

1. Einleitung: Kommunen und Bürgermeister:innen in der Krise

Eine Krise löst die nächste ab, teilweise überlagern sie sich. Dieser Zustand der „Polykrise“¹ oder „multipler Krisen“² trifft auch Städte und Gemeinden – und fordert sie heraus.³ Die Aneinanderreihung und Überlagerung verschiedener (globaler) Krisensituationen, wie die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09, die sogenannte Flüchtlingskrise 2015/16, die Corona-Pandemie 2020/21, die Energiekrise nach dem russischen Angriff auf die Ukraine 2022 und die hohe Inflation der vergangenen Jahre, hat Folgen für die kommunale Ebene. Globale Krisen müssen zum Teil an der Basis des politischen Systems, in Landkreisen, Städten und Gemeinden, bewältigt werden. So kommt Kommunen etwa bei der Unterbringung von Geflüchteten eine „Schlüsselrolle“⁴ zu. Wie steht es um die Kommunen und die lokalpolitischen Akteur:innen angesichts multipler Krisen – und wie können Städte und Gemeinden krisenfest gemacht werden? Diese Untersuchung setzt sich zum Ziel, vor dem Hintergrund vielschichtiger und komplexer Krisensituationen kommunale Perspektiven zu erfassen und strukturiert abzubilden. Untersucht wird, vor welchen Herausforderungen besonders die Bürgermeister:innen⁵ als politisch-administrative Führungskräfte stehen. Exemplarisch wird dazu die Krisensituation der Corona-Pandemie⁶

1 Tooze (2022). Der Kongress der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) 2024 fand unter dem Titel „Politik in der Polykrise“ statt.

2 Eppinger et al. (2024); vgl. Häckermann/Ettrich (2023).

3 Vgl. Bogumil/Holtkamp (2023), S. 261–294; Frech (2022), S. 11; Hillmann (2022), S. 341f.

4 Bendel et al. (2019); vgl. Hillmann (2022), S. 341f.; Bätge et al. (2023); Bogumil et al. (2023); Zick et al. (2023), S. 217. Angesichts der hohen Zahl an Schutzsuchenden sahen im Oktober 2023 knapp über 40 Prozent der kommunalen Verantwortungsträger:innen in Baden-Württemberg die eigene Kommune überlastet und im Notfallmodus, 58 Prozent sprechen von einer herausfordernden, aber noch machbaren Situation (vgl. Mediendienst Integration 2023).

5 Zur vollständigen Anonymisierung der untersuchten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wird eine konsequent geschlechtsneutrale Schreibweise gewählt (vgl. Diewald/Steinhauer 2022).

6 Zur widerspruchsfreien Darstellung wird einheitlich der Begriff „Corona-Pandemie“ verwendet und auf die Begriffe „Covid-19“ bzw. „COVID-19“ verzichtet. „Corona-Pandemie“ steht dabei für jene Ausnahme- und Krisensituation, „die mit den vom Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelösten Erkrankungen im Jahr 2020 über die ganze Welt hereingebrochen ist“ (Crouch 2021, S. 173).

aufgegriffen, die am 11. März 2020 durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) offiziell zur Pandemie erklärt wurde.⁷

Die Corona-Pandemie sorgte für immense Herausforderungen für die Gesellschaft und die politischen Verantwortungsträger:innen. Um eine Ausbreitung der Pandemie zu verhindern, wurde das öffentliche Leben weitestgehend zum Stillstand gebracht. Eigentlich belebte Plätze blieben leer, Großveranstaltungen wurden abgesagt, und sogar private Zusammenkünfte waren verboten.⁸ Die Maßnahmen zur Quarantäne und zum Infektionsschutz trafen in der Bevölkerung auf viel Verständnis, führten jedoch auch zu Unsicherheit, Wut und Frustration.⁹ Die Corona-Pandemie kann daher als „Brennglas“¹⁰ oder „Lupe“¹¹ für gesellschaftliche Verhältnisse und als „Stresstest für die Demokratie“¹² angesehen werden: Bei genauer Betrachtung der globalen Krise stechen grundsätzliche Herausforderungen für die Gesellschaft, die Demokratie und das politische System hervor. Etwa wird im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie eine gewisse „demokratische Entfremdung“¹³ und sogar die „Erosion der Qualität etablierter Demokratien“¹⁴ attestiert. Der Zuwachs (rechts-)populistischer Bewegungen wird insgesamt als „Krisensymptom“¹⁵ angesehen, in der Pandemie wurde der „populistische Gegenimpuls“¹⁶ durch Maßnahmen wie Maskenpflicht und Kontaktbeschränkungen verstärkt.

