

Lokale Politik |
Local Politics



Jonas Rädcl

Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Zeiten der Krise

Eine Typologie politisch-administrativer
Führungskräfte



Nomos

Lokale Politik | Local Politics

Herausgegeben von
apl. Prof. Dr. Björn Egner

Band 9

Jonas Rädcl

Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Zeiten der Krise

Eine Typologie politisch-administrativer
Führungskräfte



Nomos

© Titelbild: Marktplatz von Michelstadt mit historischem Rathaus, abgedruckt mit freundlicher Genehmigung des Magistrats der Stadt Michelstadt

Gefördert durch: Publikationsfonds der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Diss., 2025

1. Auflage 2026

© Der Autor

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-4054-4

ISBN (ePDF): 978-3-7489-6980-8

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748969808>



Onlineversion
Inlibra



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Abstract

Ziel dieser Untersuchung ist es, die Perspektiven von Bürgermeister:innen als lokalen politischen Akteur:innen im Kontext multipler Krisenerscheinungen zu erfassen. Im Zentrum steht die Frage, wie die Corona-Pandemie, als eine von vielen globalen Krisen, von Bürgermeister:innen eingeordnet wird, die in kleinen, ländlichen und strukturschwachen Kommunen tätig sind. Besonders interessiert dabei, wie Bürgermeister:innen ihre politische und administrative Führungsposition an der Basis des politischen Systems wahrnehmen. Von hoher Relevanz sind kleine Kommunen in strukturschwachen Regionen, da diese sich bereits unabhängig von der Corona-Pandemie durch finanzielle Engpässe, den demografischen Wandel und Agitationen (rechts-)populistischer Parteien herausgefordert sehen.

Die offene Fragestellung wird durch ein qualitatives Forschungsdesign im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie bearbeitet. Im Dezember 2020 und im Zeitraum Mai bis Juli 2021 wurden dazu 19 offene Gespräche mit Bürgermeister:innen der Bundestagswahlkreise Vogtlandkreis (Sachsen, Nr. 166) und Hof (Bayern, Nr. 239) geführt und anschließend induktiv ausgewertet. Die Gespräche offenbaren unterschiedliche Perspektiven auf die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in, die kommunale Politik und die Rolle der Kommunen im politischen System – im Kontext der Corona-Pandemie und darüber hinaus.

Als zentrales Ergebnis werden die fünf typologischen Argumentationsmuster „Verantwortung“, „Eigenständigkeit“, „Gegensatz“, „Resignation“ und „Teilhabe“ rekonstruiert. Diese typologischen Muster ermöglichen grundlegende Aussagen über Bürgermeister:innen als lokale politische Akteur:innen und erweitern die politikwissenschaftliche Kommunalforschung. Darüber hinaus werden die Ergebnisse in Bezug auf die Beschaffenheit der Demokratie an der Basis des politischen Systems diskutiert und Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit dargestellt. Die Untersuchung zeigt, dass handlungsfähige Bürgermeister:innen die liberal-parlamentarische Demokratie wehrhaft und strukturschwache Kommunen krisenfest machen können.

Abstract

Schlüsselwörter: Kommunalpolitik, lokale Politik, Kommunalverwaltung, kommunale Ebene, politische Führung, strukturschwache Region, Corona-Pandemie, COVID-19, qualitative Sozialforschung, Grounded-Theory-Methodologie

Danksagung

Diese Untersuchung wäre ohne die tatkräftige Unterstützung vieler Menschen nicht möglich gewesen. Insbesondere bedanke ich mich bei den Bürgermeister:innen, die sich bereit erklärt haben, im Rahmen der Forschungsarbeit für Gespräche zur Verfügung zu stehen. Durch den offenen und ehrlichen Austausch war es möglich, einen Einblick in den Arbeitsalltag und die vielfältigen Probleme als Bürgermeister:in einer kleinen Kommune zu gewinnen. Ich habe größten Respekt vor dem persönlichen Engagement, mit dem das Amt als Bürgermeister:in ausgeübt wird.

Mein Dank gilt meiner Betreuerin Prof. Dr. Petra Dobner für die langjährige Begleitung, Unterstützung und Ermutigung, das Projekt anzufangen und auch durchzuhalten. Ihr persönlicher Einsatz für meine Anstellung am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Halle-Wittenberg hat mir die Sicherheit und die Freiheit gegeben, mich auf meine Forschungsarbeit zu konzentrieren. Außerdem möchte ich mich bei Prof. Dr. Marion Reiser für die Hilfe und Unterstützung bedanken.

Weiter danke ich meinen Kolleg:innen aus dem Mittelbau und allen Teilnehmer:innen des Lehrstuhlkolloquiums Systemanalyse und Vergleichende Politikwissenschaft. Ihr habt mich kontinuierlich mit wertvollen Anmerkungen und Literaturhinweisen versorgt sowie durch Nachfragen zum Denken gebracht. Mein Dank gilt Dr. René Wolfsteller für viele hilfreiche Ratschläge und Dr. Jamal Bashir für die angenehme Bürogemeinschaft. Danken möchte ich außerdem Zina, Sophie, Annabell und Marius für die guten Gedanken und die wertvollen Verbesserungsvorschläge.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie: Allen voran meiner Frau Theresa Held für viele gute Ideen, ermutigende Gespräche, konstruktives Redigieren, kritische Kommentare und stetiges Den-Rücken-Freihalten – und natürlich für unsere wunderbaren Kinder Ismael und Elias. Ich bedanke mich bei Helga, Wolfgang, Christine und Stefan für die Gastfreundschaft, bei meiner Schwester Lisa für viele Hinweise und bei meinen Eltern Petra und Rudolf für umfangreiches Gegenlesen sowie die Unterstützung auf meinem gesamten (Aus-)Bildungsweg.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	13
1. Einleitung: Kommunen und Bürgermeister:innen in der Krise	15
2. Forschungsstand: Kommunale Politik und Bürgermeister:innen	27
2.1 Kommunen im politischen System	28
2.1.1 Die „doppelte Rolle“ der Kommunen	29
2.1.2 Kommunale Aufgaben und Kompetenzen	32
2.2 Lokale Politik und kommunalpolitische Prozesse	36
2.3 Bürgermeister:innen als Akteur:innen	39
2.3.1 Bürgermeister:innen im institutionellen Machtgefüge	41
2.3.2 Sozialprofile, Einstellungsmuster und Typologien	44
2.3.3 Selbstbeschreibungen und Einzelfallstudien	47
2.4 Zusammenfassung: Fragestellung und Forschungsstand	50
3. Methodisch qualitativer Zugang	53
3.1 Grounded-Theory-Methodologie (GTM)	56
3.1.1 Theorieentdeckung im Prozess	57
3.1.2 Codieren und Vergleichen	59
3.1.3 Theoretical Sampling und offene Datenerhebung	61
3.2 Anwendung der Methodologie	63
3.2.1 Offene Gespräche im Kontext der Corona-Pandemie	64
3.2.2 Kommunen im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet	65
3.2.3 Bürgermeister:innen als Gesprächspartner:innen	75
3.3 Reflexion der Gesprächssituationen	80
3.3.1 BM1 und BM2 im Gespräch	81
3.3.2 Interaktion in den Gesprächen	85
3.4 Zusammenfassung: GTM im Kontext der Corona-Pandemie	90

4. Mehrdimensionale Rollenverständnisse	93
4.1 Analyse von Gemeinsamkeiten und Unterschieden durch Codieren	94
4.2 Amtsverständnis: Die Tätigkeit als Bürgermeister:in	98
4.2.1 Problemwahrnehmung in der Corona-Pandemie	99
4.2.2 Führungsanspruch als Bürgermeister:in	101
4.2.3 Tätigkeitsschwerpunkt als Bürgermeister:in	103
4.2.4 Zwischenfazit: Drei Amtsverständnisse	106
4.3 Politikverständnis: Die Sphäre kommunaler Politik	108
4.3.1 Bedeutung politischer Parteien	108
4.3.2 Relevanz numerischer Mehrheit	111
4.3.3 Wichtigkeit von Bürger:innenbeteiligung	114
4.3.4 Bedeutung von Stadt- bzw. Gemeinderat	117
4.3.5 Zwischenfazit: Drei Politikverständnisse	119
4.4 Systemverständnis: Die Kommune im politischen System	121
4.4.1 Wahrnehmung der eigenen Kommune	122
4.4.2 Bedeutung zentraler Regelsetzung	123
4.4.3 Wichtigkeit kommunaler Selbstständigkeit	126
4.4.4 Zwischenfazit: Drei Systemverständnisse	129
4.5 Zusammenfassung: Drei mehrdimensionale Rollenverständnisse	130
5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen	137
5.1 Rollenerfüllung „Managen“	137
5.1.1 Amtsverständnis „Führen und Anleiten“	138
5.1.2 Politikverständnis „Instrumentell“	140
5.1.3 Systemverständnis „Starker Staat“	142
5.1.4 Zwischenfazit: Erwartungen von „Managen“ erfüllt und nicht erfüllt	144
5.2 Rollenerfüllung „Kümmern“	146
5.2.1 Amtsverständnis „Kümmern und Sorgen“	146
5.2.2 Politikverständnis „Repräsentativ“	148
5.2.3 Systemverständnis „Eigenständige Kommune“	150
5.2.4 Zwischenfazit: Erwartungen von „Kümmern“ erfüllt und nicht erfüllt	153

5.3	Rollenerfüllung „Ermöglichen“	154
5.3.1	Amtsverständnis „Motivieren und Moderieren“	154
5.3.2	Politikverständnis „Partizipativ“	155
5.3.3	Systemverständnis „Möglichkeitsrahmen“	156
5.3.4	Zwischenfazit: Erwartungen von „Ermöglichen“ erfüllt	158
5.4	Zusammenfassung: Fünf wahrgenommene Erwartungserfüllungen	159
6.	Kommunaler Handlungsrahmen	163
6.1	Kommune in strukturschwacher Region	163
6.2	Bundeslandspezifische Merkmale	166
6.2.1	Bewertung landesspezifischer Fördermittel	166
6.2.2	Wirkung der DDR-„Altlasten“	170
6.2.3	Bedeutung von Vereinen und Ehrenamt	172
6.2.4	Vorteile parteipolitischer Netzwerke	175
6.3	Zusammenfassung: Bürgermeister:innen in Sachsen und Bayern	178
7.	Positionierungen in der Gesprächssituation	183
7.1	Wahrgenommene Belastung in der Corona-Pandemie	183
7.2	Erzählperspektiven der Gesprächspartner:innen	186
7.2.1	Fachlich als Bürgermeister:in – „gerade als Bürgermeister“	186
7.2.2	Persönlich als Bürger:in – „Blickwinkel [...] des normalen Bürgers“	188
7.2.3	Objektiv als Expert:in – „man muss es in zwei Teile fassen“	192
7.3	Zusammenfassung: Drei kommunikative Strategien	194
8.	Typologische Argumentationsmuster	197
8.1	Gegensatz	199
8.2	Verantwortung	204
8.3	Resignation	207
8.4	Eigenständigkeit	212

Inhaltsverzeichnis

8.5 Teilhabe	215
8.6 Zusammenfassung: Fünf typologische Argumentationsmuster	219
9. Ergebnisdiskussion: Typologie lokalpolitischer Akteur:innen	223
9.1 Ergänzung und Erweiterung der Forschungsliteratur	225
9.1.1 Kommunen im politischen System	227
9.1.2 Kommunalpolitische Prozesse	229
9.1.3 Bürgermeister:innen als Akteur:innen	232
9.2 Demokratie an der Basis des politischen Systems	235
9.2.1 Demokratiegefährdende Tendenzen unter Bürgermeister:innen	236
9.2.2 Umgang mit der AfD in den Kommunen	241
9.2.3 (De-)Stabilisierung der Demokratie	244
9.3 Stärkung kommunaler Handlungsfähigkeit	246
10. Fazit: Handlungsfähige Bürgermeister:innen und krisenfeste Kommunen	253
Literatur- und Quellenverzeichnis	257
Literatur	257
Medienbeiträge	277
Anhang	279
Digitaler Anhang	283

