer um Personen geht und nicht um / um die Partei [...] (BM15, Pos. 54)

19: ja ja, auf / auf Bürgermeisterebene ist die Partei also egal (...) ne, völlig egal [...] (BM19, Pos. 82)

Bekräftigt wird, dass „gerade auf kommunaler Ebene“ die jeweiligen Personen und Persönlichkeiten („die Person, die antritt zur Wahl“) von entscheidender Bedeutung sind. Insbesondere die Wahl ins Amt als Bürgermeister:in stellt nach übereinstimmender Meinung eine „Personalwahl“ bzw. eine „Persönlichkeitswahl“ dar, keine Parteienwahl. Gleichzeitig wird der Einfluss politischer Parteien in den kleinen Kommunen als sehr gering angesehen, diese sind in der lokalen Politik kaum von Bedeutung („völlig egal“; „weniger bis gar nicht“). In den Gesprächen wird übereinstimmend deutlich, dass die Bedeutung politischer Parteien für kommunalpolitische Prozesse und die eigene Rolle als Bürgermeister:in als sehr gering angesehen wird. Die parteipolitische Unabhängigkeit wird besonders stark von den Gesprächspartner:innen betont, die selbst über keine Parteizugehörigkeit verfügen.⁴²⁷

BM: ja ich bin in keiner Partei, ich habe keine Parteizwänge, ich bin hier gewählt [...]

BM: [...] bin ja in so einer freien Gruppierung [...] hier in KOMMUNE organisiert, keine etablierte Partei, und wir haben uns im Prinzip mal aus einer PARTEI-Ortsgruppe gebildet [...]

Betont wird, „in keiner Partei“ zu sein und daher „keine[n] Parteizwänge[n]“ zu unterliegen. Als entscheidend wird angesehen, als Bürgermeister:in vor Ort gewählt zu sein und die Interessen der Kommune und der Bürger:innen zu vertreten und zu repräsentieren. Eine Parteimitgliedschaft, so wird suggeriert, bringt gewisse Zwänge mit sich und verhindert eine angemessene Ausübung der Rolle als Bürgermeister:in. Hervorgehoben wird, innerhalb der Kommune in einer freien Gruppierung und speziell über „keine etablierte Partei“ organisiert zu sein. Diese freie Gruppierung hat sich dabei aus der Ortsgruppe einer politischen Partei gebildet, um

427 Zur vollständigen Anonymisierung der Parteizugehörigkeit werden die Passagen im Folgenden ohne Hinweise auf die konkreten Gesprächspartner:innen wiedergegeben.

vor Ort eigenständig auftreten zu können. Parteipolitische Unabhängigkeit wird jedoch auch von den Gesprächspartner:innen betont, die selbst über eine Parteimitgliedschaft verfügen:

BM: ja / ja, also ja ich habe ein Parteibuch seit vielen Jahren, aber als Bürgermeister bin ich immer als unabhängiger Einzelkandidat angetreten [...]

Hervorgehoben wird, trotz eigenen Parteibuchs lokalpolitisch „immer“ als unabhängiger/unabhängige Kandidat:in angetreten zu sein. Obwohl eine langjährige Parteimitgliedschaft besteht, wird diese für die Wahl zum Amt als Bürgermeister:in aktiv zurückgehalten. Offenbar wird das Parteibuch als hinderlich oder sogar schädlich für den Wahlerfolg in der kleinen Kommune angesehen. Insgesamt geht aus den Gesprächen hervor, dass die eigene Parteizugehörigkeit heruntergespielt, relativiert und fast entschuldigt wird:

BM: [...] ich bin da, schon mehr, mehr PARTEI, deswegen war ich auch bei PARTEI mit aufgestellt, aber ich muss ehrlicherweise sagen, ich hätte nie eine Parteizugehörigkeit gebraucht [...]

BM: [...] also es kommt auch irgendwie schon so durch die Familienprägung [...] und ähm bin da halt an die PARTEI ran, lag einfach nahe [...]

Die Bedeutung der eigenen Parteimitgliedschaft wird aktiv heruntergespielt und betont, „nie eine Parteizugehörigkeit gebraucht“ zu haben. Zwar bestehen gewisse Schnittmengen zur eigenen Partei und ein Platz auf der Liste zur Kommunalwahl, diese sind in der Kommunalpolitik vor Ort jedoch nicht von Bedeutung. In einem anderen Gespräch wird davon berichtet, dass sich die eigene Parteimitgliedschaft „irgendwie“ durch die Anbindung an den Ortsverband einer Partei und aufgrund einer familiären Prägung („Familienprägung“) ergeben hat. Die Gespräche verdeutlichen, dass Bürgermeister:innen eine eigene Parteimitgliedschaft auf Zufälle und Gegebenheiten vor Ort zurückführen, nicht auf politische Überzeugung oder machtpolitisches Kalkül. Weiter zeugen die distanzierenden und relativierenden Schilderungen davon, dass nicht nur die Tätigkeit als Bürgermeister:in in der eigenen Wahrnehmung überparteilich ausgeübt wird, sondern politischen Parteien generell in der Sphäre kommunaler Politik keine große Bedeutung zugesprochen wird.

4.3.2 Relevanz numerischer Mehrheit

Zeigen die Gespräche mit den Bürgermeister:innen, dass die Bedeutung politischer Parteien in der Kommunalpolitik übereinstimmend als gering angesehen wird, so ergeben sich Unterschiede hinsichtlich der Frage, welchen Modus der Entscheidungsfindung die Protagonist:innen als legitim und demokratisch gerechtfertigt ansehen. Spontan und ohne Nachfragen offenbaren die Bürgermeister:innen im Verlauf der Gespräche unterschiedliche Verständnisse davon, wie hoch oder niedrig die Bedeutung einer numerischen Mehrheit individuell eingeschätzt wird:

13: [...] in der Demokratie ist es halt so, dass da nicht auf den Einzelnen gehört wird, sondern (...) muss halt natürlich die Mehrheit akzeptieren, ne (...) (BM13, Pos. 23)

BM13 erörtert, dass in „der Demokratie“ prinzipiell Entscheidungen der „Mehrheit“ akzeptiert werden müssen („ist es halt so“). Einzelne Meinungen oder Partikularinteressen sind dagegen nicht ausschlaggebend („nicht auf den Einzelnen gehört wird“). Die Bedeutung eines Mehrheitsentscheidungs wird als sehr hoch bewertet, da demokratische politische Prozesse grundsätzlich durch das Prinzip der Mehrheitsentscheidung geprägt sind. Nach diesem Verständnis von Demokratie muss die Entscheidung der numerischen Mehrheit von der unterlegenen Minderheit akzeptiert werden, auch wenn die Mehrheit knapp ist. In den Gesprächen wird die hohe Bedeutung des Mehrheitsprinzips in Schilderungen kommunaler Wahlen sowie von Entscheidungsprozessen im Stadt- bzw. Gemeinderat deutlich:

5: [...] am Ende waren es dann ähm eben doch über 50 Prozent, die für mich als Bürgermeisterkandidaten gestimmt haben [...] (BM5, Pos. 28)

13: [...] dass man halt in den Sachgremien dann die Mehrheiten auch sucht, ne, [...] dass zumindest die beste Idee aus dem Gremium dann verfolgt wird, weil dann die Mehrheit ja sagt wo es langgeht [...] (BM13, Pos. 41)

Im Gespräch berichtet BM5 davon, bei der Wahl ins Amt als Bürgermeister:in „über 50 Prozent“ der Stimmen erhalten zu haben. BM5 ist durch eine sehr knappe, aber ausreichende Mehrheit ins Amt gekommen. Deutlich wird die Ansicht, dass die Mehrheit der Stimmen ausreichend ist, um demokratisch legitim in ein Amt gewählt zu werden. BM13 betont, dass kommunalpolitische Vorgänge und Prozesse prinzipiell von einer Mehrheit getragen werden, denn letztendlich bestimmt „die Mehrheit [...] wo es

lang geht“. Unterstrichen wird, dass die einfache Mehrheit als ausreichend angesehen wird, um im Stadt- bzw. Gemeinderat die nötige demokratische Legitimation herzustellen. Nach diesem Mehrheitsprinzip werden demokratische Prozesse als Wettbewerb um Stimmen und Unterstützung verstanden. In der Kommunalpolitik ist es daher nötig, dass in den jeweiligen Gremien auf politische Mehrheiten oder mehrheitsfähige Entscheidungen hingearbeitet und aktiv nach Mehrheiten gesucht wird („die Mehrheiten auch sucht“). Angenommen wird, dass sich im demokratischen Wettbewerb am Ende die besten Argumente und die beste Idee durchsetzen. Nach dieser Ansicht hat die unterlegene Minderheit den Mehrheitsbeschluss zu akzeptieren und muss anerkennen, überstimmt worden zu sein.