Für die Kommunen stellte die Corona-Pandemie vor allem eine administrative und finanzielle Herausforderung dar. Verwaltungstechnisch werden durch Krisen grundsätzliche Probleme bei der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen deutlich: Wie in allen Krisensituationen bestand in der Pandemie die Gefahr, dass die Exekutive auf Bundesebene „technokratisch durchregiert“¹⁷ und die Kommunen zur bloßen „An-

7 Vgl. WHO (2020).

8 Von der Einschränkung des öffentlichen Lebens waren ganze Berufszweige betroffen, darüber hinaus zählten vor allem Kinder und Jugendliche zu den Leidtragenden. Messbar war etwa ein deutlich erhöhtes Empfinden von Einsamkeit (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2024).

9 Zu den Protesten gegen die Corona-Maßnahmen und den selbsternannten Querdenkern siehe Nachtwey et al. (2020); Callison/Slobodian (2021); Grande et al. (2021).

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

11 Schäfer/Zürn (2021), S. 138.

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

13 Schäfer/Zürn (2021), S. 164.

14 Merkel (2021), S. 4.

15 Priester (2012/2022), S. 210.

16 Landwehr/Schäfer (2021), S. 136.

17 Ebd.

wendungsebene¹⁸ degradiert würden. Regelungen und Maßnahmen zum Infektions- und Katastrophenschutz, die auf Bundes- und Landesebene beschlossen wurden, mussten auf der kommunalen „Verwaltungsebene“¹⁹ durchgesetzt werden, ohne dass die Kommunen an der Entscheidungsfindung selbst beteiligt wurden. Aus der Perspektive kommunaler Akteur:innen war bei vielen Maßnahmen der „Höhepunkt der Unverständlichkeit“²⁰ erreicht. Im Frühjahr 2021 berichteten 46 Prozent der Bürgermeister:innen von Problemen bei der Durchsetzung der Maskenpflicht in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde.²¹

Zudem wiegt schwer, dass sich die finanzielle Situation vieler Kommunen, die bereits vor der Pandemie als „prekär“²² und „hoch gefährdet[...]“²³ bewertet wurde, durch die Krise weiter verschlechterte. Krisensituationen führen meist zu einem Einbruch der Einnahmen bei gleichzeitig wachsenden Ausgaben, weshalb vorhergesagt wird, dass die kommunalen Haushaltsdefizite weiter steigen werden.²⁴ Da die kommunalen Finanzen an verschiedene Steuereinnahmen gekoppelt sind, wird befürchtet, dass sich finanzielle Effekte erst in den kommenden Jahren bemerkbar machen werden und es zukünftig zu einer „finanziellen Blockade der Kommunen“²⁵ kommen könnte.

Besonders hart treffen globale und externe Krisen wie die Corona-Pandemie solche Kommunen, die ohnehin von wirtschaftlicher Strukturschwäche gezeichnet sind.²⁶ Vor allem in strukturschwachen Kommunen im ländlichen Raum wirkte die Pandemie als „Katalysator“²⁷ von Entwicklungen und Problemen, die bereits unabhängig von der Krisensituation ausgeprägt waren. So sind etwa finanzschwache Kommunen sehr stark von zusätzlichen Fördergeldern abhängig und können aus eigener Kraft

18 Kersten/Rixen (2021), S. 114.

19 Ebd., S. 113.

20 Michael Harig (CDU), Landrat im Kreis Bautzen, am 24.01.2022 in einem offenen Brief an den sächsischen Ministerpräsidenten Michael Kretschmer (CDU).

21 Repräsentative Umfrage des Magazins *Kommunal* (27.04.2021). In ostdeutschen Bundesländern berichteten dies 62 Prozent der Bürgermeister:innen, in westdeutschen 42 Prozent.

22 Frech (2022), S. 25.

23 Diermeier (2020), S. 541.

24 Vgl. Grotz/Schroeder (2021), S. 386; Markowetz/Hirsch (2021), S. 2.

25 Boettcher et al. (2021), S. 4; vgl. Junkernheinrich (2021), S. 80; Bogumil/Holtkamp (2023), S. 289ff.

26 Vgl. Schmalz et al. (2019), S. 39; Küpper (2016), S. 15; Wiegandt/Krajewski (2020), S. 19; Gehne (2012), S. 121f.; Reiser et al. (2023b), S. 35ff.