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Typisierung von Kreisregionen	66
Abbildung 2: Untersuchungsregion – Wahlkreise Vogtlandkreis (Nr. 166) und Hof (Nr. 239)	69
Abbildung 3: Strukturdaten der Wahlkreise Vogtlandkreis und Hof	70
Abbildung 4: Kommunale Steuerkraft in der Untersuchungsregion	71
Abbildung 5: Kommunen in der Untersuchungsregion	72
Abbildung 6: Kommunalpolitische Rahmenbedingungen in Sachsen und Bayern	73
Abbildung 7: Auswahlfaktoren der Bürgermeister:innen	76
Abbildung 8: Verteilung des Samples	77
Abbildung 9: Regeln der Transkription	79
Abbildung 10: Memo I – Notizen zum Gespräch mit BM1	81
Abbildung 11: Memo II – Notizen zum Gespräch mit BM2	83
Abbildung 12: Codierung nach Kategorie, Kriterium, Aspekt und Ausprägung	96
Abbildung 13: Amtsverständnis – Tätigkeit als Bürgermeister:in	107
Abbildung 14: Politikverständnis – Sphäre kommunaler Politik	120
Abbildung 15: Systemverständnis – die Kommune im politischen System	129
Abbildung 16: Drei mehrdimensionale Rollenverständnisse	132

Abbildung 17: Analysemodell Schritt I – mehrdimensionale Rollenverständnisse	135
Abbildung 18: Rollenerfüllung „Managen“	145
Abbildung 19: Rollenerfüllung „Kümmern“	153
Abbildung 20: Rollenerfüllung „Ermöglichen“	158
Abbildung 21: Fünf wahrgenommene Erwartungserfüllungen	160
Abbildung 22: Analysemodell Schritt II – Erwartungserfüllungen	162
Abbildung 23: Kommunalen Handlungsrahmen	179
Abbildung 24: Erwartungserfüllung nach Bundesland	180
Abbildung 25: Analysemodell Schritt III – kommunaler Handlungsrahmen	181
Abbildung 26: Positionierungen in der Gesprächssituation	194
Abbildung 27: Analysemodell Schritt IV – Positionierungen	196
Abbildung 28: Analysemodell Schritt V – Argumentationsmuster	198
Abbildung 29: Fünf typologische Argumentationsmuster	199

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.

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.

2. Forschungsstand: Kommunale Politik und Bürgermeister:innen

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

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

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

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

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

84 Frech (2022), S. 11.

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

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

87 Naßmacher/Naßmacher (2007), S. 24.

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

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

2.1 Kommunen im politischen System

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.1 Die „doppelte Rolle“ der Kommunen

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

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

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

95 Mayer (2015), S. 13.

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

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

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

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

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

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

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

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

102 Egener (2007), S. 155.

103 See (1990), S. 585.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

111 Vetter (2019), S. 3.

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

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

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

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

2.1.2 Kommunale Aufgaben und Kompetenzen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

124 Grauhan (1975), S. 16.

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

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

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

126 Engels (2014), S. 12.

127 Ebd.

128 Grauhan (1975), S. 16.

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

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

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

132 Wohlfahrt/Zühlke (2005), S. 13.

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

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

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

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

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

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

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

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

139 Wohlfahrt/Zühlke (2005), S. 13.

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

141 Diermeier (2020), S. 541.

142 Frech (2022), S. 25.

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

2.2 Lokale Politik und kommunalpolitische Prozesse

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

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

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

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

146 Vetter (2002), S. 1.

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

148 Gauck (2016).

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

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

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

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

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

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

152 Vgl. Holtkamp et al. (2006).

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

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

155 Vgl. Pope (2023).

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

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

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

159 Klages (2009), S. 107.

160 Gabriel (2022), S. 211.

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

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

161 Kranenpohl (2020), S. 41.

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

163 Geißel (1999), S. 17.

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

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

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

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

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

169 Kersting (2021b), S. 30.

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

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

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

2.3 Bürgermeister:innen als Akteur:innen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

179 Lehmbruch (1975).

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

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

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

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

182 Gehne (2012), S. 37.

183 Frech (2022), S. 39.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.1 Bürgermeister:innen im institutionellen Machtgefüge

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

191 Janssen (2019), S. 20.

192 Gürtler/Herberg (2021), S. 1.

193 See (1990), S. 585.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

200 Egner (2007), S. 38.

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

202 Egner (2007), S. 38.

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

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

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

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

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

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

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

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

208 Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Saarland.

209 Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Hessen.

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

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

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

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

2.3.2 Sozialprofile, Einstellungsmuster und Typologien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

222 Egner (2007), S. 170.

223 Vgl. Süß et al. (2022), S. 57.

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

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

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

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

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

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

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

228 't Hart/Tummers (2019).

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

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

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

2.3.3 Selbstbeschreibungen und Einzelfallstudien

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

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

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

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

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

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

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

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

236 Neubauer (2019), S. 44.

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

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

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

237 Pagano (2023), S. 38.

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

239 Gehne (2012), S. 24.

240 Ebd., S. 118.

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

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

243 Peikert (2020), S. 44.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Zusammenfassung: Fragestellung und Forschungsstand

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

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

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

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

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

252 Vgl. Latour (2020).

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

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

255 Crouch (2021), S. 173.

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

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

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

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

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

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

260 Eckert (2019), S. 9.

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

262 Brichzin (2022), S. 144.

2. Forschungsstand: Kommunale Politik und Bürgermeister:innen

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

3. Methodisch qualitativer Zugang

Im Zentrum dieser Untersuchung steht die Frage, wie Bürgermeister:innen auf die Herausforderungen der Corona-Pandemie blicken und welche grundsätzlichen Probleme die lokalpolitischen Akteur:innen aufzeigen. Die Pandemie wird dabei als „Stresstest“²⁶³, „Lupe“²⁶⁴ und „Brennglas“²⁶⁵ für politisch-strukturelle und gesellschaftliche Phänomene angesehen.²⁶⁶ Im Kontext der Corona-Pandemie wird untersucht, wie die Bürgermeister:innen auf das Verhältnis von Verwaltung und Politik blicken, wie sie das Gestaltungspotenzial (kommunaler) Politik einschätzen und wie die eigene Rolle als lokalpolitische Akteur:innen gesehen wird. Die Erhebung ist dabei von dem Anspruch getragen, nicht *über* kommunalpolitische Akteur:innen und die kommunale Ebene zu sprechen, sondern die Bürgermeister:innen selbst zu Wort kommen zu lassen. Im Vordergrund steht das „Verstehen“²⁶⁷ sozialer Phänomene: Die individuellen Perspektiven der Bürgermeister:innen sollen zur Geltung kommen und ernst genommen werden. Gleichzeitig soll ein Ansatz verwendet werden, der auf die neuen und dynamischen Entwicklungen im Verlauf der Corona-Pandemie reagieren kann.²⁶⁸ In dieser Untersuchung wird daher ein methodisch qualitativer Zugang gewählt, der in diesem Kapitel aufgezeigt und begründet wird.

Grundsätzlich umfasst die qualitative Sozialforschung eine Vielzahl von Ansätzen,²⁶⁹ die sich hinsichtlich der Reichweite, der Begrifflichkeiten so-

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

264 Schäfer/Zürn (2021), S. 138.

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

266 Vgl. Diermeier (2020), S. 539; Schmalz et al. (2019), S. 11.

267 Vgl. Bourdieu (1998).

268 In der Planungsphase der Untersuchung wurde im Sommer und Herbst 2020 intensiv abgewogen, wie unter den dynamischen Bedingungen der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Kontaktbeschränkungen überhaupt empirische Daten erhoben werden können. Offen war, welche kommunalpolitischen Akteur:innen als Gesprächspartner:innen in Frage kommen, wie diese erreichbar sind und wie hoch die Bereitschaft zur Beteiligung ausfallen wird. Außerdem war grundsätzlich unklar, wie die Pandemie in den nächsten Monaten und Jahren weiter verlaufen wird.

269 Darunter etwa die Narrationsanalyse (Kallmeyer/Schütze 1977; Lucius-Hoene/Deppermann 2002), die Diskursanalyse (Keller 2011), die Grounded-Theory-Methodologie (Glaser /Strauss 1967/2010; Corbin/Strauss 2015) sowie die qualitative Inhalts-

wie in Bezug auf die Modell- und Typenbildung unterscheiden.²⁷⁰ Gemeinsam ist den qualitativen Herangehensweisen dabei ein konstruktivistisches Welt- und Menschenbild, ein grundsätzlich offenes und entdeckendes Vorgehen sowie eine interpretative und rekonstruktive Forschungslogik.²⁷¹

Qualitative Forschung hat den Anspruch, Lebenswelten ‚von innen heraus‘ aus der Sicht der handelnden Menschen zu beschreiben. Damit will sie zu einem besseren Verständnis sozialer Wirklichkeit(en) beitragen und auf Abläufe, Deutungsmuster und Strukturmerkmale aufmerksam machen.²⁷²

Das qualitative Forschungsparadigma eignet sich besonders gut dazu, „Sinn oder subjektive Sichtweisen“²⁷³ sowie „Sinngebungen“²⁷⁴ der Beforschten in ihrem jeweiligen Kontext zu rekonstruieren und zu interpretieren. Die Stärke qualitativer Ansätze liegt vor allem im nachvollziehenden „Verstehen“²⁷⁵ bzw. im „methodisch kontrollierten Fremdverstehen“²⁷⁶ einer interaktiv hergestellten, in sprachlichen wie nicht-sprachlichen Symbolen repräsentiert gedachten sozialen Wirklichkeit. Da qualitative Sozialforschung stets am Einzelfall orientiert ist, können standardisierte Gütekriterien nur eingeschränkt angewendet werden.²⁷⁷ Der Fokus wird stattdessen auf ein metho-

analyse (Mayring 2015). Siehe auch Überblicksdarstellungen von Heiser (2018) und Mayring (2016).

270 Vgl. Kluge (1999, 2000). Von Kritiker:innen wird vor allem die qualitative Inhaltsanalyse (Mayring 2015) als qualitative „Forschung light“ (Bethmann 2019, S. 11) angesehen.

271 Vgl. Flick et al. (2015), S. 14; Flick (2015b), S. 152; Helfferich (2011), S. 22f.; Soeffner (2015); Rosenthal (2015), S. 11; Pickel (2011), S. 390.

272 Flick et al. (2015), S. 14.

273 Helfferich (2011), S. 21, kursiv im Original.

274 Döring/Bortz (2016), S. 63. Qualitative Forschung versucht durch Fremdverstehen die Sinnbezüge nachzuvollziehen, an denen sich die Beforschten im Alltag zum Großteil unbewusst orientieren. Konstruktivistisch wird angenommen, dass „in Interaktionen mit anderen die soziale Wirklichkeit“ (Rosenthal 2015, S. 15) erzeugt wird. Einhellig zurückgewiesen wird die rationalistische Leitvorstellung der quantitativen Sozialforschung, wonach durch standardisierte Methoden die Annäherung an eine objektive Wahrheit möglich ist.

275 Bohnsack (2021), S. 197, kursiv im Original. Vgl. Rosenthal (2015), S. 15.

276 Blatter et al. (2018), S. 6, kursiv im Original. Vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr (2014), S. 14ff.

277 Einige Autor:innen argumentieren, dass die aus der quantitativen Sozialforschung bekannten Gütekriterien der Validität, Reliabilität und Objektivität in angepasster Form auch im Kontext qualitativer Untersuchungen angewendet werden sollten (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2014, S. 21ff.). Der in der „internationalen Fachliteratur mit Abstand am häufigsten zitierte Kriterienkatalog“ (Döring/Bortz 2016, S. 108)

disch kontrolliertes Vorgehen gelegt. „*Methodische Kontrolle*“²⁷⁸ wird dabei durch die drei Kriterien der Gegenstandsangemessenheit, der Transparenz und der Plausibilität erreicht.

Erstens gewährleistet die „Gegenstandsangemessenheit“²⁷⁹, dass eine konkrete Methode den Gegenstand grundsätzlich erfassen kann, mit der Fragestellung verknüpft und im Rahmen der zeitlichen und finanziellen Ressourcen umsetzbar ist. Zweitens werden Transparenz und das „Gütekriterium der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit“²⁸⁰ genannt. In qualitativen, nicht-standardisierten Verfahren wird diese sowohl durch die Präsentation der Ergebnisse auf der Grundlage empirisch begründbarer „*Evidenz*“²⁸¹ als auch durch die Dokumentation der Datenerhebung²⁸² erzeugt. Drittens wird Plausibilität²⁸³ angeführt: Qualitative Forschungsergebnisse können dann als plausibel angesehen werden, wenn sie kohärent und widerspruchsfrei sind. Kohärenz und Widerspruchsfreiheit entstehen dabei durch Vergleiche im empirischen Material selbst und durch eine Ein- und Anbindung an bestehende Debatten der Forschungsliteratur.