Auffällig ist, dass das Prinzip der Mehrheit von den Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 vertreten wird, die das Amtsverständnis „Führen und Anleiten“ aufweisen. Teil dieses Amtsverständnisses ist es, dass eigene Ideen auch gegen Widerstände durchgesetzt werden können, wenn sie von einer Mehrheit getragen werden. Durch eine Mehrheit erhält eine Entscheidung die nötige demokratische Legitimität, unabhängig davon, wie knapp diese Mehrheit ausfällt. Diese Auffassung steht in Kontrast zu der Auffassung der Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19, die das Amtsverständnis „Kümmern und Sorgen“ aufweisen. Dort dominiert der Anspruch an einen größtmöglichen Konsens, was in Verbindung mit dem zurückhaltenden Führungsanspruch steht. Entscheidungen der (kommunalen) Politik werden erst dann als gerecht und demokratisch legitim angesehen, wenn abweichende Meinungen ausreichend berücksichtigt und integriert werden:

12: [...] unser Ehrgeiz und unser Ziel ist eigentlich wirklich zu erreichen, dass wir auch bei schwierigen Themen am Ende des Tages eine Lösung präsentieren, wo jeder mitmachen kann, oder wo jeder sagen kann, ja bin ich dabei, ne, kann ich vertreten [...] und das dann als gemeinsame Lösung nach außen tragen, ähm dann haben / profitieren alle davon, ne [...] (BM12, Pos. 32)

Nach Ansicht von BM12 sollte es auch bei kontroversen und schwierigen Diskussionen in der Kommune möglich sein, zu einer „gemeinsamen Lösung“ im Sinne eines umfassenden Konsenses zu gelangen. Der kommunalpolitische Prozess muss Entscheidungen hervorbringen, die konsensual sind und bei denen sich niemand ausgegrenzt fühlt („jeder [...] vertreten“; „jeder mitmachen“). Besonders im Stadt- bzw. Gemeinderat ist es laut BM12 daher „Ehrgeiz“ und „Ziel“, einen weitreichenden Konsens herzustellen.

len und eine gemeinsame Lösung zu präsentieren. Die Forderung nach einer übereinstimmenden Entscheidungsfindung ist von der Ansicht getragen, dass „jeder“ und „alle“ – Bürger:innen und lokale Verantwortungsträger:innen – in der Kommune davon profitieren, wenn abweichende Meinungen durch weitreichende Kompromisse integriert werden. Sichtbar wird ein konsensuales Verständnis demokratischer Entscheidungsfindung und kommunalpolitischer Prozesse, die offenbar in der lokalen Politik vor Ort auf einen hohen Zusammenhalt und eine Konsenskultur trifft („unser“, „wir“). Da auf dem Weg zu dieser gemeinsamen und konsensualen Lösung unterschiedliche Positionen möglich sind, ist es als Bürgermeister:in die Aufgabe, die nötige Übereinstimmung herzustellen.

Die Gespräche mit den Bürgermeister:innen zeigen, dass die (kommunalpolitische) Bedeutung einer numerischen Mehrheit von einem Teil als hoch, von einem anderen hingegen als niedrig bewertet wird. Zwischen diesen Ansichten wird eine Mittelposition erkennbar: Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16, die das Amtsverständnis „Motivieren und Moderieren“ aufweisen, plädieren zwischen Mehrheits- und Konsensentscheidungen für möglichst breit getragene Beschlüsse in den Kommunen:

10: [...] hier (...) muss die Stadt oder die Region im Vordergrund stehen, hier muss man gemeinsam anpacken, [...] und das funktioniert eben nur, wenn es eben auch eine Linie gibt, wo dann / möchte nicht sagen alle einig sind, kann nicht sein, aber wo zumindest eine große Mehrheit das dann auch so mit trägt [...] (BM10, Pos. 34)

BM10 betont, dass ein vollständiger Konsens kommunalpolitisch grundsätzlich nicht erreichbar ist: Es ist schlicht nicht möglich („kann nicht sein“), dass sich bei einem Beschluss immer „alle einig sind“. Gleichzeitig wird die Forderung an gemeinsames Handeln in der Kommune erhoben („muss man gemeinsam“). Um das nötige Maß an demokratischer Legitimität zu erhalten, müssen (kommunalpolitische) Beschlüsse durch eine „große Mehrheit“ getragen werden. Die Bedeutung einer numerischen Mehrheit wird somit als von mittlerem Gewicht bewertet: Kommunalpolitische Entscheidungen bewegen sich zwischen dem reinen Mehrheitsentscheid und der Forderung nach einem vollständigen Konsens. Eine knappe Mehrheit wird nicht als ausreichend angesehen, gleichzeitig wird die Annahme einer vollständigen Übereinstimmung als realitätsferne Wunschvorstellung zurückgewiesen. In der kommunalen Politik muss vor allem die Kommune oder die Region im Vordergrund stehen und eine Strategie erkennbar sein, die von einer großen Mehrheit getragen und gestützt wird.

Diese angestrebte gemeinsame Linie kann und soll vor allem im gegenseitigen Austausch und in vielen gemeinsamen Diskussionen erarbeitet werden.

4.3.3 Wichtigkeit von Bürger:innenbeteiligung

Die Gesprächspartner:innen bewerten die Wichtigkeit von Bürger:innenbeteiligung in kommunalpolitischen Prozessen unterschiedlich. Vor allem die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16, die ein motivierendes und moderierendes Amtsverständnis aufweisen, vertreten den Anspruch, die Bürger:innen möglichst aktiv und umfassend in politische Prozesse einzubinden:

15: [...] es machen sich so viele Menschen Gedanken um ihren Ort und ihr Umfeld, und wollen das auch aktiv mitgestalten, wollen da Ideen einbringen, und das zu ermöglichen, also das wäre wirklich mein Ziel, dass (...) dass die Leute lernen, dass sie wirklich mit allen Ideen und Anliegen, und auch wenn es Kritik ist, wirklich ins Rathaus kommen können [...] (BM15, Pos. 34)

BM15 hebt die Bedeutung der Bürger:innen für kommunalpolitische Prozesse hervor, denn viele Menschen machen sich Gedanken um ihre Gemeinde und ihr Lebensumfeld. Nach Überzeugung von BM15 sind diese Bürger:innen vom Wunsch geleitet, die Kommune „aktiv mit[zu]gestalten“, dazu werden verschiedene „Gedanken“, „Anliegen“, „Ideen“ und auch „Kritik“ eingebracht. Aus dem Gespräch geht hervor, dass die aktive Beteiligung der Bürger:innen als zentraler Bestandteil kommunaler Politik angesehen wird. Die Bürger:innen werden als gleichberechtigte Partner:innen wahrgenommen, um gemeinsame Lösungen für die Kommune zu finden. Die eigene Rolle als Bürgermeister:in wird darin gesehen, das basisdemokratische Potenzial zu nutzen und den Bürger:innen die Umsetzung ihrer Ideen und Anliegen „zu ermöglichen“. Die Bewohner:innen sollen erfahren können, dass alle Ideen und Anliegen jederzeit von BM15 aufgenommen werden und auch Kritik stets konstruktiv angenommen wird. Die Bürger:innen können durch unterschwellige Beteiligungsangebote an der kommunalpolitischen Entscheidungsfindung beteiligt werden, wie BM10 beschreibt:

10: [...] man braucht viele engagierte Bürger aus der Bürgerschaft die da mitmachen, und wenn man die Leute hat, dann soll man die nicht einbremsen, sondern muss die halt mitnehmen, und man muss manchmal aber auch Verantwortung übertragen an Leute [...] (BM10, Pos. 22)

BM10 betont, dass die vielen engagierten Bürger:innen eine zentrale Rolle in den politischen Prozessen der Kommune spielen. Die kommunale Politik ist darauf angewiesen („braucht“), dass sich Bürger:innen aktiv einbringen und beteiligen („die wollen was tun“). In der Rolle als Bürgermeister:in wird es als Aufgabe angesehen, die engagierten Personen möglichst konstruktiv in verschiedene Prozesse einzubinden. Hervorgehoben wird, dass auch Verantwortung übertragen werden kann, um für Transparenz zu sorgen und Kritik vorzubeugen. Die aktive Übertragung von Verantwortung lässt auf eine hohe Bereitschaft schließen, die Bürger:innen ernsthaft und gleichberechtigt an (kommunal-)politischen Prozessen teilhaben zu lassen. In direktem Kontrast zu diesen Annahmen äußern sich die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 („Kümmern und Sorgen“) sehr skeptisch gegenüber direkten Beteiligungsformaten:

3: [...] man will etwas machen, dann hat man eine Bürgerinitiative, und dann geht nichts [...] (BM3, Pos. 31)

12: [...] da ist es dann schon Aufgabe des Bürgermeisters und der Verwaltung, da Vorschläge zu machen, und die vorzulegen und dann diskutiert man die ähm [...] ich mache jetzt das Extrembeispiel, was wir Gott sei Dank nicht haben, sind so Bürgerinitiativen die sich gründen [...] (BM12, Pos. 34)