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

kaum gegen die regional bedingte Strukturschwäche ankommen.²⁸ Darüber hinaus stellt in strukturschwachen und ländlichen Gebieten der demografische Wandel eine große Herausforderung dar, beispielsweise für die kommunalen Betreuungsangebote.²⁹ Wirtschaftliche und demografische Strukturschwäche ergänzen und verstärken sich dabei in einem „kumulativen Prozess des Abstiegs“³⁰ und führen zu sogenannten „Schrumpfungsräumen“³¹ mit mangelnder Wirtschaftskraft, rückläufigen Bevölkerungszahlen und fehlenden Zukunftsperspektiven.

Bei der regionalen Strukturschwäche sind in Deutschland große Unterschiede feststellbar:³² Prinzipiell hängt sie nicht mit ländlichen oder urbanen Strukturen zusammen, besonders in Süddeutschland sind kleine Kommunen in ländlichen Regionen häufig sehr wirtschaftsstarke. Dagegen sind fast alle ländlichen Regionen der ostdeutschen Bundesländer von Strukturschwäche und Abwanderung betroffen. Seit den 1990er Jahren finden sich „unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse [...] vor allem in den dünn besiedelten ländlichen Regionen Ostdeutschlands“³³, dort ist die Wirtschaftsstruktur kleinteiliger und das Einkommensniveau geringer.³⁴ Zudem ist die

28 Vgl. Sixtus et al. (2020), S. 14; Dudek (2021), S. 418ff.; Küpper (2016), S. 15; Schmalz et al. (2019), S. 11. Kommunen in strukturschwachen Regionen verfügen grundsätzlich über weniger Steuereinnahmen und sind somit stärker von Finanztransfers abhängig (vgl. IWH 2019, S. 21f.).

29 Vgl. Görmar et al. (2020), S. 9; Hennerkes (1994). Bereits in den 1970er Jahren wurde befürchtet, dass „die Sogwirkung des Ballungsraumes [...] zu Entvölkerung und im Gefolge damit zur ‚sozialen Erosion‘ des Landes“ (Wehling 1978, S. 7) führen könnte. Um trotz schwindender Bevölkerungszahlen effektive und leistungsfähige Verwaltungsstrukturen aufrechterhalten zu können, werden „vielfältige Bemühungen um Gebietsreformen“ (Bogumil/Holtkamp 2016, S. 26) erörtert. Gemeindegebietsreformen werden häufig unter ökonomischen Vorzeichen diskutiert, etwa bezogen auf die finanziellen Effekte von Gemeindefusionen in Baden-Württemberg (Fritz/Feld 2015) oder mit Fokus auf die Auswirkungen von finanziellen Zuschüssen auf die Effizienz des lokalen öffentlichen Sektors (Bischoff et al. 2013; Blesse/Rösel 2018).

30 Dudek (2021), S. 423.

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

32 Küpper (2016), S. 1; vgl. Haffert (2022), S. 18; Reuber (2020), S. 60. Politikwissenschaftlich wird spätestens seit der Cleavage-Theorie (Lipset/Rokkan 1967) auf geografische und sozialstrukturell verankerte, gesellschaftliche Gegensätze geblickt. Dennoch wird angemerkt, dass ländliche Regionen politikwissenschaftlich eher „stiefmütterlich behandelt“ (Wehling 1978, S. 7) und stärker berücksichtigt werden sollten.

33 Wiegandt/Krajewski (2020), S. 15; vgl. Schmalz et al. (2019), S. 11, Dudek (2021), S. 420.

34 Vgl. IWH (2019), S. 10f. Etwa die Hälfte aller Erwerbstätigen in den ostdeutschen Bundesländern sind im ländlichen Raum beschäftigt, wo im Schnitt weniger verdient

Bevölkerung der ostdeutschen Bundesländer von 1990 bis 2015 um mehr als zwei Millionen gesunken, die Abwanderung war somit deutlich höher als im ländlichen Raum westdeutscher Länder.³⁵ Diese demografischen Veränderungen manifestieren sich vor allem vor Ort in schrumpfenden Städten und Gemeinden.