Die Anwendung einer konkreten Methode muss somit gegenstandsangemessen, nachvollziehbar und plausibel erfolgen. In Orientierung an qua-

schlägt in Anlehnung an quantitative Gütekriterien vor, dass qualitative Forschung vor allem das Kriterium der Glaubwürdigkeit („trustworthiness“) erfüllen muss, die sich wiederum aus Vertrauenswürdigkeit („credibility“), Übertragbarkeit („transferability“), Zuverlässigkeit („dependability“) und Bestätigbarkeit („confirmability“) zusammensetzt (vgl. Lincoln/Guba 1985). Anderen Autor:innen zufolge wird jedoch durch eine starke Orientierung an den Gütekriterien quantitativer Forschung übersehen, dass die qualitative Sozialforschung grundsätzlich einer anderen Forschungslogik folgt: Sie trifft Aussagen nicht in Bezug auf eine repräsentative Grundgesamtheit, sondern gemäß der „Logik des Verallgemeinerns am Einzelfall“ (Rosenthal 2015, S. 13). Qualitativ können somit individuelle Perspektiven abgebildet werden, während quantitative Methoden lediglich Median- bzw. Durchschnittsbürger:innen erfassen (vgl. Pickel 2011, S. 377ff.).

278 Bohnsack (2021), S. 24, kursiv im Original. Vgl. Blatter et al. (2018), S. 41f. Dies schließt den „*angemessenen Umgang mit Subjektivität*“ (Helfferich 2011, S. 155, kursiv im Original) durch die Forschenden sowie ein hohes Reflexionsniveau und eine hohe Reflexionsbereitschaft ein (vgl. Döring/Bortz 2016, S. 112f.; Flick et al. 2015, S. 23; Bohnsack 2021, S. 205).

279 Flick et al. (2015), S. 22; vgl. Bohnsack (2021), S. 202; Helfferich (2011), S. 26; Flick (2015a), S. 253; Döring/Bortz (2016), S. 112f.

280 Helfferich (2011), S. 167; vgl. Döring/Bortz (2016), S. 112f.; Rosenthal (2015), S. 104; Bethmann (2019), S. 48.

281 Bohnsack (2021), S. 197, kursiv im Original. Vgl. Bethmann (2019), S. 48.

282 Vgl. Bohnsack (2021), S. 201.

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

litativ-verstehenden Untersuchungen des ländlichen Raumes²⁸⁴ wird ein Forschungsdesign im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie (GTM) gewählt. Dieses ist sowohl für die offene Forschungsfrage als auch für die dynamische Pandemie-Situation sehr gut geeignet. Im Folgenden werden die grundsätzlichen Besonderheiten der GTM aufgezeigt (3.1), die Anwendung der Methode und die Auswahl von Bürgermeister:innen als Gesprächspartner:innen dargestellt (3.2) sowie die Durchführung und der Verlauf der Gespräche reflektiert (3.3).

3.1 Grounded-Theory-Methodologie (GTM)

Die aufgeworfene Forschungsfrage wird durch den Ansatz der Grounded-Theory-Methodologie (GTM) bearbeitet. Die GTM wurde von Barney Glaser und Anselm Strauss (1967/2010) an einer medizinsoziologischen Fragestellung zu Sterbeprozessen begründet und anschließend auf verschiedene Weise weiterentwickelt.²⁸⁵ Trotz unterschiedlicher Schwerpunkte zeichnet sich die GTM durch ein exploratives, entdeckendes und ergebnisoffenes Vorgehen aus. Da die ganzheitliche Grounded-Theory-Methodologie²⁸⁶ in der deutschsprachigen Politikwissenschaft nur selten oder selektiv

284 Cramer (2016) plädiert für eine Methode des Zuhörens („A Method of Listening“, S. 5) und wendet diese im ländlichen, strukturschwachen Wisconsin an. Argumentiert wird, dass durch Zuhören Respekt vermittelt und eine „bottom-up study of public opinion“ (ebd., S.18) ermöglicht wird, in der die alltäglichen Nöte der Menschen nachvollzogen und wissenschaftlich abgebildet werden können. Ähnlich gehen Willisch (2012) im brandenburgischen Wittenberge, Hochschild (2016) im ländlichen Louisiana, Pates/Leser (2021) in der Lausitz und Stückrad (2022) in ethnologischen Feldstudien in den ostdeutschen Bundesländern vor.

285 Vgl. Blatter et al. (2018), S.156. Nachdem Glaser und Strauss über die Frage, wie in der GTM mit Vorwissen und bestehenden Theorien umgegangen werden soll, in Streit gerieten, bildeten sich unterschiedliche Varianten der ursprünglichen Methodologie. Während sich Glaser für einen möglichst offenen Feldzugang ohne den Einbezug von Vorwissen ausspricht, plädiert Strauss (gemeinsam mit Juliet Corbin) für eine pragmatische und anwendungsbezogene Weiterentwicklung der ursprünglichen Codier-Verfahren unter Berücksichtigung vorhandener Theorien und Konzepte. In der deutschsprachigen Debatte sprechen sich Breuer et al. (2019) für eine „reflexive Grounded Theory“ aus, welche die Subjektivität der Forschenden verstärkt berücksichtigt.

286 Durch den Begriff „Methodologie“ soll, in Kontrast zum Begriff „Methode“, die Ganzheitlichkeit der GTM zum Ausdruck gebracht werden.

verwendet wird,²⁸⁷ werden im Folgenden grundsätzlich die Besonderheiten des Ansatzes beleuchtet. Diese bestehen in der Entdeckung theoretischer Modelle im Forschungsprozess (3.1.1), in der Methode des Codierens und ständigen Vergleichens (3.1.2) sowie in der systematischen Fallauswahl (Theoretical Sampling) und einer offenen Datenerhebung (3.1.3).

3.1.1 Theorieentdeckung im Prozess

Die Grounded-Theory-Methodologie bezeichnet einen explorativen, prozessualen und pragmatischen Forschungsstil im Sinne einer ganzheitlichen Methodologie. Mit GTM ist keine konkrete Theorie oder Methode gemeint, sondern der Prozess einer „Entdeckung von Theorie“²⁸⁸ auf der Grundlage empirisch gewonnener Daten. Die GTM ist als „Forschungsprogramm“²⁸⁹ zu verstehen, mit dem auf strukturierte Weise aus empirischen Daten abstrakte Erkenntnisse aufgedeckt werden können. Entgegen der standardisierten Verifizierung und Falsifizierung bekannter Theorien plädieren Glaser und Strauss für einen datenbasierten Weg zur „Entdeckung von Theorie“²⁹⁰ und damit für eine empirische „Theorieentwicklung.“²⁹¹ Das Ziel eines Vorgehens nach der GTM ist die „Formulierung eines theoretischen Modells begrenzter Reichweite.“²⁹² Bezogen auf einen konkreten Forschungsgegenstand zeigt die GTM einen Weg auf, ein abstraktes Modell zu entwickeln, das imstande ist, Kontextfaktoren, Bedingungen, Strategien und die damit verbundenen Konsequenzen „in ihren relationalen Bezügen“²⁹³ zu erfassen und darzustellen.

287 Siehe Anwendung durch Deppisch (2022) oder von Oertzen (2006). Die Anwendung der GTM erfolgt oftmals selektiv, meist wird das Codier-Verfahren als Auswertungsmethode für qualitative Interviews herausgenommen (vgl. Blatter et al. 2018, S. 155; Rosenthal 2015, S. 244). Beispielsweise verwendet von Oertzen (2006, S. 76ff.) die GTM zur Datenanalyse im Sinne einer Auswertungsmethode und verknüpft sie mit (theoretischen) Vorannahmen der Rollentheorie.

288 Glaser/Strauss (2010), S. 19, kursiv im Original. Vgl. Corbin/Strauss (2015), S. 218.

289 Bethmann (2019), S. 7; vgl. Corbin/Strauss (2015), S. 17ff.; Blatter et al. (2018), S. 156.

290 Bethmann (2019), S. 15. Glaser und Strauss (2010, S. 19ff.) beklagen, dass sich quantitative Ansätze auf die Überprüfung bestehender Theorien beschränken, wodurch die Entwicklung neuer Erklärungen systematisch verhindert wird.

291 Blatter et al. (2018), S. 155.

292 Breuer et al. (2019), S. 255. Bei der Modellbildung kann dabei grob zwischen Handlungsmodellen, topografischen Modellen, temporal-prozessualen Modellen, Typen-Modellen und Codier-Familien unterschieden werden (vgl. ebd., S. 287–315).

293 Ebd., S. 255.

3. Methodisch qualitativer Zugang

Primärer Anspruch der GTM ist es, Theorien zu generieren. Diese müssen, je nach Forschungsgegenstand und -zweck, ein ausreichendes Maß an sorgfältig herausgearbeiteter Plausibilität aufweisen.²⁹⁴ Theoretische Konzepte, die mit der GTM erarbeitet werden, sollen daher vor allem für den jeweiligen Gegenstand und den Forschungsbereich mit den aufgeworfenen Fragen angemessen sein („Fitness“²⁹⁵). Die entwickelten Konzepte müssen außerdem verständlich sein und ein besseres Verständnis ermöglichen („Understanding“²⁹⁶). Sie sollen einem abstrakten, allgemeingültigen Anspruch genügen, indem sie über den konkreten Einzelfall hinausreichen („Generality“²⁹⁷). Dies muss im erhobenen Material ausreichend belegt, begründet und kontrolliert dargestellt werden („Control“²⁹⁸).

Ziel der GTM ist es, spezifische Problemstellungen und Wahrnehmungsmuster gegenstandsbezogen an Einzelfällen aufzuzeigen, diese theoretisch zu abstrahieren und so eine „theoriegenerierende Leistung“²⁹⁹ zu entfalten. Durch das sogenannte „*Grounding* des Forschungsprozesses“³⁰⁰ kann gewährleistet werden, dass theoretische Modelle und abstrakte Konzepte systematisch aus den empirischen Daten hervorgehen und nachvollziehbar an diese Daten rückgebunden sind:

Eine Theorie auf der Grundlage von Daten zu generieren, heißt, dass die meisten Hypothesen und Konzepte nicht nur aus den Daten stammen, sondern im Laufe der Forschung systematisch mit Bezug auf die Daten ausgearbeitet werden.³⁰¹

Im Rahmen der GTM wird für einen ergebnisoffenen Zugang zur erforschenden Thematik und Fragestellung plädiert, wobei durch einen induktiven Forschungsprozess Theorien und Konzepte systematisch aus den gewonnenen Daten erschlossen werden sollen. Ergebnisoffen, aber zugleich methodisch kontrolliert, soll gewährleistet werden, dass Erkenntnisse aus

294 Vgl. Glaser/Strauss (1967/2010), S. 223. Die Gütekriterien der quantitativen Forschung werden explizit abgelehnt, da sie einen Grad an Genauigkeit erfordern, der qualitativ nicht geleistet werden kann (vgl. Merriam/Grenier 2019, S. 186).

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

296 Ebd., S. 239.

297 Ebd., S. 242.

298 Ebd., S. 245.

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

300 Breuer et al. (2019), S. 132, kursiv im Original.

301 Glaser/Strauss (2010), S. 23.

dem Datenmaterial selbst hervorgehen und nicht von außen oder theoriegeleitet in die Analyse gelegt werden.

Im Rahmen der GTM wird ein weit gefasstes Verständnis von relevanten empirischen Daten vertreten. Grundsätzlich werden alle Quellen und Informationen als relevant angesehen, die zur Untersuchung des jeweiligen Phänomens hilfreich sind. Besonders zu Beginn einer Untersuchung können verschiedenste Quellen und Daten herangezogen werden, zudem lassen sich verschiedene Methoden zur Datenerhebung verwenden und auch kombinieren. Für die konkrete Analyse liegt der Fokus dennoch auf empirisch-qualitativem Datenmaterial wie transkribierten Interviews, Gruppendiskussionen, Felddaten oder dokumentierten Beobachtungen.³⁰²

Die gegenstandsbezogene Theoriebildung nach der GTM geht davon aus, dass die Forschenden während der Datensammlung theoretische Konzepte, Konstrukte, Hypothesen entwickeln, verfeinern und verknüpfen. Erhebung und Auswertung der Daten überschneiden sich, die Theoriebildung ist eng mit der Datenerhebung und -auswertung verschränkt. Für die GTM ist eine „zyklisch konzipierte Struktur des Forschungsprozesses“³⁰³ charakteristisch, Vorüberlegungen, Datenerhebungen und -auswertungen sowie die Ergebnisse der Theorieformulierung überlagern sich.