In den Gesprächen positionieren sich BM3 und BM12 sehr skeptisch gegenüber der direkten Beteiligung von Bürger:innen. „Bürgerinitiativen“ werden als Blockadeinstrument wahrgenommen und negativ konnotiert, Initiativen aus der Bevölkerung werden als Störung oder Behinderung kommunalpolitischer Prozesse wahrgenommen und sollen deswegen verhindert werden. Auffällig ist, dass sich die Bürgermeister:innen mit dem Amtsverständnis „Kümmern und Sorgen“ skeptisch gegenüber der direkten Beteiligung der Bürger:innen äußern. Aus den Gesprächen kann rekonstruiert werden, dass Initiativen der Bürger:innen vor allem als Indikator für eine verfehlte „kümmernde“ Amtsführung angesehen werden: Müssen die Bürger:innen ihre Anliegen direkt oder durch Initiativen artikulieren, bedeutet dies aus Perspektive der kümmernden Bürgermeister:innen, dass im Vorfeld zu wenig auf die Sorgen und Wünsche der Bürger:innen geachtet wurde. Die Bedürfnisse der Bürger:innen stehen im Vordergrund, daher müssen sie durch den/die Bürgermeister:in und den Stadt- bzw. Gemeinderat repräsentiert werden.

Nach Ansicht von BM12 ist es vor allem die Aufgabe von Bürgermeister:in und Verwaltung, in kommunalpolitischen Prozessen Vorschläge zu

erarbeiten und diese im Stadt- bzw. Gemeinderat zur Diskussion zu stellen. Da eine Entscheidung möglichst konsensual erfolgen soll, muss sie im Zusammenspiel von Bürgermeister:in, dem Stadt- bzw. Gemeinderat und der Verwaltung entsprechend vorbereitet werden. Die nötige Unterstützung der Bürger:innen wird durch möglichst konsenstaugliche Entscheidungen und vorausschauendes Handeln der kommunalen Repräsentant:innen erreicht:

3: [...] man setzt seine Entscheidungen nicht mit der Brechstange durch sondern, man diskutiert im Vorfeld viel und man versucht auch die Bürger, in den meisten Fällen frühzeitig zu informieren und mitzunehmen, dafür zu gewinnen das auch mitzutragen (...) [...] (BM3, Pos. 9)

Das Ziel repräsentativer Kommunalpolitik wird darin gesehen, konsensuale Lösungen zu entwickeln. BM3 erklärt, dass kommunalpolitische Entscheidungen grundsätzlich „nicht mit der Brechstange“ durchgesetzt werden dürfen. Die Beschlüsse der repräsentativen Institutionen sind eng an den Positionen der Bürger:innen orientiert, diese müssen daher ausreichend informiert und begeistert werden („zu informieren und mitzunehmen“). Dagegen können direktdemokratische Initiativen der Bürger:innen den angestrebten Konsens untergraben, Entscheidungen blockieren und zu polarisierenden Konflikten führen.

Die Gespräche zeigen, dass die Bedeutung von Bürger:innenbeteiligung von einigen Verantwortungsträger:innen als sehr zentral, von anderen hingegen mit deutlicher Skepsis bewertet wird. Dazwischen zeichnet sich eine Mittelposition ab: Die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 („Führen und Anleiten“) betrachten die Beteiligung der Bürger:innen als ein hilfreiches Instrument, mit dem kommunalpolitische Mehrheiten erzeugt werden können:

5: das ist ein Thema ähm (...) also umstritten würde ich es nicht nennen, aber ich würde sagen es ist diskutiert (lacht) [...] in einer umfangreichen Bürgerbeteiligung wurde das Thema diskutiert, und es wurden auch entsprechende Änderungen vorgenommen, und ähm schließlich fand dann ein Bürgerentscheid statt, dieser Bürgerentscheid [...] fiel[...] zu zwei Dritteln für das PROJEKT aus, das heißt ähm das Thema [...] ist damit geklärt, demokratisch [...] (BM5, Pos. 144)

BM5 beschreibt ein Bauprojekt in der Kommune, das für erhebliche Diskussionen, Kontroversen und Streitpunkte gesorgt hat („umstritten“; „diskutiert“). Aufgrund der großen Bedeutung und den unterschiedlichen Meinungen wurde das Projekt durch verschiedene Beteiligungsformate be-

gleitet. Die Beteiligung der Bürger:innen bestand dabei aus Diskussions- und Informationsveranstaltungen, bei denen das Projekt erörtert und Änderungen vorgenommen wurden. Den Abschluss der Bürger:innenbeteiligung bildete ein „Bürgerentscheid“, bei dem für oder gegen das Projekt gestimmt werden konnte. Nach Darstellung von BM5 spricht sich mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen eine eindeutige Mehrheit für das Projekt aus. Deutlich wird ein instrumentelles Verständnis von Bürger:innenbeteiligung: Der direktdemokratische Entscheid der Bürger:innen wird als Mittel genutzt, eine Mehrheitsmeinung abzubilden und so eine demokratisch legitimierte Entscheidung zu treffen („geklärt, demokratisch“). Nach dieser Lesart stellt die Beteiligung der Bürger:innen ein wirkungsvolles Instrument dar, mit dem (kommunal-)politische Mehrheiten erzeugt und Entscheidungen herbeigeführt werden können.

4.3.4 Bedeutung von Stadt- bzw. Gemeinderat

Bezogen auf das jeweils vertretene Verständnis kommunaler Politik sind in den Gesprächen Unterschiede hinsichtlich des Stadt- bzw. Gemeinderates erkennbar. Insbesondere die konsensual eingestellten Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 („Kümmern und Sorgen“) sprechen dem Stadt- bzw. Gemeinderat eine hohe Bedeutung zu:

2: [...] fürs große Ganze ist der Gemeinderat mit da, da hat der Bürgermeister genauso eine Stimme wie jeder andere auch, und die großen Dinge macht man gemeinsam [...] (BM2, Pos. 50)

Für BM2 ist es selbstverständlich, dass dem Gemeinde- bzw. Stadtrat für das gemeinsame Handeln und besonders bei weitreichenden Entscheidungen („fürs große Ganze“) eine zentrale Bedeutung zukommt. Deutlich wird die Erwartungshaltung, dass Entscheidungen der kommunalen Politik in enger Zusammenarbeit und Austausch zwischen Rat und Bürgermeister:in „gemeinsam“ getroffen werden müssen. Im Amt als Bürgermeister:in sieht sich BM2 als gleichwertiger Bestandteil und gleichberechtigtes Mitglied des Rates („wie jeder andere auch“). Auch BM12 betont, dass konsensuale Entscheidungen der kommunalen Politik am besten durch einen kollegialen Umgang miteinander herbeigeführt werden können:

12: [...] also erstmal das berühmte Teambuilding ja, wir / wir bilden uns ein bisschen was darauf ein in KOMMUNE, dass wir eine gute Zusammenarbeit im Stadtrat haben, dass wir auch gemeinsam ähm das Ziel verfolgen das Beste für die Stadt zu erreichen [...] (BM12, Pos. 2)

BM12 berichtet mit Stolz davon, dass im örtlichen Stadtrat eine sehr gute Zusammenarbeit herrscht, dieser wird als Team („Teambuilding“) und Kollektiv („wir“) aufgefasst. Nach eigener Darstellung herrscht innerhalb des Rates ebenso wie im Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister:in ein sehr vertrauensvoller Umgang. Der Rat arbeitet eng und kollegial zusammen, um „gemeinsam“ die Interessen der Kommune zu gewährleisten. Als Bürgermeister:in sieht sich BM12 dabei als gleichwertigen Teil dieses Teams, denn der angestrebte Konsens in der kommunalen Politik kann vor allem durch gemeinsames Handeln in den repräsentativen Organen erreicht werden. In Kontrast dazu zweifeln die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 („Motivieren und Moderieren“) die repräsentativen Fähigkeiten des Stadt- bzw. Gemeinderates an. So berichtet BM15 davon, dass in der vorherigen Wahlperiode in der Bevölkerung Unzufriedenheit herrschte, was von den Mitgliedern des Stadtrates nicht ausreichend aufgegriffen wurde:

15: [...] es gab da wohl auch eine / eine Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung der Stadträte und der Bevölkerung (...) was auch eine sehr interessante Sache ist, weil es scheinbar dann keiner aus dem Gremium geschafft hat, das so wirklich weiter zu transportieren [...] (BM15, Pos. 54)