Politisch ist brisant, dass die regionalen Strukturprobleme mit politischen Einstellungsmustern und Verhaltensweisen korrelieren: In allen westlichen Demokratien kann nachgewiesen werden, dass populistische, gegen das Establishment und die bestehenden Institutionen gerichtete Bewegungen in jenen Regionen am stärksten sind, die von der globalen wirtschaftlichen Entwicklung am wenigsten profitierten.³⁶ Unter dem Stichwort „place does matter“³⁷ wird der (empirisch-quantitativ) belegbare Einfluss des jeweiligen Lebensumfeldes für politisch rechte Einstellungsmuster und (rechts-)populistische Wahlentscheidungen diskutiert. Insbesondere werden die Auswirkungen von (ortsspezifisch) empfundener, relativer Ungleichheit auf individueller und geografischer Ebene als Erkläraktoren für (rechts-)populistische Wahlerfolge angeführt.³⁸ Da besonders strukturschwache Gebiete in ländlichen Regionen betroffen sind, wird die „Rache der Dörfer“³⁹ („revenge of the village“⁴⁰) am politischen Establishment attestiert.

wird als in Städten, in Westdeutschland ist es hingegen nur rund ein Viertel. Der Medianlohn beträgt in ostdeutschen Bundesländern lediglich 80 Prozent des Bundesdurchschnitts.

35 Vgl. IWH (2019), S.14. Nach Prognosen wird sich dieser Trend fortsetzen, und bis 2060 wird die Anzahl der Erwerbsfähigen in ostdeutschen Bundesländern um fast zwei Fünftel zurückgegangen sein, in westdeutschen um knapp ein Fünftel (vgl. Schmalz et al. 2019, S. 12).

36 Vgl. Foa et al. (2022), S. 28; Rodríguez-Pose (2017); Haffert (2022), S. 7. In ländlichen, strukturschwachen Gebieten der USA wird eine spezifische, ländliche Identität („rural consciousness“; Cramer 2016, S. 5) erkannt, die im Sinne einer „deep story“ (Hochschild 2016, S. 135) die Lebenswirklichkeit dominiert. In Bezug auf Großbritannien wird ein Kontrast zwischen einer urbanen Elite (den „Anywheres“) und der zurückgelassenen Landbevölkerung (den „Somewheres“) festgestellt (Goodhart 2017, S. 19ff.).

37 Arzheimer/Bernemann (2024).

38 Vgl. Rodríguez-Pose et al. (2023). Bezogen auf die US-Präsidentschaftswahlen wurde nachgewiesen, dass Zusammenhänge zwischen dem Wohnort in ländlichen, strukturschwachen Gebieten und der Ablehnung der Bundesregierung sowie Ressentiments gegenüber urbanen Gebieten bestehen (vgl. Monnat/Brown 2017).

39 Kaschuba (2016).

40 Förtner et al. (2020); vgl. Nanz et al. (2023), S. 12.

Auch in Deutschland können Zusammenhänge zwischen dem regionalen Lebensumfeld und dem politischen Partizipationsverhalten⁴¹ sowie der Demokratiezufriedenheit⁴² nachgewiesen werden. Besonders in den ostdeutschen Bundesländern, die sich seit 1990 im „Dauerstresstest“⁴³ befinden, fällt die Zufriedenheit mit der Demokratie niedriger aus als im deutschlandweiten Schnitt. Feststellbar ist die Wahrnehmung relativer Benachteiligung⁴⁴ und das „Gefühl des Abgehängtseins“⁴⁵, was sich auch in Wahlergebnissen niederschlägt. Die autoritär-nationalradikale⁴⁶ und in Teilen als gesichert rechtsextrem⁴⁷ eingestufte Alternative für Deutschland (AfD) konnte bei den Bundestagswahlen 2017 und 2021 in ländlichen Regionen mehr Stimmen gewinnen als in urbanen Gebieten. Nachweisbar ist ein „ausgeprägter Zusammenhang zwischen dem Grad der Ländlichkeit auf Gemeindeebene und dem Stimmanteil“⁴⁸ der AfD. Deutschlandweit zeigt sich, dass „ein besseres AfD-Ergebnis mit einer schwächeren Daseinsvorsorge“⁴⁹ auf kommunaler Ebene einhergeht und auf der Ebene der Landkreise ein Zusammenhang „zwischen Wanderungsbilanz und rechtspopulistischem Wahlverhalten“⁵⁰ besteht. Das Erstarken (rechts-)populistischer Parteien⁵¹ macht sich auch direkt in den Kommunen bemerkbar: 2023 und 2024 konnte sich die AfD erstmals auf kommunaler Ebene durchsetzen