3.1.2 Codieren und Vergleichen

Im Rahmen der GTM kommen spezifische Werkzeuge wie die Codiertechnik und die Methode des ständigen Vergleichens zur Anwendung. Besonders das mehrstufige Codier-Verfahren wird oft als das zentrale Merkmal und „Herzstück“³⁰⁴ des Forschungsstils angesehen. Gemeint ist ein umfangreiches Verfahren, das aus offenen, axialen und selektiven Codieren besteht.³⁰⁵ Durch dieses Vorgehen soll das vorliegende Datenmaterial induktiv erschlossen und der Forschungsgegenstand möglichst kontrolliert und systematisch analysiert werden. Zu Beginn wird das Datenmaterial in der Phase des offenen Codierens aufgebrochen und mit möglichst vielen,

302 Vgl. Glaser/Strauss (2010), S. 33f., 175ff. Siehe auch Corbin/Strauss (2015), S. 36ff.; Blatter et al. (2018), S. 156f.

303 Bethmann (2019), S. 15; vgl. Corbin/Strauss (2015), S. 7; Blatter et al. (2018), S. 153ff.

304 Breuer et al. (2019), S. 248; vgl. Corbin/Strauss (2015), S. 216–219; Blatter et al. (2018), S. 156f.

305 Vgl. Blatter et al. (2018), S. 158f.; Breuer et al. (2019), S. 254f. Der Prozess des Codierens wird zudem durch das kontinuierliche Schreiben von Memos reflektiert, begründet und nachvollzogen.

kleinteiligen Codes belegt, die in der Folge als Kriterien oder Aspekte zusammengeführt werden. Im anschließenden axialen Codieren werden übergeordnete Kategorien gebildet und Zusammenhänge zwischen den einzelnen Elementen aufgezeigt. In der Phase des selektiven Codierens werden Schlüsselkategorien herausgearbeitet und die Ergebnisse zu einem theoretischen Modell zusammengefasst. Die einzelnen Schritte sind dabei nicht trennscharf voneinander abzugrenzen und werden in einem zyklischen Prozess meist mehrmals durchlaufen.

Die Codes und Kategorien gehen stets aus dem verwendeten Material hervor und werden daraus erschlossen. Auch die Terminologie entspringt, soweit dies möglich ist, direkt dem Datenmaterial. Ziel ist es, verschiedene Abstraktionsgrade herauszuarbeiten und zumindest teilweise ein „*neuartiges Vokabular*“³⁰⁶ für Phänomene zu entwickeln. Das Codieren geht über das Paraphrasieren der Daten hinaus, nötig ist vor allem ein „*konzeptuelles*“³⁰⁷ und abstrahierendes, aber auch kreatives Denken.

Der qualitativen Forschungslogik folgend wird dabei der Häufigkeit des Auftretens eines Codes, einer Kategorie oder eines Phänomens „keinerlei Bedeutung“³⁰⁸ für die jeweilige Relevanz zugesprochen. Entscheidend sind vor allem die relationalen Bezüge zwischen den codierten Passagen, die durch ständiges Vergleichen und Kontrastieren herausgearbeitet werden können.³⁰⁹ In der Grounded-Theory-Methodologie wird das Prinzip des Vergleichens als ein zentrales Werkzeug und eine „allgemeine Erkenntnisheuristik“³¹⁰ verstanden. Betont wird, dass ein Phänomen durch ständiges Kontrastieren ganzheitlich erkannt und der „Blick auf neue Betrachtungswinkel“³¹¹ gelenkt wird:

306 Breuer et al. (2019), S. 249, kursiv im Original. Vgl. Corbin/Strauss (2015), S. 216–219. Neue Begrifflichkeiten und Modelle können aus dem Material (In-vivo-Code), durch die Forschenden oder durch den Import von Begrifflichkeiten gefunden werden.

307 Breuer et al. (2019), S. 263, kursiv im Original. Vgl. Corbin/Strauss (2015), S. 216–219; Bethmann (2019), S. 51f.

308 Breuer et al. (2019), S. 262; vgl. Glaser/Strauss (1967/2010), S. 30. Im Rahmen der GTM wird angenommen, dass seltene oder singuläre Codierungen „größeres theoretisches Innovations-Potenzial besitzen als oftmals wiederkehrende“ (Breuer et al. 2019, S. 262).

309 Systematisches Vergleichen stellt zwar ein „grundlegendes Prinzip aller Wissenschaft“ (Bethmann 2019, S. 64) dar, jedoch bildet die „*komparative Analyse*“ (Bohnsack 2021, S. 99, kursiv im Original) den Kern qualitativ-rekonstruktiver Verfahren, denen die GTM zuzurechnen ist.

310 Breuer et al. (2019), S. 272.

311 Bethmann (2019), S. 65.

A major strategy that we shall emphasize for furthering the discovery of grounded theory is a *general method of comparative analysis*.³¹²

Die komparative Analyse wird dabei stets als ein Werkzeug „zur Generierung von Theorie“³¹³ angesehen und entsprechend verwendet. Der Prozess des permanenten Vergleichens kommt im gesamten Forschungsprozess, besonders jedoch bei der Analyse der Daten durch das mehrstufige Codier-Verfahren zur Anwendung.³¹⁴ Auf der Grundlage kleinteilig codierter Passagen können vergleichend Unterschiede und Gemeinsamkeiten identifiziert, die „relationalen Bezüge[...]“³¹⁵ bestimmt und im Sinne einer Dimensionalisierung abgebildet werden. Komparativ können etwa die unterschiedlichen Ausprägungen eines Aspekts oder einer Kategorie ermittelt und in Relation zu anderen empirischen Fällen qualitativ eingeordnet werden. Über diesen induktiv-vergleichenden Zugang werden die relevanten Kategorien bestimmt und deren theoretische Relevanz hergeleitet. Durch den „permanenten Vergleich“³¹⁶ von empirischen Fällen mit anderen empirischen Fällen, von gebildeten Kategorien mit weiteren empirischen Fällen sowie zwischen den identifizierten Kategorien können diese konkretisiert und geschärft werden.

3.1.3 Theoretical Sampling und offene Datenerhebung

Der Prozess des permanenten Vergleichens beginnt im Rahmen der GTM bereits bei der systematischen Fallauswahl (Theoretical Sampling). Das

312 Glaser/Strauss (1967/2010), S. 1, kursiv im Original. Glaser und Strauss sprechen von einer „Constant Comparative Method“ (ebd., S. 101), in der Fortführung betonen Corbin und Strauss den komparativen Charakter im „process termed *constant comparison*“ (2015, S. 7, kursiv im Original).

313 Glaser/Strauss (2010), S. 39.

314 Vgl. Blatter et al. (2018), S. 156f.; Merriam/Grenier (2019), S. 185f. Glaser und Strauss (1967/2010) argumentieren, dass die Methode des ständigen Vergleichs fünf Funktionen erfüllt: Erstens führt das Vergleichen zu stetig steigender Evidenz der Ergebnisse („Accurate Evidence“; ebd., S. 23). Zweitens können komparative Verfahren zur Generalisierung einer Überlegung auf der Grundlage von Empirie führen („Empirical Generalization“; ebd., S. 24). Drittens kann ein Konzept spezifiziert und differenziert werden („Specifying a Concept“; ebd., S. 25). Viertens können Überlegungen zu Modellen und Theorien verifiziert werden („Verifying Theory“; ebd., S. 26). Fünftens führt dies zur Entwicklung theoretischer Modelle („Generating Theory“; ebd., S. 28).

315 Breuer et al. (2019), S. 255; vgl. Strübing (2021), S. 21–26.

316 Breuer et al. (2019), S. 272; vgl. Glaser/Strauss (2010), S. 65.

Sampling, die gut begründete Auswahl der Untersuchungseinheiten, ist im Rahmen der qualitativen Sozialforschung grundsätzlich von großer Bedeutung und ausschlaggebend für die Untersuchungsergebnisse. Denn bereits die Auswahl des zu untersuchenden Samples gibt vor, welche Aussagekraft die generierten Daten entfalten können.³¹⁷ Da in qualitativen Forschungsdesigns der Einzelfall „etwas repräsentiert“³¹⁸ und für ein spezifisches soziales Phänomen steht, ist die gut begründete und nachvollziehbare Auswahl der untersuchten Fälle bzw. Untersuchungseinheiten von entscheidender Bedeutung.

Entsprechend kommt dem Theoretical Sampling im Rahmen der Grounded-Theory-Methodologie eine zentrale Bedeutung zu.³¹⁹ Die Zusammenstellung des Samples, die Auswahl der Untersuchungseinheiten, etwa der Interviewpartner:innen, erfolgt sukzessive in einem zirkulären Forschungsprozess. Während die ersten empirischen Untersuchungseinheiten nach verschiedenen (theoretischen) Vorüberlegungen ausgewählt werden, folgt die Wahl weiterer Einheiten in Abhängigkeit von den bereits erhobenen und analysierten Daten. Anhand der ersten Ergebnisse wird die Auswahl weiterer Fälle hergeleitet und begründet.³²⁰ Das Ziel ist dabei stets die „Suche nach aussagekräftigen Kontrasten“³²¹ in den empirischen Daten. Größe und der Umfang des Samples sind schwer vorherzusehen, da dies sehr stark vom jeweiligen Gegenstand und den ersten Ergebnissen abhängt. Entscheidend für die Größe und den Umfang des Samples ist die „*theoretische Sättigung*“³²² im Material. Diese setzt dann ein, wenn die entwickelten Konzepte durch weitere Fälle nicht weiter kontrastiert, herausgefordert und modifiziert werden können.

317 Vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr (2014), S.177ff.; Kruse (2015), S.237ff.; Rosenthal (2015), S. 89ff.; Helfferich (2011), S. 172ff.; Blatter et al. (2018), S. 142.

318 Przyborski/Wohlrab-Sahr (2014), S. 178.

319 Vgl. Glaser/Strauss (1967/2010), S. 45ff.; Breuer et al. (2019), S. 156ff.; Przyborski/Wohlrab-Sahr (2014), S. 181f.; Blatter et al. (2018), S. 156f.

320 Vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr (2014), S. 181ff.; Rosenthal (2015), S. 99; Blatter et al. (2018), S. 156f.; Merriam/Grenier (2019), S. 185f.

321 Breuer et al. (2019), S. 157.

322 Ebd., S. 159, kursiv im Original. Vgl. Corbin/Strauss (2015), S. 216–219; Rosenthal (2015), S. 91; Przyborski/Wohlrab-Sahr (2014), S. 186f. Anerkannt wird jedoch, dass die Forschungspraxis von „Zeit- und Kostengründen“ (Rosenthal 2015, S. 92) geprägt ist und besonders die Erhebung qualitativer Interviews und deren Transkription einen hohen Aufwand darstellen (vgl. Helfferich 2011, S. 175).

In der qualitativen Sozialforschung bilden Interviews die am häufigsten genutzte und am weitesten verbreitete Methode der Datenerhebung.³²³ Da im Rahmen der Grounded-Theory-Methodologie besonders das „Prinzip der Offenheit“³²⁴ betont wird, sollte die Datenerhebung als möglichst offenes „Forschungs-Gespräch“³²⁵ erfolgen. Entscheidend ist, dass für die Gesprächspartner:innen ein möglichst weiter Rahmen geschaffen wird, der „gefüllt werden kann mit dem, was für *sie selbst* wichtig ist, und in der Art und Weise, wie *sie selbst* sich ausdrücken möchten.“³²⁶ Den Beforschten werden so „weitreichende Gestaltungsspielräume“³²⁷ eingeräumt, „ihre Erfahrungen entlang ihrer eigenen Relevanzsetzungen darzustellen und ihre Perspektive mitzuteilen.“³²⁸ Den Gesprächspartner:innen wird eine möglichst aktive Rolle zugesprochen, denn sie können durch ein offenes Gesprächsformat die „Kommunikation weitestgehend selbst strukturieren“³²⁹ und eigene thematische Schwerpunkte setzen.