Nach Einschätzung von BM15 hat in der vorhergehenden Wahlperiode eine „Diskrepanz“ zwischen den Angehörigen des Stadtrates und den Bürger:innen bestanden, womit ein grundsätzliches Repräsentationsdefizit zum Ausdruck gebracht wird. BM15 ist der Ansicht, dass der damalige Stadtrat nicht in der Lage war, die Verstimmung aus der Bevölkerung angemessen wahrzunehmen und abzubilden. Kommunalpolitisch wird dem Stadt- bzw. Gemeinderat grundsätzlich eine untergeordnete Rolle zugesprochen, denn auch bei aktuellen Entscheidungsfindungen kann BM15 nach eigener Ansicht keine pauschale Unterstützung erwarten:

15: [...] also es gibt jetzt keinen Freibrief, oder keine pauschale Unterstützung, ne [...] (...) ja ist eine ganz gute Übung, dass man manchmal in den eigenen Reihen die größten Widersacher hat (lacht) (BM15, Pos. 52)

Im Gespräch mit BM15 wird deutlich, dass dem Stadt- bzw. Gemeinderat nur eine geringe Bedeutung zugesprochen wird: Lokale Politik zwischen Bürgermeister:in und Rat wird nicht als Teamarbeit, sondern als gegensätzlich wahrgenommen („keinen Freibrief“, „keine pauschale Unterstützung“, „in den eigenen Reihen die größten Widersacher“). In der kommunalpolitischen Sphäre ist daher nicht das repräsentative Gremium, sondern die di-

rekte Beteiligung der Bürger:innen von zentraler Bedeutung: Durch direkte Beteiligungsformate wird die Stimmung der Bevölkerung ungefiltert abgebildet, zudem können Entscheidungen direktdemokratisch herbeigeführt werden. Da Debatten und Diskussionen grundsätzlich begrüßt werden, sieht es BM15 humorvoll als „ganz gute Übung“ an, Skeptiker:innen im Stadt- bzw. Gemeinderat von Ideen und Vorschlägen zu überzeugen.

Während einige Bürgermeister:innen dem Stadt- bzw. Gemeinderat eine zentrale Bedeutung beimessen, reduzieren ihn andere auf eine ergänzende Diskussionsplattform. Dazwischen wird eine Mittelposition sichtbar: Die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 („Führen und Anleiten“) vertreten eine instrumentelle Auffassung des Rates:

1: [...] da haben wir jetzt also wirklich eine Konstellation im Gemeinderat wo niemand sagen kann, ich krieg das einfach so durch, ne wir haben vier Mal PARTEI, vier Mal PARTEI, vier Mal unabhängige Wähler, zwei / einer PARTEI, einen Einzelnen, ne mich als Bürgermeister dazu [...], wenn ich was habe, und es durchbringen will, muss ich mit allen reden [...] (BM1, Pos. 54)

Der Rat wird als zentrales Gremium angesehen, hier werden die Mehrheits- und Machtverhältnisse zum Ausdruck gebracht und letztendlich kommunalpolitische Entscheidungen getroffen. Der Stadt- bzw. Gemeinderat wird daher als Instrument angesehen, um (kommunal-)politische Mehrheiten für eigene Ideen oder Projektvorschläge zu gewinnen. Entsprechend erörtert BM1 sehr detailliert die Mehrheits- und Machtverhältnisse des Rates, der in drei gleich starke Fraktionen, zwei Einzelkandidat:innen und BM1 als Bürgermeister:in aufgeteilt ist. Folglich kann in der Kommune niemand einen Antrag einfach so durchsetzen, stets müssen die Mehrheitsverhältnisse beachtet und aktiv nach Mehrheiten gesucht werden. Dem Rat wird somit eine gewisse Bedeutung zugesprochen, die sich jedoch auf einen instrumentellen Charakter beschränkt, da der Stadt- bzw. Gemeinderat vordergründig als Mittel zum Zweck – zur Durchsetzung eigener politischer Inhalte – reduziert wird.

4.3.5 Zwischenfazit: Drei Politikverständnisse

Die Bürgermeister:innen schildern kommunalpolitische Prozesse in den jeweiligen Kommunen sehr unterschiedlich. Große Übereinstimmung herrscht hinsichtlich der wahrgenommenen Bedeutung politischer Parteien

auf die kommunale Politik: Die Bedeutung einer Parteizugehörigkeit – auch einer eigenen – wird bagatellisiert und für die kommunale Politik als sehr gering angesehen. Kontraste lassen sich hingegen in der Relevanz numerischer Mehrheiten, der Wichtigkeit von Bürger:innenbeteiligung sowie der wahrgenommenen Bedeutung des Stadt- bzw. Gemeinderates erkennen. Es können ein partizipatives, ein instrumentelles und ein repräsentatives Verständnis kommunaler Politik unterschieden werden. Diese ergänzen und erweitern die bereits identifizierten Amtsverständnisse und bilden ein weiteres Kriterium für das übergeordnete Rollenverständnis (siehe Abb. 14).

Abbildung 14: Politikverständnis – Sphäre kommunaler Politik

	Partizipativ	Instrumentell	Repräsentativ
Bedeutung politischer Parteien	gering		
Relevanz numerischer Mehrheit	mittel	hoch	gering
Wichtigkeit von Bürger:innenbeteiligung	hoch	mittel	niedrig
Bedeutung von Stadt- bzw. Gemeinderat	gering	mittel	hoch
Bürgermeister:innen	4, 10, 15, 16	1, 5, 7, 9, 11, 13, 17, 18	2, 3, 6, 8, 12, 14, 19
<i>Amtsverständnis</i>	<i>Motivieren und Moderieren</i>	<i>Führen und Anleiten</i>	<i>Kümmern und Sorgen</i>

Eigene Darstellung

Bei den Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 wird ein „partizipatives“ Verständnis kommunaler Politik deutlich, die Bürger:innen sollten möglichst direkt, aktiv und gleichberechtigt an Entscheidungsprozessen einer Gemeinde beteiligt werden. Diese Protagonist:innen, die bereits das Amtsverständnis „Motivieren und Moderieren“ aufweisen, sprechen dem Prozess der direkten und diskursiven Aushandlung einen Selbstwert zu. Nach diesem Verständnis bedeutet (lokale) Demokratie, dass sich möglichst alle Bürger:innen in die Entscheidungsfindung einbringen und in einem offenen Diskurs breit getragene Lösungen entstehen. Während die Beteiligung der Bürger:innen eine essenziell wichtige Bedeutung einnimmt, wird dem Stadt- bzw. Gemeinderat nur eine geringe Relevanz zugesprochen und dessen Repräsentationsfähigkeit angezweifelt.

Die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19, die das Amtsverständnis „Kümmern und Sorgen“ aufweisen, vertreten ein „repräsentatives“ Politikverständnis. Kommunale Politik wird vor allem durch die gewählten Orga-

ne wie den Stadt- bzw. Gemeinderat und den/die Bürgermeister:in vermittelt. Die Legitimität demokratischer Entscheidungen wird dabei mit einem möglichst hohen Konsens verbunden, die Bedeutung einer numerischen Mehrheit als gering angesehen. Nach dieser Auffassung beruht (lokale) Demokratie auf dem größtmöglichen Ausgleich zwischen allen Beteiligten und der Integration von Minderheitsmeinungen. In diesem Zusammenhang wird die direkte Beteiligung der Bürger:innen skeptisch bewertet, da diese im Konflikt mit dem konsensualen Ausgleich und dem Amtsverständnis als kümmernder/kümmernde Bürgermeister:in steht.

Weiter zeichnet sich ein „instrumentelles“ Politikverständnis ab, dieses wird von den Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 vertreten, die durch das Amtsverständnis „Führen und Anleiten“ geprägt sind. Das instrumentelle Verständnis kommunaler Politik beruht auf der Ansicht, dass demokratische Entscheidungen letztendlich durch eine numerische Mehrheit getroffen werden und sich die unterlegene Minderheit dieser Mehrheitsentscheidungen fügen muss. Da für (kommunal-)politische Entscheidungen stets Mehrheiten nötig sind, werden sowohl die Bürger:innenbeteiligung als auch der Stadt- bzw. Gemeinderat als Instrumente angesehen, mit denen die nötigen Mehrheiten für Ideen und Anträge erzeugt werden können.

4.4 Systemverständnis: Die Kommune im politischen System

In den Gesprächen zeigt sich, dass die Bürgermeister:innen ein unterschiedliches Bild von der eigenen Tätigkeit („Amtsverständnis“) und der kommunalen Politik („Politikverständnis“) haben. Darüber hinaus wird erkennbar, dass die Protagonist:innen auch die Position der Kommunen im politischen System unterschiedlich bewerten: Das übergeordnete Rollenverständnis ist somit von unterschiedlichen Systemverständnissen geprägt. Bezogen auf die Stellung im politischen System fällt auf, dass die Bürgermeister:innen die eigene Kommune übereinstimmend als „klein“ klassifizieren (4.4.1). Jedoch wird unterschiedlich bewertet, wie stark eine einheitliche Regelsetzung und zentrale Steuerung ausgeprägt sein sollte (4.4.2) und als wie wichtig die Eigenständigkeit der Kommune angesehen wird (4.4.3).