41 Vgl. Brachert et al. (2019), S. 323; Holtmann (2020), S. 57ff.; Elf et al. (2022).

42 Klie (2019), S. 48; vgl. Holtmann et al. (2023), S. 58ff.

43 Hebenstreit/Reiser (2023); vgl. Holtmann (2020); Westle (2022), S. 1.

44 Vgl. Faus/Storks (2019), S. 12; Klie (2019), S. 46; Schmalz et al. (2019), S. 11. Ergebnisse der Studien zur gruppenspezifischen Menschenfeindlichkeit zeigen, dass strukturelle Benachteiligungsgefühle abwertende Einstellungen gegenüber Minderheiten begünstigen (vgl. Klein/Heitmeyer 2009, S. 21).

45 Holtmann et al. (2024), S. 85.

46 Heitmeyer (2018/2022, S. 302f.) schlägt das Attribut „autoritär-nationalradikal“ vor: „Autoritarismus“ wird am starken Kontrollparadigma festgemacht, „Nationalismus“ in der Betonung der außerordentlichen Stellung des deutschen Volkes und „Radikalität“ in der grundsätzlichen Ablehnung der liberalen Demokratie.

47 Als „gesichert rechtsextremistische Bestrebung“ werden von den jeweiligen Landesämtern für Verfassungsschutz die AfD-Landesverbände Thüringen (seit März 2021), Sachsen-Anhalt (seit November 2023), Sachsen (seit Dezember 2023) und Brandenburg (seit April 2025) eingestuft.

48 Klärner/Osigus (2021), S. 23. Bezogen auf die Bundestagswahl 2017 siehe Deppisch et al. (2019).

49 Diermeier (2020), S. 539.

50 Vorländer (2020), S. 19; vgl. Diermeier (2020), S. 540; Förtner et al. (2020), S. 2.

51 Hinsichtlich populistischer Parteien konzentriert sich diese Untersuchung auf AfD, jedoch wird auch die im Januar 2024 gegründete politische Partei „Bündnis Sahra Wagenknecht“ (BSW) als populistisch bewertet.

und Bürgermeister sowie einen Landrat bestellen.⁵² Zudem sind vermehrt kommunalpolitische Kooperationen zwischen der AfD und anderen Parteien feststellbar.⁵³

Gefordert wird daher, dass die Politik- und Sozialwissenschaft verstärkt „auf die Dörfer gehen“⁵⁴ muss, um die spezifischen Problemlagen vor Ort erfassen zu können. Unterstützung findet dieser Appell in Erhebungen zu politischen Einstellungen, die politisch-handlungsempfehlend eine strukturelle Stärkung von demokratischen Werten und Normen „im kommunalpolitischen Bereich“⁵⁵ fordern und auf „als verbesserungsbedürftig wahrgenommene Lebensumfelder“⁵⁶ verweisen. Plädiert wird für „kleinräumige Analysen“⁵⁷ und qualitative Ansätze,⁵⁸ denn grundsätzlich liegen „empirisch wenig“⁵⁹ Erkenntnisse über die subjektiven und individuellen Wahrnehmungen der Akteur:innen vor Ort vor.

Ausgehend von diesen Befunden konzentriert sich diese Untersuchung auf Bürgermeister:innen, die als lokale Verantwortungsträger:innen eine „zentrale Stellung“⁶⁰ in den Kommunen einnehmen. Bürgermeister:innen sind die „Gallionsfiguren“⁶¹ kommunaler Politik, genießen hohes Vertrau-

52 Die AfD konnte sich bei Bürgermeisterwahlen in der sachsen-anhaltischen Einheitsgemeinde Raguhn-Jeßnitz (8.860 EW) (Zeit Online, 02.07.2023), im sächsischen Pirna (39.000 EW) (SZ Online, 18.12.2023) und Großschirma (6.020 EW) (Zeit Online, 04.03.2024) sowie bei den Landratswahlen im thüringischen Kreis Sonneberg (SZ Online, 26.06.2023) erstmals auf kommunaler Ebene durchsetzen. Im thüringischen Gera (94.000 EW) wurde bereits im Oktober 2020 der bundesweit erste AfD-Stadtratsvorsitzende ins Amt gewählt.