3.2 Anwendung der Methodologie

Um die Wahrnehmungen der Bürgermeister:innen möglichst offen und unvoreingenommen erschließen zu können, wird qualitativ im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie vorgegangen. Im Folgenden wird der konkrete Zugang zum empirischen Forschungsfeld während der Coronapandemie aufgezeigt (3.2.1). Zudem wird ein regionaler Fokus gesetzt und die Auswahl von Kommunen im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet als Untersuchungsregion begründet (3.2.2). Anschließend wird die konkrete Auswahl von Bürgermeister:innen als Gesprächspartner:innen erläutert (3.2.3).

323 Qualitative Interviews erfolgen meist leitfadengestützt oder als Expert:innen-Interviews, können aber auch narrativ, biografisch oder als Gruppendiskussionsverfahren konzipiert werden (vgl. Helfferich 2011, S. 35ff.; Blatter et al. 2018, S. 47ff.; Bohnsack 2021, S. 109ff.; Kruse 2015, S. 147ff.).

324 Rosenthal (2015), S. 151.

325 Breuer et al. (2019), S. 237, kursiv im Original. Offene Gespräche werden zudem in der rekonstruktiven (Bohnsack 2021) und der narrativen Sozialforschung angewendet. Das narrative Interview wurde von Schütze (1976) in einer Studie zur Gemeindegebiets-Reform begründet und zum biografisch-narrativen Interview (Schütze 1983) sowie zur Analyse narrativer Identität (Lucius-Hoene/Deppermann 2002) weiterentwickelt.

326 Helfferich (2011), S. 24, kursiv im Original.

327 Bethmann (2019), S. 123.

328 Rosenthal (2015), S. 16.

329 Bohnsack (2021), S. 24.

3.2.1 Offene Gespräche im Kontext der Corona-Pandemie

In dieser Untersuchung interessieren vor allem die individuellen Perspektiven, das heißt, wie sich die Bürgermeister:innen selbst sehen. Um diese Sichtweisen erfassen zu können, erfolgte die Datenerhebung durch offene Forschungsgespräche. Um den Protagonist:innen eine inhaltlich eigenständige Themensetzung zu ermöglichen, wurde bewusst kein Leitfaden³³⁰ verwendet und die Gespräche mit den Bürgermeister:innen nicht als Expert:innen-Interviews³³¹ konzipiert. Stattdessen sollte eine offene Gesprächsführung ausreichend Möglichkeiten bieten, eigene Schwerpunkte zu setzen und die individuellen Wahrnehmungen darzustellen.

Mit dem Ziel, eine möglichst umfangreiche und authentische Erzählung anzustoßen, wurden die offenen Forschungsgespräche mit einer „Erzählaufforderung“³³² gestartet. Als Gesprächseinstieg wurde der aktuelle Kontext der Corona-Pandemie³³³ gewählt. Durch diesen offenen „Erzählstimulus“³³⁴ sollte eine längere „Stegreiferzählung“³³⁵ der Gesprächspartner:innen angestoßen werden. Zudem sollte durch den Kontext der Corona-Pandemie eine produktive Gesprächsatmosphäre geschaffen werden, die den Bürgermeister:innen ausreichend Raum für eigene Interpretationen und Schwerpunktsetzungen gibt.

Diese Herangehensweise basiert auf der Annahme, dass eine offene Erzählaufforderung die Befragten einlädt, thematisch auszuholen und einen Sachverhalt umfangreich mit eigenen Worten zu beschreiben. Durch einen thematisch fokussierten, aber grundsätzlich offenen Einstieg können zu-

330 Zur Strukturierung durch einen Leitfaden siehe Blatter et al. (2018, S. 49ff.).

331 Zum Expert:innen-Interview siehe Helfferich (2011, S. 162ff.).

332 Rosenthal (2015), S. 164; vgl. Breuer et al. (2019), S. 238.

333 Die konkrete Gesprächsaufforderung lautete: „Die Corona-Pandemie ist ein sehr aktuelles Thema und noch nicht abgeschlossen. Mich interessiert besonders, inwiefern Kommunen von der Situation betroffen sind. Mir geht es dabei vor allem darum, wie Sie – als verantwortliche/r Kommunalpolitiker/in – die Situation und die Auswirkungen auf Ihre Gemeinde einschätzen. Ich möchte Sie deshalb als Erstes bitte, mir möglichst umfangreich zu schildern, wie Sie persönlich die Auswirkungen der gegenwärtigen Corona-Pandemie zum einen auf Ihre Kommune, zum anderen auf Ihre persönliche Arbeit als Bürgermeister/in einschätzen. Ich möchte nur zuhören, Sie dabei nicht unterbrechen und erst im Anschluss Nachfragen stellen.“

334 Strübing (2018), S. 96, kursiv im Original. Die Erzählaufforderung soll eine „erzählgenerierende‘ Funktion“ (Helfferich 2011, S. 41, 102ff.) entfalten.

335 Bohnsack (2021), S. 96, kursiv im Original. Vgl. Bethmann (2019), S. 123; Breuer et al. (2019), S. 237.

dem gewisse „Zugzwänge des Erzählens in Kraft gesetzt“³³⁶ werden. Das heißt, die Gesprächspartner:innen müssen in ihren Ausführungen ausholen sowie weiterführende Hintergründe, Ereignisse oder Kontexte erzählen, um die eigentliche Geschichte verstehbar darstellen zu können. Durch eine offene Gesprächsführung können die Gesprächspartner:innen ihre jeweilige Wahrnehmung im Kontext der Corona-Pandemie eigenstrukturiert darstellen, gleichzeitig kann ausreichend „Material für die Rekonstruktion von subjektiven Deutungen“³³⁷ generiert werden.

3.2.2 Kommunen im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet

Zur Auswahl der Bürgermeister:innen waren kleine Kommunen in ländlichen, strukturschwachen Regionen von besonderer Relevanz, da hier die Corona-Pandemie mit strukturellen Problemen wie fehlenden Finanzmitteln oder dem demografischen Wandel zusammentraf.³³⁸ Besonders in Regionen mit geringer Wirtschaftskraft, rückläufigen Bevölkerungszahlen und fehlenden Zukunftsaussichten zeigten und verstärkten sich angesichts der Corona-Pandemie Probleme, die sich „bereits vor den aktuellen Krisentendenzen verfestigt“³³⁹ hatten. Aufgrund dieser Vorüberlegungen wurde die Datenerhebung auf Kommunen in strukturschwachen Regionen begrenzt, die bis zu 5.000 Einwohner:innen zählen. Die Begrenzung der Zahl der Einwohner:innen impliziert, dass es sich um Gemeinden und Kleinstädte in ländlich geprägten Regionen handelt, da Kommunen in urbanen Ballungsräumen meist größere Einwohner:innenzahlen aufweisen.³⁴⁰

Zur Definition einer „strukturschwachen Region“ liegen verschiedene Ansätze vor. So unterscheidet das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) deutschlandweit 96 Raumordnungsregionen. Anhand dieser können regionale Disparitäten aufgezeigt, Entwicklungstendenzen abgeschätzt und Empfehlungen über die Bereitstellung von Fi-

336 Rosenthal (2015), S. 168, kursiv im Original. Die Zugzwänge des Erzählens werden in der Detaillierung, Gestaltschließung, Kondensierung und Relevanzsetzung gesehen (vgl. Bohnsack 2021, S. 97f.; Breuer et al. 2019, S. 238).

337 Helfferich (2011), S. 103; vgl. Rosenthal (2015), S. 163; Strübing (2018), S. 95.

338 Vgl. Küpper (2016), S. 15; Wiegandt/Krajewski (2020), S. 19; Gehne (2012), S. 121f.; Schmalz et al. (2019), S. 39; Görmär et al. (2020), S. 9.

339 Schmalz et al. (2019), S. 11.

340 In Anlehnung an die Definition nach dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR o. D.b) sind für die Untersuchung somit (kleine) Kleinstädte und Landgemeinden relevant.

3. Methodisch qualitativer Zugang

nanzmitteln gegeben werden.³⁴¹ Etwas kleinteiliger arbeitet das Thünen-Institut mit 361 Kreisregionen, bei denen Landkreise und kreisfreie Städte zusammengefasst werden.³⁴² Auf der Basis dieser Kreisregionen kann im deutschlandweiten Vergleich ermittelt werden, wie ländlich³⁴³ eine Region geprägt ist und ob eine sozioökonomische Strukturschwäche³⁴⁴ vorliegt (siehe Abb. 1). Durch das Zusammenführen von Ländlichkeit und der weniger guten sozioökonomischen Lage kann die große „Heterogenität“³⁴⁵, die deutschlandweit unter den Regionen herrscht, erfasst werden. Die Klassifikation ermöglicht eine differenzierte Abbildung der Unterschiede, denn während vor allem in ländlichen Regionen in Süddeutschland wirtschaftliche Prosperität feststellbar ist, haben andere ländliche Regionen mit Strukturschwäche und Abwanderung zu kämpfen.³⁴⁶

Abbildung 1: Typisierung von Kreisregionen

Ländlichkeit			
Sozio- ökonom. Lage	Nicht-ländliche Räume	Eher ländlich und gute sozio- ökonomische Lage	Sehr ländlich und gute sozio- ökonomische Lage
		Eher ländlich und weniger gute sozioökonomische Lage	Sehr ländlich und weniger gute sozioökonomische Lage

Darstellung nach dem Thünen-Institut³⁴⁷

341 Vgl. BBSR (o. D.a); Klie (2019), S. 42.

342 Vgl. Küpper (2016), S. 3. Zur Bestimmung der Kreisregionen werden kreisfreie Städte mit weniger als 100.000 EW (die vor allem in Bayern auftreten) mit dem zugehörigen Landkreis zusammengefasst. Da die Kreisregionen auf der Struktur der Landkreise beruht, variieren sie sowohl bei der Zahl der Einwohner:innen als auch bei der Fläche.

343 Die Dimension „Ländlichkeit“ wird über fünf Indikatoren ermittelt: 1) Siedlungsdichte, 2) Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Fläche, 3) Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, 4) regionales Bevölkerungspotenzial und 5) Erreichbarkeit großer Zentren (vgl. ebd., S. 4–10).

344 Neun Indikatoren geben Aufschluss über die „sozioökonomische Lage“: 1) Arbeitslosigkeit, 2) Bruttolöhne und -gehälter, 3) Medianeinkommen, 4) kommunale Steuerkraft, 5) Wanderungssaldo der 18- bis 29-Jährigen, 6) Wohnungsleerstand, 7) Lebenserwartung von Frauen und 8) Männern sowie 9) die Schulabbrecherquote (vgl. ebd., S. 14).

345 Ebd., S. 1.

346 Vgl. Wiegandt/Krajewski (2020), S. 17; Görmar et al. (2020), S. 4; Miggelbrink (2020), S. 65. Zudem sind auch urbane Regionen von Strukturschwäche gekennzeichnet, Strukturschwäche hängt weder mit der Ländlichkeit noch mit der Größe einer Gemeinde zusammen.

347 Vgl. Küpper (2016), S. 4.

Auffällig ist dabei, dass die sozioökonomische Lage in sämtlichen Kreisregionen der ostdeutschen Bundesländer, die sich seit den 1990er Jahren wirtschaftlich wie politisch im „Dauerstresstest“³⁴⁸ befinden, als weniger gut bewertet wird.³⁴⁹ Obwohl viele der wirtschaftlichen Probleme der Nachwendezeit überwunden werden konnten, sind in vielen Kreisen der ostdeutschen Bundesländer nach wie vor unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse,³⁵⁰ Bevölkerungsrückgang³⁵¹ und geringe Steuereinnahmen der Kommunen³⁵² feststellbar. Dabei gerät leicht aus dem Blick, dass auch einige Regionen in westdeutschen Bundesländern wie die Pfalz, die Eifel oder der niedersächsische Harz als strukturschwach einzuordnen sind. Auch im wirtschaftlich starken Bayern können strukturschwache Regionen ausgemacht werden:³⁵³ Insbesondere das nordöstliche Oberfranken wird als „Globalisierungsverlierer“³⁵⁴ klassifiziert, hier konnte der Zusammenbruch der regionalen Textil- und Porzellanindustrie ab den 1970er und 80er Jahren nicht nachhaltig ersetzt und kompensiert werden. Zudem hat bis 1990 die geografische Lage im „Zonenrandgebiet“³⁵⁵ – im Norden die DDR und

348 Hebenstreit/Reiser (2023).

349 Vgl. Küpper (2016), S. 26. Das Thünen-Institut klassifiziert alle Regionen Sachsens und weite Teile Brandenburgs als „eher ländlich“ (und nicht „sehr ländlich“). In den ostdeutschen Bundesländern wirke sich der „relativ niedrige Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern mindernd auf die Ländlichkeit aus, denn hier wurden in der DDR-Zeit industriell errichtete Geschosswohnungen bis in kleine Dörfer gebaut, sodass diese ländlichen Räume partiell von urbanen Elementen überprägt wurden“ (Küpper 2016, S. 26). In Brandenburg mindere zudem der Einfluss Berlins die Ländlichkeit. An dieser Stelle wird angezweifelt, dass die Klassifizierung als „eher ländlich“ den empirischen Realitäten in Sachsen und vor allem in Brandenburg entspricht.