4.4.1 Wahrnehmung der eigenen Kommune

Übereinstimmend wird die eigene Kommune von den Bürgermeister:innen spontan und selbstverständlich als „klein“ klassifiziert:

3: [...] wir sind also eine kleine Gemeinde [...] (BM3, Pos. 1)

11: [...] wir als kleine Kommune [...] (BM11, Pos. 132)

12: [...] für so eine kleine Stadt [...] (BM12, Pos. 34)

15: [...] ich meine, das ist ein kleiner Ort [...] (BM15, Pos. 44)

In allen Gesprächen wird die eigene Kommune spontan als „kleine Kommune“, „kleine Gemeinde“, „kleine Stadt“ oder „kleiner Ort“ beschrieben und bezeichnet.⁴²⁸ Im Kontext der Corona-Pandemie wird das als Vorteil angesehen, denn nach eigener Wahrnehmung finden sich in der kleinen Gemeinde grundsätzlich nicht die spezifischen Probleme der größeren Städte („wir haben diese Probleme halt nicht wie Großstädte“; BM1, Pos. 2; „hatten wir die Einschränkungen nicht gehabt wie vielleicht die Bevölkerung in der Stadt“; BM14, Pos. 2). Bezogen auf die Aufgaben und Möglichkeiten im politischen System bedeutet die geringe Gemeindegröße jedoch auch, dass vor Ort lediglich eine „kleine“ Kommunalverwaltung mit geringen Ressourcen vorhanden ist:

2: [...] so ein kleines Rathaus wie bei uns [...] (BM2, Pos. 8)

7: [...] in so einer kleinen Verwaltung bei uns [...] (BM7, Pos. 18)

19: [...] für unsere kleine Verwaltung ist das schon eine Nummer [...] (BM19, Pos. 46)

Der Umstand, dass die Bürgermeister:innen in kleinen Kommunen tätig sind, bringt mit sich, dass sie nur eine „kleine Verwaltung“ oder ein „kleines Rathaus“ leiten. Ohne große personelle Kapazitäten stellen viele Aufgaben und Vorhaben diese „kleine Verwaltung“ schnell vor Herausforderungen. Die eigenen Möglichkeiten im politischen System sind nach übereinstimmender Wahrnehmung der Bürgermeister:innen von eingeschränkten Ressourcen in den Kommunalverwaltungen geprägt. Durch die geringe Ver-

428 So heißt es in weiteren Gesprächen: „für unsere kleine Gemeinde [...]“ (BM1, Pos. 98); „für uns ist es ja auch so als kleine Kommune“ (BM13, Pos. 17); „für so eine kleine Gemeinde wie wir hier“ (BM14, Pos. 26); „in so kleinen Gemeinden wie bei uns“ (BM16, Pos. 2); „mit unserer kleinen Kommune“ (BM17, Pos. 58).

waltungsgröße unterscheidet sich die eigene kleine Kommune zudem von größeren Städten:

10: [...] in den kleinen Verwaltungen haben die meisten Mitarbeiter mittlerweile schon geteilte Jobs, oder zwei Stellen, die sie gleichzeitig betreuen [...] (BM10, Pos. 58)

11: hier hat halt eine Person viele viele Funktionen, was sich halt in einer Stadt, zum Beispiel Dezernat zwei hier, also was Bauamt und so weiter ist, auf / auf 20 Schultern trägt, das macht hier einer [...] (BM11, Pos. 50)

BM10 berichtet, dass es in den kleinen Kommunen der Standard ist, dass Mitarbeiter:innen mehrere Aufgaben übernehmen müssen („geteilte Jobs, oder zwei Stellen“). Auch nach Darstellung von BM11 muss in der kleinen Kommunalverwaltung „eine Person viele viele Funktionen“ und Tätigkeitsfelder wahrnehmen und beherrschen, was als struktureller Nachteil gegenüber größeren Kommunen, insbesondere größeren Städten, empfunden wird. Während beispielsweise im Bauamt einer größeren Stadt mehrere Mitarbeiter:innen beschäftigt sind, ist für diesen Bereich in der kleinen Kommune lediglich eine Person zuständig, und dies auch nicht ausschließlich. Nach übereinstimmender Auffassung ist die Handlungsfähigkeit der kleinen Kommunen auf der untersten Ebene des politischen Systems aufgrund der geringen Personaldichte in der Verwaltung strukturell begrenzt, insbesondere im Vergleich zu größeren Städten.

4.4.2 Bedeutung zentraler Gesetzgebung

Übereinstimmend werden die eigenen Kommunen und deren Verwaltungen als „klein“ beschrieben. Mit Blick auf die Stellung der kleinen Kommunen im politischen System zeigt sich allerdings, dass die Bedeutung von zentral organisierter, staatlicher Gesetzgebung und Steuerung unterschiedlich bewertet wird. Einige Bürgermeister:innen erwarten eine möglichst einheitliche Gesetzgebung und einen durchsetzungsfähigen Staatsapparat:

5: [...] gerade auch zum Beispiel bei Luftreinigungsgeräten ja, wenn ähm das gibt auch ein schlechtes Bild ab, wenn die eine Gemeinde das für die Kinder bereitstellt und eine andere tut das nicht, da muss man einheitliche Linien fahren, [...] also man braucht eine einheitliche Regelung weil das ja alles direkt in den Lebensbereich der Bürgerinnen und Bürger eingreift [...] (BM5, Pos. 12)

Besonders im Kontext der Corona-Pandemie ist für BM5 die „einheitliche Regelung“ von großer Bedeutung, da viele Maßnahmen die Bürger:innen sehr direkt betreffen. Nur durch „einheitliche Linien“ und klare Kompetenzen können alle Institutionen des politischen Systems durchsetzungsfähig auftreten. Sichtbar wird die Erwartungshaltung, dass Regeln von der Landes- oder der Bundesebene möglichst einheitlich gesetzt werden sollten. Vor allem die Verantwortungsträger:innen auf Bundesebene werden aufgefordert, bei direkten Einschränkungen der Bürger:innen Regelungen zentral vorzugeben. Um auch in der Kommune entschlossen auftreten zu können, wird es als nötig angesehen, über alle politischen Ebenen hinweg von einheitlichen Regelungen geleitet zu werden („man braucht“; „da muss man“). Deutlich wird, dass die kleine Kommune auf der untersten Stufe einer Macht- und Verwaltungshierarchie eingeordnet wird. In dieser sollte das Zusammenspiel zwischen Bund, Ländern, Landkreisen und Gemeinden von einer eindeutigen Aufgaben- und Kompetenzstruktur geprägt sein, wie auch BM9 betont:

9: [...] dann gab es die Schutzmaßnahmen, dann gab es die Verordnungen, die von / von oben nach unten durch-dividiert wurden, und gesagt worden / die dann auf kommunaler Ebene umzusetzen sind [...] (BM9, Pos. 8)

Im Kontext der Corona-Pandemie formuliert BM9 die klare Forderung an einen starken und durchsetzungsfähigen Staatsapparat, der im Pandemiefall möglichst einheitliche Maßnahmen und Verordnungen beschließt. Besonders in der Krisensituation wird eine einheitliche Steuerung erwartet, die einer klaren Ordnung folgt und „von oben nach unten“ delegiert wird. Der eigenen Kommune wird die Rolle eines ausführenden Verwaltungsorgans zugesprochen, das die zentral beschlossenen Maßnahmen umsetzen muss. Durch möglichst einheitliche Linien werden den Kommunen klare Kompetenzen zugewiesen, gleichzeitig kann gegenüber den Bürger:innen ein entschlossenes und gemeinsames Vorgehen aller staatlichen Organe demonstriert werden.