53 Hummel/Taschke (2024) zeigen, dass von Sommer 2019 bis Ende 2023 in den Kommunen ostdeutscher Bundesländer mindestens 121 konkrete Fälle von Kooperationen zwischen der AfD und anderen Parteien nachweisbar sind. Neben der Bildung gemeinsamer Fraktionen betrifft dies vor allem ein gemeinsames Abstimmungsverhalten (gesamt 93 Fälle, 74 davon gehen auf Initiative der AfD zurück). Auf Landkreisebene identifizieren Schroeder et al. (2024) im Zeitraum 2019 bis 2024 insgesamt 484 Fälle von Kooperationen zwischen der AfD und anderen Fraktionen in den ostdeutschen Bundesländern.

54 Kollmorgen (2021).

55 Klein/Heitmeyer (2009), S. 21; vgl. Brachert et al. (2019), S. 323.

56 Holtmann (2020), S. 344; vgl. Klepsch et al. (1994), S. 17.

57 Deppisch (2022), S. 116.

58 Vgl. Förtnner et al. (2020), S. 2.

59 Keim (2006), S. 6; vgl. Miggelbrink (2020), S. 77.

60 Egner (2007), S. 38; vgl. Bogumil/Holtkamp (2016), S. 40.

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

en der Bürger:innen⁶² und werden häufig als „zentrale und eigentliche“⁶³ Akteur:innen einer Stadt oder Gemeinde wahrgenommen. Bürgermeister:innen sind als lokale „Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung“⁶⁴ tätig, das Amt umfasst neben politischen⁶⁵ meist auch umfangreiche administrative⁶⁶ Funktionen. Als direkt gewählte Hauptverwaltungsbeamte vor Ort üben Bürgermeister:innen gleichzeitig ein politisches Mandat und einen Verwaltungsposten aus, sie besitzen daher eine kommunale „Schlüsselfunktion.“⁶⁷ In der Doppelrolle als verwaltungstechnische und politische Führungskraft müssen sie besonders in Krisensituation wie der Corona-Pandemie zwischen globalen Problemen, bundes- und landespolitischer Gesetzgebung sowie den Bedürfnissen der Bevölkerung vor Ort vermitteln. In der Krise sind Bürgermeister:innen daher als „glocal bureaucrats“⁶⁸ gleichzeitig von globalen und lokalen Problemstellungen herausgefordert und stehen als Schnittstellen-Akteur:innen („actors at the intersection“⁶⁹) in einem „Spannungsverhältnis“⁷⁰ zwischen administrativer Leistungsfähigkeit der Verwaltung und politischer Vermittlung gegenüber der Bevölkerung.

Wie bereits aufgezeigt, soll diese Untersuchung angesichts vielschichtiger und komplexer Krisensituationen kommunale Perspektiven erfassen und strukturiert abbilden. Konkret wird der Frage nachgegangen, wie die Corona-Pandemie von Bürgermeister:innen kleiner Kommunen in ländlichen, strukturschwachen Regionen wahrgenommen und eingeordnet wird. Die

62 Vgl. Holtmann et al. (2023), S. 130f. In Umfragen bringen 63,8 Prozent der Befragten den Bürgermeister:innen großes oder sehr großes Vertrauen entgegen. Im Vergleich liegt das Vertrauen gegenüber Europapolitiker:innen bei 28,3 Prozent und gegenüber Bundespolitiker:innen bei 31,8 Prozent (vgl. Gehne et al. 2019, S. 6). Zudem zeigen sich rund 78 Prozent der wahlberechtigten Deutschen zufrieden mit dem/der jeweiligen Bürgermeister:in (vgl. Bertelsmann Stiftung et al. 2008, S. 9).

63 Frech (2022), S. 39.

64 Gehne (2012).

65 Holtkamp/Bogumil (2016), S. 196; vgl. Reiser (2006), S. 33; Janssen (2019), S. 20f.; Partmann/Strohmeier (2012), S. 39; Egner (2018), S. 20.

66 Vgl. Egner (2007), S. 143; Frech (2018), S. 98; Kuhlmann/Seyfried (2018), S. 114; Janssen (2019), S. 20; Engels/Krausnick (2020), S. 140. Der Umfang der administrativen Aufgaben und Kompetenzen ist von der Gemeindeordnung des jeweiligen Bundeslandes abhängig.