350 Vgl. Wiegandt/Krajewski (2020), S. 15; IWH (2019), S. 10f. Etwa die Hälfte aller Erwerbstätigen in den ostdeutschen Bundesländern sind im ländlichen Raum beschäftigt, wo im Schnitt weniger verdient wird als in Städten, in Westdeutschland ist es nur rund ein Viertel.

351 Vgl. IWH (2019), S. 14. Von 1990 bis 2015 ist die Bevölkerung der ostdeutschen Länder um mehr als zwei Millionen gesunken. Prognostiziert wird, dass bis 2060 die Anzahl der Erwerbsfähigen in ostdeutschen Bundesländern um fast zwei Fünftel zurückgegangen sein wird, in westdeutschen um knapp ein Fünftel.

352 Vgl. Walter-Rogg et al. (2011), S. 427; Gornig/Häussermann (1999), S. 358; Schmalz et al. (2019), S. II; Grotz/Schroeder (2021), S. 384.

353 Vgl. Koch (2018); Schmalz et al. (2019), S. 41; Haffert (2022), S. 74.

354 Südekum et al. (2017), S. 27.

355 Eckert (2023), S. 14.

im Osten die Tschechoslowakei – erhebliche wirtschaftliche und infrastrukturelle Herausforderungen mit sich gebracht.³⁵⁶

Unter der Annahme, dass strukturelle Probleme und Auswirkungen der Transformation ab 1990 oftmals einseitig auf die ostdeutschen Bundesländer bezogen werden, „ohne auch nach den Folgen der Wiedervereinigung für die alte Bundesrepublik zu fragen“³⁵⁷, wird in dieser Untersuchung das ehemalige deutsch-deutsche Grenzgebiet in den Fokus genommen.³⁵⁸ Die Auswahl der konkreten Untersuchungsregion erfolgt dabei auf der Basis der 299 Wahlkreise zur Bundestagswahl 2017. Durch die Bundestagswahlkreise kann vor allem gewährleistet werden, dass unabhängig von der Landkreisstruktur eine ähnlich große Anzahl an Einwohner:innen für eine Region in Betracht kommt.³⁵⁹ Um Kommunen strukturschwacher Regionen sowohl in ostdeutschen als auch in westdeutschen Bundesländern erfassen zu können, wird der sächsische Vogtlandkreis (Nr. 166) sowie der bayerische Wahlkreis Hof (Nr. 239) als Untersuchungsregion ausgewählt. Der Bundestagswahlkreis Vogtlandkreis entspricht dem Landkreis Vogtlandkreis inklusive der Großen Kreisstadt Plauen, der Wahlkreis Hof umfasst den Land-

356 Die 1.393 Kilometer lange innerdeutsche Grenze verlief hauptsächlich durch ländliche Regionen, die Wohnlage in Grenznähe hatte für die Anrainer sowohl auf östlicher als auch auf westlicher Seite unmittelbare Bedeutung. Auf BRD-Seite wurde ein 40 Kilometer tiefes Gebiet entlang der Grenze als „Zonenrandgebiet“ bezeichnet, dies entsprach fast 20 Prozent des Territoriums der BRD, knapp 12 Prozent der Bevölkerung lebten hier. Auf DDR-Seite war das Grenzgebiet durch ein fünf Kilometer tiefes Sperrgebiet und einen 500 Meter tiefen Schutzstreifen hermetisch abgeriegelt. Nach neueren Schätzungen kamen an der innerdeutschen Grenze rund 300 Personen durch DDR-Staatsgewalt ums Leben (vgl. Eckert 2023, S. 52ff.; Stückrad 2022, S. 128; Berdahl 1999, S. 14).

357 Eckert (2023), S. 21.

358 Nach dem Ende der DDR wurden lokale Auswirkungen entlang der innerdeutschen Grenze bereits durch verschiedene qualitative Zugänge erschlossen. Beispielsweise wurde das Dorf Kella (Lkr. Eichsfeld, Thüringen) an der thüringisch-hessischen Grenze anthropologisch untersucht (vgl. Berdahl 1999). Mögliche Mentalitätsunterschiede wurden in den Gemeinden Regnitzlosau (Lkr. Hof, Bayern) und Werda (Lkr. Vogtlandkreis, Sachsen) qualitativ herausgearbeitet (vgl. Gebhardt/Kamphausen 1994).

359 Die Bestimmung der Untersuchungsregion in Orientierung an den 299 Bundestagswahlkreisen ist somit differenzierter als die 96 Raumordnungsregionen des BBSR, aber vergleichbarer als die 361 Kreisregionen des Thünen-Instituts.

kreis Hof,³⁶⁰ die kreisfreie Stadt Hof sowie den Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge (siehe Abb. 2).

Abbildung 2: Untersuchungsregion – Wahlkreise Vogtlandkreis (Nr. 166) und Hof (Nr. 239)



© Peter Palm, Berlin

3. Methodisch qualitativer Zugang

Die beiden Wahlkreise gleichen sich in Fläche, Einwohner:innen und ländlicher Struktur. Zudem verfügen beide mit Hof und Plauen über ein mittelgroßes städtisches Zentrum. Beide Wahlkreise weisen zwar einen leicht positiven Wanderungssaldo auf, der jedoch von einem negativen Geburtensaldo relativiert wird. Der Vogtlandkreis ist von einem etwas stärkeren Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet,³⁶¹ zudem liegt im sächsischen Kreis die Wirtschaftsleistung hinter Hof, und die Arbeitslosigkeit ist höher (siehe Abb. 3).

Abbildung 3: Strukturdaten der Wahlkreise Vogtlandkreis und Hof

	Vogtlandkreis (Nr. 166)	Hof (Nr. 239)
Bundesland	Sachsen	Bayern
Bevölkerungszahl	232.300	211.400
Fläche in km ²	1.412	1.541
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	160,0	136,6
Anzahl Kommunen	37	44
Größte Stadt	Plauen (65.200 EW)	Hof (44.660 EW)
Geburtensaldo in %	-9,7	-6,1
Wanderungssaldo in %	2,0	0,9
Bruttoinlandsprodukt in € je EW	22.312	31.962
Arbeitslosenquote in %	6,7	4,9

Eigene Darstellung nach Daten des Bundeswahlleiters 2017³⁶²

Den entsprechenden Kreisregionen Vogtlandkreis, Hof und Wunsiedel wird eine „weniger gute sozioökonomische Lage“³⁶³ bescheinigt, beide Wahlkreise sind somit als ähnlich „strukturschwach“ zu bewerten und sehr gut für die Untersuchung geeignet. Auf kommunaler Ebene zeigen sich jedoch gewisse Unterschiede hinsichtlich der Steuerkraft je Einwohner:in. Im bayerischen Wahlkreis Hof liegt sie bei 860 bis 920 Euro je Einwohner:in,

360 Landkreis Hof abzüglich der Gemeinde Geroldsgrün (2.600 EW), die dem Wahlkreis Coburg (Nr. 238) zugerechnet wird.

361 Dieser Trend wird von neuen Prognosen des BBSR (2024) bestätigt: Bis 2045 wird für den Vogtlandkreis ein Bevölkerungsrückgang von 19,8 Prozent vorhergesagt, mehr als in der bayerischen Region (Kreis Wunsiedel -12,7 %; Kreis Hof -9,1 %; Stadt Hof -6,0 %).

362 Zur Planung der empirischen Untersuchung im Herbst 2020 wurden die Daten des Bundeswahlleiters zur Bundestagswahl 2017 verwendet und herangezogen.

363 Küpper (2016), S. 26.

die Stadt Hof sowie die Landkreise Hof und Wunsiedel liegen damit zwar unterhalb des bayerischen Durchschnitts, jedoch über dem sächsischen. Im Vogtlandkreis liegt die kommunale Steuerkraft lediglich bei rund 580 Euro je Einwohner:in und damit unterhalb des sächsischen Durchschnitts (siehe Abb. 4).

Abbildung 4: Kommunale Steuerkraft in der Untersuchungsregion

Bundesland	Wahlkreis	Kommunale Steuerkraft in € je EW
Bayern gesamt		1.233,25
	Hof (Nr. 239)	
	Kreisfreie Stadt Hof	862,44
	Landkreis Hof	860,40
	Landkreis Wunsiedel i. F.	920,16
Sachsen gesamt		668,12
	Vogtlandkreis (Nr. 166)	581,46

Eigene Darstellung nach Daten der INKAR-Datenbank 2019

Finanzstark sind im Untersuchungsgebiet etwa die Große Kreisstadt Marktredwitz (Lkr. Wunsiedel, 17.206 EW, 1.209 Euro je EW) oder die Gemeinde Töpen (Lkr. Hof, 1.004 EW, 2.382,3 Euro je EW), finanzschwach sind dagegen die Vogtlandkreis-Gemeinden Mühlental (1.236 EW, 387,8 Euro je EW) und Triebel (1.187 EW, 393,4 Euro je EW).³⁶⁴ Trotz gewisser Unterschiede in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen und der Siedlungsstruktur³⁶⁵ werden beide Wahlkreise als geeignet angesehen, um

364 In Töpen befindet sich der Geschäftssitz des Bio-Großhändlers „Dennree“. Im Wahlkreis Hof wird der niedrigste Wert in der Marktgemeinde Zell (Lkr. Hof, 1.866 EW) mit 545,7 € je EW erreicht. Im Wahlkreis Vogtlandkreis wird der höchste Wert mit 998,5 € je EW in der Stadt Falkenstein (7.692 EW) erzielt. Eine vollständige Übersicht über alle Kommunen der beiden Wahlkreise findet sich im Anhang (Tabelle 1).

365 Bezüglich der Siedlungsstruktur werden die bayerischen Kreisregionen Hof und Wunsiedel vom Thünen-Institut als „sehr ländlich“ klassifiziert, während der Vogtlandkreis das Prädikat „eher ländlich“ erhält (vgl. Küpper 2016, S. 26). Die Unterschiede der Siedlungsstruktur spiegeln sich in der Siedlungsdichte (Hof: 136,6 EW je km², Vogtlandkreis: 160 EW je km²) und zum Teil in der Gemeindestruktur wider: Von den 37 Kommunen des Vogtlandkreises besitzen lediglich 26 weniger als 5.000 EW. Dagegen liegen im Wahlkreis Hof 44 Gemeinden, 33 davon besitzen nicht mehr als 5.000 EW. Insbesondere der Landkreis Wunsiedel ist von einer sehr kleinteiligen Siedlungsstruktur geprägt, 13 von 17 Kommunen sind kleiner als

3. Methodisch qualitativer Zugang

kleine Kommunen in ländlich geprägten, strukturschwachen Regionen ost- und westdeutscher Bundesländer zu untersuchen.

Abbildung 5: Kommunen in der Untersuchungsregion

	Kommunen	Kommunen bis 5.000 EW
Vogtlandkreis (Nr. 166)	37	26
Hof (Nr. 239)	44	33
Gesamt	81	59

Eigene Darstellung nach Daten der INKAR-Datenbank 2019

Um die potenziellen Gesprächspartner:innen zu bestimmen, wurden kleine Kommunen mit bis zu 5.000 Einwohner:innen ausgewählt (siehe Abb. 5). Die Gemeindegrößen wurden durch die INKAR-Datenbank des BBSR ermittelt und mit den offiziellen Bevölkerungszahlen der statistischen Landesämter Sachsens und Bayerns abgeglichen. Für diese Studie stehen somit 59 Kommunen im definierten Untersuchungsgebiet zur Verfügung, von diesen tragen 16 den offiziellen Titel „Stadt“³⁶⁶ und werden dementsprechend als Stadt oder Kleinstadt bezeichnet. Um die empirische Erhebung von Bürgermeister:innen³⁶⁷ und die anschließenden Ergebnisse zu kontrollieren, sind die institutionellen Besonderheiten der bayerischen und sächsischen Kommunalpolitik zu berücksichtigen (siehe Abb. 6).