Besonders deutlich wird diese Haltung im Kontext des Infektionsschutzes in der Corona-Pandemie. Allerdings zeigen die Gespräche mit den Bürgermeister:innen, die das Amtsverständnis „Führen und Anleiten“ sowie ein „instrumentelles“ Verständnis kommunaler Politik aufweisen, dass grundsätzlich ein starker Staatsapparat erwartet wird, der zentral Regeln vorgibt und diese auch durchsetzen kann. Der eigene Anspruch an starke Führung in der Kommune geht mit der Forderung nach starker politischer

Führung durch die übergeordneten Ebenen einher. In dieser Macht- und Verwaltungshierarchie nehmen die Kommunen als ausführenden Organe die Rolle eines Instruments ein. Erwartet wird, dass der eigene Macht- und Verantwortungsbereich möglichst klar definiert und abgesteckt wird – im Kontext der Pandemie und darüber hinaus. In deutlichem Kontrast dazu wird in den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 („Kümmern und Sorgen“ sowie „Repräsentativ“) die Forderung nach zurückhaltender Steuerung und einer eher geringen zentralen Regelung vertreten:

3: [...] was jetzt unser Gemeindegebiet betrifft // I: hm ja // ja weil / da entscheiden wir selber drüber, was geplant wird oder oder was (...) gebaut werden soll [...] (BM3, Pos. 97)

Im Gespräch mit BM3 wird die Erwartungshaltung sichtbar, selbstständig über „unser“ Gebiet der Kommune verfügen zu können. Die Kommune sollte, im Zusammenspiel von Bürgermeister:in und dem Stadt- bzw. Gemeinderat, möglichst eigenständig und unabhängig entscheiden dürfen („wir selber“), beispielsweise im Bereich der Planung und Genehmigung von Bauverfahren. Die Notwendigkeit zentraler Steuerung und Regelung wird als niedrig angesehen, die übergeordneten Ebenen sollten sich aus kommunalen Belangen heraushalten. Zentrale Regelung und Steuerung, in Form von Vorgaben und Regelungen, wird aus Perspektive einer kleinen Kommunen als hinderlich empfunden. So beklagt etwa BM6, dass ein leerstehender Raum im Verwaltungsgebäude aufgrund von Auflagen nicht für eine weitere Gruppe des kommunalen Kindergartens genutzt werden darf:

6: [...] wäre das das eigentlich jetzt pragmatische (...) günstige Möglichkeit, die keine Beeinträchtigung hätte (...) ja, sollte man meinen (...) dann kommt Brandschutz, dann kommt Pädagogik, dann kommt Arbeitsschutz, dann kommt ähm (...) [...] (BM6, Pos. 59)

Aus Sicht von BM6 wird durch zu viele Vorgaben und Auflagen eine „pragmatische“ und „günstige“ Möglichkeit der Kinderbetreuung verhindert. BM6 nimmt eine endlose Kette an Auflagen, abstrakten Vorschriften und übergeordneten Behörden wahr, welche die gewünschte Nutzung verhindern. Zentral erlassene Regeln werden dafür verantwortlich gemacht, dass eine praxistaugliche Lösung, die im Sinne der Bürger:innen vor Ort wäre, verhindert wird. Zentralstaatliche Regelung und Steuerung wird besonders in den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen, die das Amtsver-

ständnis „Kümmern und Sorgen“ und ein „repräsentatives“ Politikverständnis aufweisen, als untauglich und hinderlich, aber auch als realitätsfern und übergriffig empfunden.

Die Gespräche zeigen, dass zentrale Regelsetzung und Steuerung von einigen Bürgermeister:innen sehr kritisch gesehen wird, während sie von anderen explizit eingefordert wird. Dazwischen wird eine Mittelposition erkennbar: Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16, die das Amtsverständnis „Motivieren und Moderieren“ und ein „partizipatives“ Politikverständnis aufweisen, sprechen sich für einen möglichst pragmatischen Umgang mit übergeordneten Regelungen und Vorgaben aus:

10: [...] an was man sich halt alles halten muss, ob jetzt Datenschutz oder hier / das und jenes, sind ja viele Dinge, die zu beachten sind (...) und wenn man alles bis zum Letzten beachten würde, würde man wahrscheinlich gar nichts machen können [...] (BM10, Pos. 22)

BM10 plädiert für eine eigenständige Auslegung der vorgegebenen Regelungen und Vorschriften auf kommunaler Ebene. Grundsätzlich wird anerkannt, dass auf kommunaler Ebene eine Vielzahl von Vorschriften und Regeln bestehen, diese haben nach eigener Einschätzung auch Berechtigung. Gleichzeitig wird gefordert, diese Regelungen in der Praxis der kleinen Kommune pragmatisch auszulegen, da sonst „gar nichts“ gemacht werden kann. Das Gespräch mit BM10 verdeutlicht, dass das Ausmaß an Regelungen und Vorschriften als sehr hoch empfunden, jedoch ein pragmatischer Umgang mit diesen Auflagen als möglich angesehen wird. Vorschriften werden nur bedingt als Einschränkung wahrgenommen, vor allem erscheint der Bruch oder die Nicht-Beachtung mancher Regelungen als möglich und gerechtfertigt. Aus Sicht der kleinen Kommune ist es demnach legitim, Vorgaben von Bund und Land nach eigenem Ermessen auszulegen und selektiv anzuwenden.

4.4.3 Wichtigkeit kommunaler Selbstständigkeit

Die unterschiedlichen Auffassungen, die gegenüber der zentralen Steuerung der übergeordneten politischen Ebenen vertreten werden, gehen mit Bewertungen der kommunalen Selbstständigkeit einher. In den Gesprächen heben besonders die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 die kommunale Eigenständigkeit stark hervor:

2: [...] grundsätzlich ähm hat die Kommune halt die Möglichkeit der Selbstverwaltung, oder eigentlich sogar die Aufgabe in dem (unv.) / der Selbstverwaltung [...] (BM2, Pos. 50)

BM2 stellt „grundsätzlich“ fest, dass die Rolle der Kommunen im politischen System vordergründig durch das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung definiert ist. Dementsprechend sollte den kleinen Gemeinden ein weitreichendes, eigenständiges Handeln ermöglicht werden. Im Gespräch betont BM2 den Grundsatz der Selbstverwaltung, relativiert ihn jedoch mit den Zusätzen „grundsätzlich“ und „eigentlich“. Dadurch wird erkennbar, dass das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung im politischen System als herausgefordert und gefährdet angesehen wird. Ebenso merkt BM12 an, dass die kommunale Selbstständigkeit nur dann umfänglich gewährleistet werden kann, wenn sie von einer ausreichenden Finanzausstattung getragen wird:

12: [...] kommunale Selbstverwaltung macht nur dann Sinn, und kann nur dann funktionieren, wenn auch die Mittelausstattung entsprechend ist [...] (BM12, Pos. 48)

Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung kann aus Sicht von BM12 im politischen System nur zur Geltung kommen, wenn die Kommunen über die entsprechenden finanziellen Mittel verfügen („macht nur dann Sinn“; „kann nur dann funktionieren“). Die „Mittelausstattung“ der Kommunen wird als notwendige Bedingung formuliert, damit sie das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in der Praxis auch anwenden können. In den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 geht die Erwartungshaltung nach einer starken kommunalen Selbstverwaltung mit der Vorstellung an einen kommunalpolitischen Konsens einher: Um konsensuale Beschlüsse eigenständig umsetzen zu können, ist eine leistungsfähige kommunale Selbstverwaltung nötig. Dagegen sprechen die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 der kommunalen Selbstständigkeit nur eine geringe Bedeutung zu. Anders als bei der Forderung nach einer starken kommunalen Selbstverwaltung wird hier die eigene Kommune vor allem über die Funktion eines ausführenden Verwaltungsorgans beschrieben:

13: [...] dass halt / einige Aufgaben für uns gerade auch der Landkreis übernimmt, oder die Landesregierung, wir wirklich auch, mehr oder weniger, sozusagen auch Befehlsempfänger sind und dann umsetzen, ne, also man hat da ja gar keine großen Einflüsse, also es ist ja nicht so, dass wir da in Entscheidungen eingebunden werden [...] (BM13, Pos. 57)

Aus dem Gespräch mit BM13 geht die Ansicht hervor, dass die Rolle der kleinen Kommune als „Befehlsempfänger“ akzeptiert wird. Entsprechend werden vor Ort vor allem die Beschlüsse der übergeordneten Ebenen umgesetzt („umsetzen“). Nach eigener Wahrnehmung bestehen auf kommunaler Ebene zum Teil „gar keine großen Einflüsse“, gemäß den Kompetenzen und Zuständigkeiten ist die kleine Kommune in eine Vielzahl von Entscheidungen nicht eingebunden. Ohne sichtbaren Wunsch nach mehr Eigenständigkeit wird hingenommen, dass kaum Mitspracherecht oder eigene Entscheidungskompetenzen vorhanden sind. Bereitwillig wird die Position der kleinen Kommune als unterstes Verwaltungsorgan ohne großen Einfluss akzeptiert, dies geht mit der Forderung nach einem starken und durchsetzungsfähigen Staatsapparat einher.