67 Wehling (1989), S. 221; vgl. Huzel (2019), S. 57.

68 Hillmann (2022), S. 342.

69 Gürtler/Herberg (2021), S. 1; vgl. Hambleton (2020). Krisensituationen wie die Corona-Pandemie werden als besondere „Gelegenheitsfenster politischer Führung“ (Glaab 2022, S. 618) angesehen.

70 Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 27.

Corona-Pandemie steht exemplarisch für eine von vielen globalen Krisensituationen der letzten Jahre, denen die Bürgermeister:innen als politisch-administrative Führungskräfte ausgesetzt sind. Von besonderem Interesse sind dabei individuelle Perspektiven: Fraglich ist, in welchen Rollen sich die Bürgermeister:innen selbst sehen, welche Herausforderungen an die kommunale Politik deutlich werden und wie die kleinen, strukturschwachen Kommunen im politischen System eingeordnet werden. Untersucht werden soll, wie die Bürgermeister:innen auf die Herausforderungen der Corona-Pandemie blicken und welche grundsätzlichen Probleme die kommunalen Verantwortungsträger:innen thematisieren.

In Kapitel 2 wird zunächst der umfangreiche politikwissenschaftliche Forschungsstand skizziert: Institutionell lassen sich die Position der Bürgermeister:innen aus den Kommunalordnungen der Bundesländer ableiten und vergleichend einordnen.⁷¹ Ergänzt werden diese Zugänge durch repräsentative Datenerhebungen, anhand derer Sozialprofile und Selbstwahrnehmungen,⁷² aber auch Demokratieverständnisse und Handlungsorientierungen von Bürgermeister:innen in Deutschland ermittelt werden.⁷³ Zudem gibt es qualitative Ansätze,⁷⁴ mit denen die konkrete lokalpolitische Herausforderungen untersucht werden können.⁷⁵ Trotz eines umfangreichen Forschungsstandes liegen insgesamt jedoch vergleichsweise wenige Erkenntnisse zu Bürgermeister:innen kleiner Kommunen und ehrenamtlichen Bürgermeister:innen vor. Außerdem wurden deutsche Bürgermeister:innen noch nicht explizit im Kontext der Corona-Pandemie untersucht.

Kapitel 3 erläutert und begründet den methodischen Zugang: Ausgehend von verschiedenen qualitativ-verstehenden Untersuchungen ländlicher, strukturschwacher Regionen und der Annahme, dass grundsätzlich die Notwendigkeit besteht, die Sicht der dort lebenden Menschen zu respektieren und (politik-)wissenschaftlich abzubilden,⁷⁶ werden die Perspektiven von Bürgermeister:innen durch ein qualitatives Forschungsdesign er-

71 Vgl. Egner (2018), S. 23f., 78ff.; Bogumil/Holtkamp (2023), S. 52. Durch die institutionell-strukturelle Stellung von Bürgermeister:innen können auch im europaweiten Vergleich Typologien erarbeitet werden (vgl. Heinelt et al. 2018, S. 20; Bogumil/Holtkamp 2023, S. 72ff.; Heinelt/Hlepas 2006, S. 21ff.; Haus/Sweeting 2006, S. 156ff.).

72 Vgl. Bertelsmann Stiftung et al. (2008).

73 Vgl. Egner/Heinelt (2005); Heinelt (2018).

74 Vgl. Neckel (1999); Brichzin (2022); Schubert (2019).

75 Zum Ende des Kohleabbaus in der Lausitz siehe Gürtler/Herberg (2021), zum lokalen Umgang mit Geflüchteten in Brandenburg Hillmann (2022).