5.000 EW, die drei größten Städte sind Marktredwitz (17.206 EW), Selb (14.763 EW) und Wunsiedel (9.243 EW).

366 Im Lkr. Wunsiedel befinden sich sechs Kommunen, im Lkr. Hof vier Kommunen und im Lkr. Vogtlandkreis sechs Kommunen, die offiziell als „Stadt“ bezeichnet werden und bis zu 5.000 EW aufweisen.

367 Amtliche Bezeichnung in Bayern: „Erste Bürgermeisterin“ bzw. „Erster Bürgermeister.“

Abbildung 6: Kommunalpolitische Rahmenbedingungen in Sachsen und Bayern

	Sachsen	Bayern
Nominierung zur Wahl BM	Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerbungen	Parteien und Wählergruppen
Amtszeit BM	7 Jahre	6 Jahre
Abwählbarkeit BM	Ja (Bürger:innen und Rat)	Nein
Wahlalter zum BM aktiv/passiv	18/18	18/18
Geschäftsführung Verwaltung	Autonom beim BM	Autonom beim BM
Organisation der Geschäftsbereiche	Durch BM in Abstimmung mit dem Rat	Autonom durch den BM
Weisungsrecht im Rat	BM als Verwaltungsleiter:in mit unbegrenztem Weisungsrecht	BM als Verwaltungsleiter:in mit unbegrenztem Weisungsrecht
Rolle BM im Rat	BM mit Vorsitz und Stimmrecht	BM mit Vorsitz und Stimmrecht
Amtszeit Rat	5 Jahre	6 Jahre
Wahl zum Rat	Kumulieren und panaschieren	Kumulieren und panaschieren
Wahlalter Rat aktiv/passiv	18/18	18/18
Direktdemokratische Elemente; Quorum der Wähler:innen in %		
Bürger:innen-Begehren	5–10	3–10
Bürger:innen-Entscheid	25	10–20

Eigene Darstellung³⁶⁸

Der Freistaat Bayern führte bereits nach dem Zweiten Weltkrieg das Modell der süddeutschen Ratsverfassung ein, sowohl Gemeinderat als auch Bürgermeister:in werden direkt von den Bürger:innen gewählt.³⁶⁹ Dagegen bestand in Sachsen zu DDR-Zeiten grundsätzlich keine eigenständige Kommunalpolitik, spätestens ab 1952 wurden die Kommunen und Kreisbe-

368 Siehe auch Gemeindeordnungen Sachsens und Bayerns sowie Darstellungen von Grotz/Schroeder (2021), S. 390f.; Bogumil/Holtkamp (2023), S. 45ff.; Bertelsmann Stiftung et al. (2008), S. 12, 16f.

369 Vgl. Engels/Krausnick (2020), S. 32.

hörden dem „Grundsatz des Demokratischen Zentralismus“³⁷⁰ unterworfen. Die kommunalen Institutionen bildeten lediglich die lokalen Organe des zentralistischen Staates, sämtliche Formen kommunaler Eigenständigkeit wurden abgeschafft. Die Grenzöffnung 1989 und die Deutsche Einheit 1990 bedeuteten somit auch auf kommunaler Ebene einen „beispiellose[n] institutionelle[n] Umbruch.“³⁷¹ In der Folge wurde in allen ostdeutschen Bundesländern das Modell der süddeutschen Ratsverfassung eingeführt, der Freistaat Sachsen orientierte sich hierbei stark an Baden-Württemberg.³⁷²

Sowohl in Sachsen als auch in Bayern sind die institutionellen Befugnisse der Bürgermeister:innen verhältnismäßig stark ausgeprägt, vor allem besteht eine weitgehende Autonomie gegenüber dem Stadt- bzw. Gemeinderat. In beiden Ländern sitzen die Bürgermeister:innen dem Rat vor und haben dort auch Stimmrecht. Sie leiten als Beamte auf Zeit die Kommunalverwaltung und haben verwaltungstechnische Entscheidungsbefugnisse. Laut den Kommunalordnungen sind Bürgermeister:innen in Sachsen und Bayern erst ab einer Gemeindegröße von 5.000 Einwohner:innen grundsätzlich hauptamtlich beschäftigt, bei weniger Einwohner:innen ehrenamtlich. In beiden Bundesländern können die Kommunen jedoch selbstständig per Hauptsatzung die Hauptamtlichkeit des/der Bürgermeister:in festlegen, in Sachsen besteht diese Möglichkeit erst ab einer Ortsgröße von 2.000 Einwohner:innen.³⁷³

In den Kommunalordnungen sind weitere Unterschiede feststellbar: Insgesamt werden sächsische Bürgermeister:innen etwas stärker eingeschätzt als ihre bayerischen Kolleg:innen, da es weniger Hürden für die Nominierung gibt. Zudem ist die Amtszeit länger: In Sachsen werden Bürgermeister:innen für sieben Jahre gewählt, in Bayern für sechs. Außerdem wird die strukturelle Position als Bürgermeister:in gegenüber dem Rat in Sachsen etwas stärker eingeschätzt: Hier wird der Rat nur auf fünf Jahre gewählt, während dies in Bayern, analog zur Bürgermeister:innenwahl, alle sechs Jahre erfolgt.³⁷⁴ Bayern ist, neben Baden-Württemberg, zwar das

370 Wollmann (1999), S.150, kursiv im Original. Vgl. Roth (1999), S.18; Gornig/Häussermann (1999), S. 357.

371 Wollmann (1999), S. 155. Verbunden war dies mit einem weitreichenden Elitenwechsel: Etwa drei Viertel der am 06.05.1990 gewählten Kommunalpolitiker:innen übernahmen erstmals ein politisches Mandat.

372 Vgl. Engels/Krausnick (2020), S. 33.

373 Vgl. Bertelsmann Stiftung et al. (2008), S.12ff.

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

einziges Bundesland, das keine Abwahl von Bürgermeister:innen vorsieht. Dies wird jedoch nur als geringer institutioneller Vorteil gewertet, da eine Abwahl in Sachsen theoretisch möglich, in der Praxis aber „schwierig“³⁷⁵ ist.

3.2.3 Bürgermeister:innen als Gesprächspartner:innen

Für eine empirische Erhebung mittels offener Gespräche ist die Auswahl der Gesprächspartner:innen, das Theoretical Sampling im Sinne der Grounded Theory, von zentraler Bedeutung (siehe Kap. 3.1.3). Bereits sie wird erhebliche Auswirkungen auf die späteren Ergebnisse der Untersuchung haben. Folglich wurde, aufbauend auf vorliegenden Erkenntnissen der lokalen Politikforschung, „gezielt eine Untersuchungsgruppe“³⁷⁶ an Bürgermeister:innen als Gesprächspartner:innen zusammengestellt. Insgesamt wurden für das Sample an Bürgermeister:innen die fünf Faktoren Bundesland, Parteimitgliedschaft, Amtsführung, Amtsperiode und Geschlecht ermittelt und berücksichtigt³⁷⁷ (siehe Abb. 7).

Mit dem Ziel, die Auswahl an Gesprächspartner:innen zu systematisieren und zu kontrollieren, wurde bei der Auswahl der Bürgermeister:innen darauf geachtet, dass strukturelle Merkmale gleichmäßig und ausgewogen verteilt sind. Auf der Grundlage der ermittelten 59 Kommunen, die in den Bundestagswahlkreisen Vogtlandkreis und Hof für die Studie in Frage kamen, wurde zielgerichtet und einzelfallorientiert nach konkreten Gesprächspartner:innen recherchiert. Die wichtigste Quelle bildeten die Internetauftritte der entsprechenden Kommunen, hier konnten neben persönlichen Informationen über die Bürgermeister:innen auch die Kontakt-

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

375 Bertelsmann Stiftung et al. (2008), S.17. In Sachsen ist zunächst ein erfolgreiches Bürger:innen-Begehren oder ein Beschluss einer Dreiviertelmehrheit des Stadt- bzw. Gemeinderates nötig. Anschließend muss die Abwahl durch eine absolute Mehrheit aller Wahlberechtigten bestätigt werden.

376 Przyborski/Wohlrab-Sahr (2014), S.183.

377 Bewusst wurde auf einige Faktoren verzichtet, die in anderen Erhebungen ermittelt werden, etwa Bildungs- und Berufsabschlüsse sowie das Alter (vgl. Magnier et al. 2006).

3. Methodisch qualitativer Zugang

daten entnommen werden.³⁷⁸ Anfang Dezember 2020 wurde damit begonnen, Bürgermeister:innen ausgewählter Kommunen im Forschungsgebiet schriftlich per E-Mail zu kontaktieren und für Gespräche zu gewinnen.³⁷⁹

Abbildung 7: Auswahlfaktoren der Bürgermeister:innen

Faktor	Begründung
Bundesland	Um ein ausgewogenes Sample zu erhalten, wurde darauf geachtet, möglichst gleich viele Gesprächspartner:innen aus Sachsen und Bayern zu gewinnen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die institutionellen und historischen Unterschiede zwischen Sachsen und Bayern (siehe Kap. 3.2.2), insbesondere die DDR-Vergangenheit und die Auswirkungen der Transformation seit 1990, kontrolliert werden können.
Parteizugehörigkeit	In der politikwissenschaftlichen Literatur wird einhellig festgestellt, dass die Bedeutung von politischen Parteien mit sinkender Gemeindegröße abnimmt (siehe Kap. 2.2). Da sich das Forschungsvorhaben speziell auf kleine Gemeinden bezieht, ist relevant, ob eine eigene Parteizugehörigkeit von den Gesprächspartner:innen thematisiert wird und wie die Bewertung ausfällt.
Amtsführung	Erfasst wurde, ob die Tätigkeit als Bürgermeister:in im Haupt- oder Ehrenamt ausgeübt wird. Da politikwissenschaftlich vergleichsweise wenige Erkenntnisse über ehrenamtliche Bürgermeister:innen vorliegen (siehe Kap. 2.3), wurde deren Teilnahme an den Gesprächen forciert.
Amtsperiode	Berücksichtigt wurde, ob sich die Bürgermeister:innen in der ersten, zweiten oder einer höheren Amtsperiode befinden. Die Erfassung der Amtsperiode geschieht aus der Annahme, dass sich mit längerer Amtsdauer die individuelle Wahrnehmung verändern kann. ³⁸⁰
Geschlecht	Frauen sind in der Kommunalpolitik, und besonders im Amt als Bürgermeisterin, „deutlich unterrepräsentiert.“ ³⁸¹ Mit dem Ziel, spezifisch weibliche Perspektiven abzubilden und diese in das Forschungsprojekt zu integrieren, wurden gezielt Bürgermeisterinnen angefragt.

Eigene Darstellung

378 Ergänzt wurde dies durch die Lektüre der regionalen Tageszeitungen (*Freie Presse* im Vogtlandkreis und *Frankenpost* im Kreis Hof) sowie die dazugehörigen Online-Angebote.

379 In der schriftlichen Anfrage wurden die Bürgermeister:innen über das Forschungsanliegen informiert und die Rahmenbedingungen offengelegt, unter anderem, dass die Gespräche 60 bis 90 Minuten dauern sollen und auf Tonband aufgezeichnet werden.

380 Mit der Einschränkung, dass eine Amtsperiode als BM in Sachsen sieben und in Bayern sechs Jahre beträgt. Zudem können sich die Bürgermeister:innen am Beginn oder Ende eine Amtsperiode befinden.