Ergänzend lässt sich in den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 eine Mittelposition ausmachen: Einerseits distanzieren sich die Protagonist:innen von der Auffassung einer starren Verwaltungshierarchie, andererseits wird das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung nicht explizit hervorgehoben und eingefordert. Stattdessen werden die vielfältigen Möglichkeiten der kommunalen Ebene betont, wobei vor allem kleine Städte und Gemeinden die Chance bieten, Bürger:innen aktiv einzubinden:

4: [...] wenn man ihnen die Möglichkeit gibt, werden die Leute das Angebot annehmen, [...] weil wenn Möglichkeiten da sind muss man sich einigen, und das wird passieren, und auf kommunaler Ebene geht das, weil hier kennt man sich j / hier kann man so etwas ausdiskutieren [...] (BM4, Pos. 18)

BM4 hebt hervor, dass das politische System auf kommunaler Ebene einzigartige Möglichkeiten zur Beteiligung der Bürger:innen bietet. Die Besonderheit der kleinen Kommunen wird darin gesehen, dass selbstständig verschiedene Beteiligungsformate ins Leben gerufen und die Bürger:innen niederschwellig erreicht werden können. Die lokale Ebene wird vor allem als Möglichkeitsrahmen angesehen, der kreativ bespielt werden kann („hier geht das“; „wenn man ihnen die Möglichkeit gibt“). Vor allem in kleineren Kommunen können die Bürger:innen auch in schwierigen und kontroversen Themen diskursiv Lösungen erarbeiten. Erforderlich ist dazu jedoch ein ausreichend hohes Maß an Selbstständigkeit und bewusster Verantwortungsübernahme der Akteur:innen vor Ort, die entsprechenden Möglichkeiten zu erkennen und zu nutzen. BM4 zeigt sich sehr zuversichtlich, dass der kommunale Möglichkeitsrahmen durch entsprechende Angebote voll

ausgeschöpft und verschiedene Beteiligungsformate ausprobiert werden können. Diese Betrachtungsweise steht in Einklang mit dem motivierenden und moderierenden Amtsverständnis und der partizipativen Auffassung kommunaler Politik.

4.4.4 Zwischenfazit: Drei Systemverständnisse

Übereinstimmend klassifizieren alle Bürgermeister:innen die eigene Kommune als „klein“ und nehmen in diesem Zusammenhang wahr, dass die eigenen Möglichkeiten der kleinen Kommunalverwaltung begrenzt sind. Dennoch offenbaren die Gespräche grundsätzlich unterschiedliche Erwartungen an die eigene Stellung im politischen System: Differenzen zeigen sich vor allem in der Bewertung zentraler Regelsetzung und Steuerung sowie bei der Wichtigkeit kommunaler Selbstständigkeit. Anhand der Aussagen der Bürgermeister:innen können drei Systemverständnisse rekonstruiert werden, welche die wahrgenommene Rolle der Kommunen im politischen System widerspiegeln (siehe Abb. 15).

Abbildung 15: Systemverständnis – die Kommune im politischen System

	Starker Staat	Möglichkeits- rahmen	Eigenständige Kommune
Wahrnehmung der Kommune	kleine Kommune mit kleiner Kommunalverwaltung		
Bedeutung zentraler Regelsetzung	hoch	mittel	niedrig
Kommunale Selbstständigkeit	gering	mittel	hoch
Bürgermeister:innen	1, 5, 7, 9, 11, 13, 17, 18	4, 10, 15, 16	2, 3, 6, 8, 12, 14, 19
<i>Politikverständnis</i>	<i>Instrumentell</i>	<i>Partizipativ</i>	<i>Repräsentativ</i>
<i>Amtsverständnis</i>	<i>Führen und Anleiten</i>	<i>Motivieren und Moderieren</i>	<i>Kümmern und Sorgen</i>

Eigene Darstellung

Die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 plädieren für einen möglichst „starken Staat“. Diese Protagonist:innen weisen bereits das Amtsverständnis „Führen und Anleiten“ sowie ein „instrumentelles“ Verständnis kommunaler Politik auf. Deutlich wird die Ansicht, dass sich die übergeordneten politischen Ebenen vor allem durch zentrale Regelsetzung und

starke Steuerung auszeichnen sollen, insbesondere in Krisensituationen wie der Corona-Pandemie. Demgegenüber wird die kommunale Eigenständigkeit als weniger wichtig angesehen und die Kommune vordergründig als Verwaltungsorgan eingeordnet. Regelungen sollten möglichst einheitlich und zentral getroffen und „von oben nach unten“ (BM9, Pos. 8) durch die verschiedenen Ebenen der Verwaltungshierarchie durchgesetzt werden. Nach dieser Wahrnehmung besitzt die kleine Kommune auf der untersten Stufe des Staatsapparates klar definierte Kompetenzen und Handlungsspielräume.

Die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 argumentieren für eine möglichst „eigenständige Kommune“ unter dem Prinzip der „kommunalen[n] Selbstverwaltung“ (BM12, Pos. 48). Diese Protagonist:innen vertreten das Amtsverständnis „Kümmern und Sorgen“ sowie ein „repräsentatives“ Verständnis kommunaler Politik. Nach ihrer Sicht sollten sich die übergeordneten Ebenen insgesamt zurückhalten und den kleinen Kommunen weitreichende Selbstständigkeit sowie eigene Kompetenzen zugestehen. Vorgaben und Auflagen werden als einschränkend empfunden, zudem sollte die kommunale Selbstverwaltung finanziell sichergestellt werden.

Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 fassen die kommunale Ebene als „Möglichkeitsrahmen“ auf. Diese Gesprächspartner:innen vertreten das Amtsverständnis „Motivieren und Moderieren“ sowie ein „partizipatives“ Verständnis kommunaler Politik. Staatliche Regelungen und Vorgaben werden prinzipiell akzeptiert, jedoch wird für einen pragmatischen Umgang mit Bestimmungen und Auflagen plädiert. Das politische System wird als Möglichkeitsrahmen angesehen, politische Entscheidungen sollten im diskursiven Austausch aller Ebenen und unter aktiver Mitwirkung der Bürger:innen entstehen. Nach Ansicht dieser Bürgermeister:innen bietet vor allem die kommunale Ebene vielfältige Chancen zur partizipativen Mitwirkung der Bürger:innen.

4.5 Zusammenfassung: Drei mehrdimensionale Rollenverständnisse

In der Gesamtheit offenbaren die Gespräche drei komplexe und mehrdimensionale Rollenverständnisse, die von den Gesprächspartner:innen auf drei Bezugsebenen dargestellt werden. Sie beziehen sich auf die Tätigkeit als Bürgermeister:in, die Sphäre der Kommunalpolitik und auf die Stellung der Kommune im politischen System. Qualitative Unterschiede zwischen den Gesprächen können über spezifische Amts-, Politik- und Systemver-

ständnisse erfasst werden. Durch die offene Herangehensweise nach der Grounded-Theory-Methodologie können die Bezugsebenen als Kriterien herausgearbeitet werden, die sich aus unterschiedlichen Aspekten mit den jeweiligen Ausprägungen zusammensetzen.⁴²⁹ Durch ständiges Vergleichen können qualitative Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Gesprächen erfasst und abstrahierend eingeordnet werden. Im Zusammenspiel offenbaren die Gespräche mit den Bürgermeister:innen die drei mehrdimensionalen Rollenverständnisse „Managen“, „Ermöglichen“ und „Kümmern“ (siehe Abb. 16).

Managen: „halt einfach auch Krisen, wenn sie da sind, einfach zu managen“ (BM7, Pos. 2)

Die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 weisen das Rollenverständnis „Managen“ auf. In der Corona-Pandemie steht das Management einer sachlichen Problemlage im Vordergrund. Über den Kontext der Pandemie hinaus sind die „managenden“ Bürgermeister:innen davon geprägt, im Amt „führen und anleiten“ zu wollen. Der Führungsanspruch ist hierbei hoch und zeigt sich neben der Krisenbewältigung besonders bei der Arbeit an großen Bauprojekten in der Kommune. Die Tätigkeit als Bürgermeister:in ist vom Anspruch geprägt, als starke Führungspersönlichkeit aufzutreten und besonders im Krisen- und Projektmanagement erfolgreich zu sein. Begleitet wird dies von einem „instrumentellen“ Verständnis kommunaler Politik, das von Konkurrenz und Wettbewerb geprägt ist. Aus den Gesprächen geht die Auffassung hervor, dass Demokratie grundsätzlich auf Mehrheitsentscheidungen basiert und sich sämtliche Vorschläge und Ideen im Wettbewerb behaupten müssen. Ausgehend von konkurrenzdemokratischen Vorstellungen werden besonders die Mehrheitsverhältnisse im jeweiligen Stadt- bzw. Gemeinderat angesprochen und Formen der Bürger:innenbeteiligung als Instrumente angesehen, mit denen Mehrheitsverhältnisse beeinflusst und verändert werden können. Bezogen auf die Rolle im politischen System wird deutlich, dass grundsätzlich ein „starker Staat“ befürwortet wird. Das politische System wird als hierarchische Ordnung verstanden, in dem die übergeordneten politischen Ebenen möglichst durchsetzungsstark auftreten und die Kommunen in ihrer Funktion als Verwaltungsorgane eingeordnet werden. Vom starken Staat wird dabei

429 Vgl. Strübing (2021), S. 21–26. Im Rahmen des qualitativen Forschungsdesigns sind die unterschiedlichen Aspekte nicht in allen Gesprächen mit gleicher Intensität ausgeprägt. Für die Präsentation wurden möglichst aussagekräftige Ankerbeispiele gewählt, um die entsprechende Positionierung veranschaulichen zu können.

4. Mehrdimensionale Rollenverständnisse

erwartet, für die eigene Rolle als Bürgermeister:in möglichst eindeutige Kompetenz- und Handlungsbereiche zu definieren, innerhalb derer etwa eigene Bau- und Sanierungsprojekte durchgeführt werden können.