76 Vgl. Cramer (2016); Hochschild (2016); Goodhart (2017), S. 6; Pates/Leser (2021); Stückrad (2022).

fasst. In dieser Untersuchung wird möglichst unvoreingenommen, explorativ und prozessual im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie (GTM)⁷⁷ vorgegangen. Die offen und „vage“⁷⁸ formulierte Forschungsfrage nach den Perspektiven von Bürgermeister:innen im Kontext der Corona-Pandemie kann im Rahmen der GTM besonders gut bearbeitet werden. Anschließend wird der konkrete Zugang zu Bürgermeister:innen kleiner Kommunen in ländlichen, strukturschwachen Regionen dargestellt. Entsprechende Kommunen lassen sich vor allem, aber nicht nur, in den ostdeutschen Bundesländern finden. Da bereits seit einiger Zeit gefordert wird, politische Kulturen stärker in regionalen Kontexten zu untersuchen und besonders die Dichotomie zwischen Ost- und Westdeutschland aufzubrechen,⁷⁹ wird das sächsisch-bayerische Grenzgebiet als Untersuchungsregion ausgewählt. Im Fokus stehen Kommunen aus den Bundestagswahlkreisen Vogtlandkreis (Sachsen, Nr. 166) und Hof (Bayern, Nr. 239). Die Wahlkreise grenzen aneinander und werden als ländlich und strukturschwach klassifiziert.⁸⁰ In dieser Untersuchungsregion wurden in zwei Erhebungsschritten im Dezember 2020 und von Mai bis Juli 2021 insgesamt 19 offene Gespräche mit Bürgermeister:innen geführt, deren Gemeinden und Kleinstädte bis zu 5.000 Einwohner:innen zählen.

In den anschließenden Kapiteln werden die transkribierten Gespräche im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie induktiv analysiert. Vergleichend und kontrastierend werden die Gemeinsamkeiten und die qualitativen Unterschiede zwischen den Gesprächspartner:innen herausgearbeitet. In Kapitel 4 wird strukturiert dargestellt, dass aus den Gesprächen drei mehrdimensionale Rollenverständnisse hervorgehen, die den Erwartungshorizont der Bürgermeister:innen bilden. In Kapitel 5 wird gezeigt, dass die selbst gesteckten Erwartungen nach eigener Einschätzung der

77 Die Grounded-Theory-Methodologie (GTM) wurde von Glaser und Strauss (1967/2010) begründet. Diese Untersuchung orientiert sich an der Fortführung durch Corbin/Strauss (2015) sowie den deutschsprachigen Varianten nach Breuer et al. (2019) und Strübing (2021).

78 Blatter et al. (2018), S. 155; vgl. Rosenthal (2015), S. 16.

79 Vgl. Reiser et al. (2023a); Mannewitz (2015), S. 362; Lorenz (2011), S. 25. Zudem werden innerhalb der ostdeutschen Bundesländer regionale Differenzen festgestellt, beispielsweise Unterschiede innerhalb Thüringens (vgl. Reiser et al. 2023b, S. 27ff.).

80 Vgl. Küpper (2016), S. 26. Während weite Teile der ostdeutschen Bundesländer als strukturschwach eingeordnet werden, wird auch das nordöstliche Oberfranken (Bayern) als strukturschwache Region angesehen. Durch die Lage im „Zonenrandgebiet“ (Eckert 2023, S. 14) sowie die wirtschaftliche Entwicklung ab den 1970er Jahren wird die Region als „Globalisierungsverlierer“ (Südekum et al. 2017, S. 27) klassifiziert.

Protagonist:innen jedoch nur teilweise erfüllt werden können. Kapitel 6 behandelt den wahrgenommenen kommunalen Handlungsrahmen in der ländlichen, strukturschwachen Region und geht auf Unterschiede zwischen sächsischen und bayerischen Bürgermeister:innen ein. Kapitel 7 zeigt auf, dass die Bürgermeister:innen in den Gesprächssituationen drei Positionierungen einnehmen.

Kapitel 8 fasst die empirischen Ergebnisse zusammen: Ausgehend von der Corona-Pandemie werden aus den Perspektiven der Bürgermeister:innen die fünf charakteristischen Argumentationsmuster „Verantwortung“, „Gegensatz“, „Eigenständigkeit“, „Resignation“ und „Teilhabe“ deutlich. Insgesamt ermöglicht diese typologische Darstellung ein differenziertes Verständnis für die individuellen Wahrnehmungen von Bürgermeister:innen als (lokal-)politischen Akteur:innen. Die Diskussion der Ergebnisse erfolgt in Kapitel 9: Argumentiert wird, dass die identifizierten Muster nicht als Reaktionsmuster auf den spezifischen Kontext der Corona-Pandemie zu verstehen sind, sondern allgemeine Denkweisen und Handlungspräferenzen der lokalen Führungskräfte widerspiegeln. Darauf aufbauend wird erörtert, dass die Handlungsfähigkeit von Bürgermeister:innen gestärkt werden muss, um die Demokratie insgesamt zu stabilisieren. Auf der Grundlage der Analyse wird abschließend für eine strukturelle Stärkung der Kommunen – verstanden als Basis des politischen Systems – plädiert, um für zukünftige Krisen gewappnet zu sein.