Abbildung 16: Drei mehrdimensionale Rollenverständnisse

	Managen	Ermöglichen	Kümmern
Amtsverständnis – Tätigkeit als Bürgermeister:in	Führen und Anleiten	Motivieren und Moderieren	Kümmern und Sorgen
Problemwahrnehmung in der Corona-Pandemie	sachlich	differenziert	sozial
Führungsanspruch als BM	stark	mittel	gering
Tätigkeitsschwerpunkt als BM	groß	mittel	klein
Politikverständnis – Sphäre kommunaler Politik	Instrumentell	Partizipativ	Repräsentativ
Bedeutung politischer Parteien	gering		
Relevanz numerischer Mehrheit	hoch	mittel	niedrig
Wichtigkeit von Bürger:innenbeteiligung	mittel	hoch	niedrig
Bedeutung von Stadt- bzw. Gemeinderat	mittel	niedrig	hoch
Systemverständnis – Kommune im politischen System	Starker Staat	Möglichkeitsrahmen	Eigenständige Kommune
Wahrnehmung der eigenen Kommune	kleine Kommune mit kleiner Kommunalverwaltung		
Bedeutung zentraler Regelsetzung	hoch	mittel	niedrig
Wichtigkeit kommunaler Selbstständigkeit	niedrig	mittel	hoch
Bürgermeister:innen	1, 5, 7, 9, 11, 13, 17, 18	4, 10, 15, 16	2, 3, 6, 8, 12, 14, 19

Eigene Darstellung

Kümmern: „von Montag bis Sonntag um kommunale Belange kümmern“ (BM3, Pos. 9)

Aus den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 kann das Rollenverständnis „Kümmern“ rekonstruiert werden. Ihr Amtsverständnis ist durch den Anspruch gekennzeichnet, sich „kümmern und sorgen“ zu wollen. Die Gesprächspartner:innen sehen sich in der Kommune immer im Dienst und für alle und alles verantwortlich. Der Führungsanspruch ist dabei gering, Bürgermeister:innen sollten zurückhaltend auftreten und sich den vielen kleinen Sorgen und Problemen der Bürger:innen widmen. Sichtbar wird die kümmernde Tätigkeit bereits im Kontext der Corona-Pandemie, die vor allem als soziale Herausforderung eingeordnet wird. Begleitet wird dies vom Anspruch, dass (kommunal-)politische Prozesse und Entscheidungen nach Möglichkeit im vollständigen Konsens erfolgen sollen. Hervorgehoben wird die repräsentative Bedeutung des Stadt- bzw. Gemeinderates und die gute Zusammenarbeit in den kommunalpolitischen Gremien. Skeptisch wird dagegen die direkte Beteiligung der Bürger:innen gesehen, die als Störung des Konsenses und als Zeichen mangelhafter Amtsführung als „kümmender/kümmernde“ Bürgermeister:in eingeordnet wird. Entsprechend werden die Repräsentant:innen im Rat sowie der/die Bürgermeister:in in der Verantwortung gesehen, sich der vielfältigen Problemfelder anzunehmen. Ergänzt wird dies von der Forderung nach einer möglichst „eigenständigen Kommune“ gemäß dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Die übergeordneten politischen Ebenen sollen sich zurückhalten, um die Eigenständigkeit der Kommunen und den lokalen Konsens zu gewährleisten. Die Position von Städten und Gemeinden im politischen System wird durch das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung definiert, die es zu schützen und vor allem in finanzieller Hinsicht zu stärken gilt.

Ermöglichen: „das zu ermöglichen, also das wäre wirklich mein Ziel“ (BM15, Pos. 34)

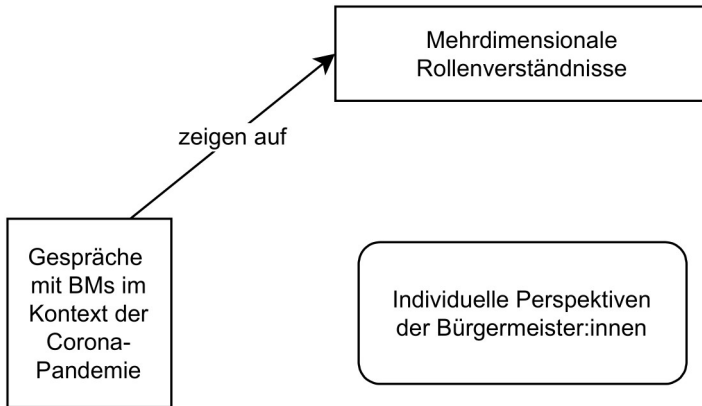
Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 weisen das Rollenverständnis „Ermöglichen“ auf. Die Tätigkeit als Bürgermeister:in ist vom Anspruch gekennzeichnet, „motivieren und moderieren“ zu wollen. Der Führungsanspruch wird dabei vor allem in der eigenen Vorbildfunktion und einer positiven Einstellung gesehen. Durch die eigene motivierende und moderierende Tätigkeit kann in der jeweiligen Kommune eine gute und produktive Gesprächsatmosphäre geschaffen werden, in der es gelingt, die

Bürger:innen zur aktiven Teilnahme zu bewegen. Verbunden ist das mit der Vorstellung, dass demokratische Entscheidungen grundsätzlich im Diskurs und gleichwertigen Austausch getroffen werden sollen. Kommunale Politik wird „partizipativ“ verstanden, der direkten und aktiven Beteiligung der Bürger:innen wird ein normativer Eigenwert und eine essenzielle Bedeutung zugesprochen. Die Gesprächspartner:innen setzen sich dafür ein, dass sich alle an Entscheidungsfindungen beteiligen können und niemand von Diskussionen ausgeschlossen wird. Während die umfangreiche Beteiligung der Bürger:innen als zentrales Merkmal hervorgehoben wird, fällt eine große Skepsis gegenüber den repräsentativen Institutionen des Stadt- bzw. Gemeinderates auf. Kommunalpolitische Entscheidungen sollten direkt von den Bürger:innen geprägt sein, anstatt den Umweg über Repräsentant:innen zu gehen. Das politische System wird insgesamt als „Möglichkeitsrahmen“ aufgefasst, besonders in den kleinen Kommunen werden viele Chancen zur weitreichenden und kreativen Beteiligung der Bürger:innen gesehen. Staatliche Vorgaben und Regelungen werden pragmatisch und selektiv angewendet, so werden etwa rechtliche Bestimmungen als Empfehlungen und nicht als strikte oder bindende Einschränkungen interpretiert.

Durch das Vorgehen im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie können aus den Gesprächen die drei komplexe und mehrdimensionale Rollenverständnisse „Managen“, „Kümmern“ und „Ermöglichen“ rekonstruiert werden. Der Kontext der Corona-Pandemie bildet als eine von vielen Krisen- und Stresssituationen die Hintergrundfolie, vor der die Gesprächspartner:innen berichten. Deutlich wird, dass die Bürgermeister:innen im spezifischen zeithistorischen Kontext der Corona-Pandemie und unter ähnlichen Bedingungen strukturschwacher, ländlicher Kommunen qualitativ unterschiedliche Wahrnehmungen aufweisen. Diese qualitativen Unterschiede zwischen den Gesprächen können durch Kriterien und Aspekte innerhalb der Kategorie „Rollenverständnis“ systematisch erfasst und strukturiert wiedergegeben werden. Diese explorativen Erkenntnisse können nach der GTM in ein grafisches Analysemodell übertragen werden⁴³⁰ (siehe Abb. 17).

430 Vgl. Merriam/Grenier (2019), S. 186; Breuer et al. (2019), S. 189, 255, 280ff.; Strübing (2021), S. 26ff.; Rosenthal (2015), S. 82.

Abbildung 17: Analysemodell Schritt I – mehrdimensionale Rollenverständnisse



Eigene Darstellung

Im Rahmen dieser Untersuchung wird die individuelle Perspektive der Bürgermeister:innen als das zentrale Phänomen angesehen, auf das der „analytische Fokus“⁴³¹ der Ausarbeitung gerichtet ist. Nach diesem ersten Analyseschritt werden die drei mehrdimensionalen Rollenverständnisse als Ausgangspunkt dafür angesehen, die individuellen Wahrnehmungen der Gesprächspartner:innen nachvollziehen zu können. Das jeweilige Rollenverständnis gibt Aufschluss darüber, welche Ansprüche die Gesprächspartner:innen an die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in, die kommunale Politik und die Stellung der Kommune im politischen System stellen. Im Hinblick auf die Forschungsfrage und die zu untersuchenden Perspektiven der Bürgermeister:innen wird somit davon ausgegangen, dass die drei Rollenverständnisse den spezifischen Erwartungshorizont der Gesprächspartner:innen definieren.

431 Strübing (2021), S. 28.