In einem ersten Erhebungsschritt konnten Mitte Dezember 2020 vier Gespräche geführt werden. Nach einer Auswertung, Zusammenfassung und Präsentation von Zwischenergebnissen wurden ab Mitte April 2021 erneut Anfragen versendet. In einem zweiten Erhebungsschritt konnten von Anfang Mai bis Mitte Juli 2021 weitere 15 Gespräche geführt werden. Insgesamt wurden 19 Gespräche erhoben, die betreffenden Bürgermeister:innen repräsentieren rund 53.000 Menschen im Forschungsgebiet.³⁸²

Abbildung 8: Verteilung des Samples

Faktor	Bundesland		Partei		Amtsführung		Amtsperiode			Geschlecht	
	Sachsen	Bayern	ja	nein	ehren.	haupt.	erste	zweite	mehr	weibl.	männl.
BMs	9	10	12	7	5	14	6	6	7	3	16

Eigene Darstellung

Bezogen auf die Auswahl Faktoren konnte ein sehr ausgeglichenes Sample generiert werden (siehe Abb. 8). Die erfassten Faktoren dienen dabei ausschließlich der Systematisierung und Kontrolle der Datenerhebung. Den Bürgermeister:innen wurde bereits in der Anfrage zugesichert, dass sämtliche Transkripte nur in vollständig anonymisierter Form verwendet werden, sodass keine Rückschlüsse auf die jeweilige Person oder die Kommune möglich sind. Die Erfassung der Faktoren diente einzig dem Zweck, methodisch-kontrolliert ein ausgeglichenes Sample an Bürgermeister:innen zu erhalten. Beispielsweise wurden gezielt weibliche Bürgermeister:innen oder Amtsträger:innen mit spezifischer Parteizugehörigkeit angefragt. Da sich die empirische Datenerhebung sehr am zeitlichen Kontext der Corona-Pandemie orientierte, wurde vor allem im zweiten Erhebungsschritt darauf geachtet, die Gespräche möglichst ohne zeitliche Verzögerung durchzuführen. So sollte ausgeschlossen werden, dass sich die dynamisch verändernden Rahmenbedingungen der Corona-Pandemie in veränderte Wahrnehmungen und Aussagen der Bürgermeister:innen niederschlagen. Aufgrund des zeitlichen und thematischen Kontextes wird dieses Vorgehen als gegenstandsangemessen³⁸³ angesehen.

381 Süß et al. (2022), S. 55. Abhängig von der Gemeindegröße und der Amtsführung liegt der Anteil an Bürgermeisterinnen bei rund 10 bis 18 Prozent (vgl. Bogumil/Holtkamp 2016, S. 203f.; Bertelsmann Stiftung et al. 2008, S. 9).

382 31.600 in Sachsen, 21.400 in Bayern.

383 Vgl. Flick et al. (2015), S. 22; Bohnsack (2021), S. 202; Helfferich (2011), S. 26.

Bereits in der schriftlichen Anfrage wurden die Bürgermeister:innen darüber informiert, dass es sich bei der Forschungsarbeit um eine politikwissenschaftliche Dissertation handelt. Die anschließende Beteiligungsbereitschaft der Bürgermeister:innen war vor allem von der telefonischen Nachfrage abhängig, die auf die Kontaktaufnahme per E-Mail erfolgte.³⁸⁴ Es zeigte sich: Wenn telefonisch ein persönlicher Kontakt zu den Bürgermeister:innen hergestellt werden konnte, waren diese nach einem kurzen Telefongespräch meist bereit, einen Termin für das Gespräch zu vereinbaren.³⁸⁵

In den Gesprächen stellten sich die Bürgermeister:innen erkennbar auf das Anliegen ein und nahmen sich entsprechend Zeit. Die meisten Gespräche dauerten zwischen 60 und 80 Minuten. Insgesamt konnten 1.438 Minuten, etwa 24 Stunden, Gesprächsmaterial auf Tonband aufgezeichnet werden.³⁸⁶ Die Tonbandaufnahmen der Gespräche wurden anschließend

384 In der ersten Erhebungswelle im Dezember 2020 wurden insgesamt zehn Kommunen (fünf in Sachsen, fünf in Bayern) angefragt, realisiert werden konnten vier Gespräche. In der zweiten Erhebungswelle im Mai bis Juli 2021 wurden insgesamt 38 Kommunen (21 in Sachsen, 17 in Bayern) angefragt, woraus sich 15 Gespräche ergeben haben. Lediglich drei Gespräche haben sich aus einer direkten Antwort auf die Anfrage per E-Mail entwickelt, alle anderen Gespräche auf telefonische Nachfrage. Sowohl die telefonische Erreichbarkeit der Bürgermeister:innen als auch die Bereitschaft, für ein Gespräch zur Verfügung zu stehen, variierten individuell sehr stark. Manche Bürgermeister:innen waren telefonisch sehr gut und persönlich auf der öffentlich einsehbaren Handynummer erreichbar. Bei anderen fiel die Kontaktaufnahme auch per Telefon sehr schwer oder war nur zum jeweiligen Sekretariat möglich. Oftmals musste mehrfach angerufen werden, da sich die Bürgermeister:innen außer Haus befanden oder durch Termine verhindert waren. Andere Bürgermeister:innen meldeten sich nicht zurück und waren telefonisch nicht erreichbar.

385 Grundsätzlich wurden alle Schritte der Kontaktaufnahme und die jeweiligen Besonderheiten in einem Gesprächsprotokoll dokumentiert. Persönliche Eindrücke und Reflexionen der Gesprächssituation wurden schriftlich in Memos festgehalten oder auf Tonband aufgenommen. Diese Notizen wurden anschließend in die Gesprächsprotokolle übertragen, ebenso Auffälligkeiten der Gesprächssituation, erste Überlegungen zur Interpretation und Einordnung der Gespräche. Zur interviewbegleitenden Dokumentation siehe Helfferich (2011), S. 193; Lucius-Hoene/Deppermann (2002), S. 305ff.

386 Das längste Gespräch dauerte 107 Minuten, das kürzeste wegen eines kurzfristigen Termins des/der Bürgermeister:in nur 45 Minuten. Zur Aufnahme wurde das Mobiltelefon (Sprachmemo-Funktion iPhone 7) verwendet. Gegenüber einem herkömmlichen Tonbandgerät hatte sich dieses Vorgehen in vorab durchgeführten Tests als zuverlässig, qualitativ hochwertig und einfach bedienbar erwiesen. Zur Aufzeichnung der Interviews siehe Helfferich (2011), S. 177; Lucius-Hoene/Deppermann (2002), S. 299.

mit dem Programm „F5 Transcription PRO“ transkribiert, insgesamt liegen rund 850 Seiten transkribiertes Material vor.³⁸⁷ Die Regeln für die Transkription wurden eigenständig an den Gegenstand und das Ziel der Forschung angepasst (siehe Abb. 9).

Abbildung 9: Regeln der Transkription

Abkürzung	Bedeutung
I	Interviewer
2	interviewter/interviewte Bürgermeister:in (Nr. 2)
,	kurzes Absetzen der Rede
(...)	längeres Absetzen der Rede
(lacht), (räuspern)	Anmerkung (je nach Sprechsituation)
(unv.)	unverständlich
//	Sprecher:innen-Überlappung
/	Redeabbruch, stockende Rede
äh, ähm, hm, mhm, ph, pff, ne	Füllwörter (Länge und Formulierung je nach Sprechsituation)
[...]	Auslassung im Transkript
[Kommentar]	Kommentar, Erklärung und Ergänzung der Transkription
KOMMUNE; JAHR	Anonymisierung

Eigene Darstellung

Die Transkripte sollen die „möglichst genaue Wiedergabe des Gesagten“³⁸⁸ gewährleisten und wurden gleichzeitig nach Gesichtspunkten pragmatischer Authentizität³⁸⁹ erstellt. Gewählt wurde ein System der Verschriftlichung, das den Untersuchungszielen angemessen ist und leicht verständliche, voraussetzungslos lesbare Transkripte hervorbringt.³⁹⁰ Die verwendete Groß- und Kleinschreibung folgt ausschließlich den Regeln der Recht-

387 Die vollständigen Transkripte befinden sich, ebenso wie das Anschreiben an die Bürgermeister:innen, im digitalen Anhang.

388 Kleemann et al. (2013), S. 30.

389 Vgl. Dittmar (2004), S. 77.

390 Vgl. Rosenthal (2015), S. 99ff.; Breuer et al. (2019), S. 246f.; Kleemann et al. (2013), S. 74. Da innerhalb des qualitativen Forschungsparadigmas bereits die Transkription einen eigenständigen und wichtigen Interpretations- und Analyseschritt darstellt, wurden erste Eindrücke, die während der Transkription entstanden sind, im jeweiligen Gesprächsprotokoll sowie in Notizen und Memos festgehalten (vgl. Kruse 2015, S. 341ff.; Lucius-Hoene/Deppermann 2002, S. 308ff.; Breuer et al. 2019, S. 244ff.).

schreibung. Zur besseren Lesbarkeit wurde das gesprochene Wort möglichst in hochdeutsch bzw. Schriftsprache wiedergegeben. Einschläge von Dialekten, die teilweise sehr deutlich waren, wurden nicht berücksichtigt. Eigennamen von Personen und Orten, konkrete Ereignisse oder Themen sowie Jahreszahlen, die Rückschlüsse auf die Gesprächspartner:innen ermöglichen, wurden vollständig anonymisiert.³⁹¹

Aus Gründen des Datenschutzes wurde vor dem Beginn der Gespräche eine Einverständniserklärung der Gesprächspartner:innen eingeholt und verzeichnet, zudem wurden in der weiteren Verwendung sämtliche personenbezogenen Daten anonymisiert.³⁹² Im Folgenden orientiert sich die Präsentation der durchgeführten Gespräche und der Forschungsergebnisse an diesen forschungsethischen Grundsätzen und erfolgt vollständig anonymisiert.³⁹³ Insbesondere werden das Geschlecht der Gesprächspartner:innen, das jeweilige Bundesland und die Parteizugehörigkeit ausgeblendet. Zur vollständigen Anonymisierung wird zudem eine konsequent geschlechtsneutrale Schreibweise gewählt.³⁹⁴

3.3 Reflexion der Gesprächssituationen

Die Krisensituation der Corona-Pandemie wurde als „Erzählaufforderung“³⁹⁵ verwendet, um eine Stegreiferzählung anzustoßen (siehe Kap. 3.2.1). In den ersten Gesprächen wurde im Dezember 2020 ausprobiert, welche Reaktionen die Gesprächsaufforderung bei den befragten Bürgermeister:innen hervorruft.³⁹⁶ Im Folgenden wird an den Gesprächen mit BM1 und BM2 exemplarisch dargestellt, wie sich die Gesprächspartner:innen auf die Erzählaufforderung verhalten, wie die Gespräche ablaufen und welche Anhaltspunkte sich für die weitere Analyse abzeichnen (3.3.1). An-

391 Vgl. Kleemann et al. (2013), S. 74.

392 Vgl. Werner et al. (2023).

393 Zur Anonymisierung und ethischen Prinzipien qualitativer Sozialforschung siehe Rosenthal (2015), S. 104f.; Helfferich (2011), S. 191f.; Lucius-Hoene/Deppermann (2002), S. 325f.

394 Vgl. Diewald/Steinhauer (2022). Zumeist bezeichneten sich auch die weiblichen Bürgermeisterinnen unter Verwendung des generischen Maskulinums als „Bürgermeister“.

395 Rosenthal (2015), S. 164; vgl. Strübing (2018), S. 96; Bohnsack (2021), S. 96.

396 Die Gesprächspartner:innen konnten sich bereits durch die schriftliche Anfrage auf das Gesprächsthema einstellen, zudem wurden in den Vorgesprächen offene Nachfragen geklärt. Der Inhalt dieser Vorgespräche wurde in den jeweiligen Gesprächsprotokollen festgehalten.

schließlich wird die Interaktion in den Gesprächen reflektiert, die sich auf die offenen Erzählaufforderungen ergeben haben (3.3.2).

3.3.1 BM1 und BM2 im Gespräch

Abbildung 10: Memo I – Notizen zum Gespräch mit BM1

Memo I	Datum: 10.12.2020
<p>Es ist der 10. Dezember 2020, ich reise zum ersten Gespräch in das Forschungsgebiet. Der Himmel ist grau, es ist nasskalt und neblig. Am späten Vormittag erreiche ich die Kommune, in der BM1 als Bürgermeister:in tätig ist. Am Ortseingang ein verlassenes Fabrikgebäude und neu gebaute Einfamilienhäuser, gefolgt von einem gut gepflegten, historischen Ortskern. Die Straßenlaternen sind bereits weihnachtlich geschmückt, auch in vielen Fensterscheiben ist Dekoration zu sehen. BM1 empfängt mich im schlicht eingerichteten Büro im Rathaus, ein moderner Schreibtisch mit Laptop, Telefon und Handy, kaum Papiere oder Aktenordner. Wir unterhalten uns kurz über die Anreise und mein Anliegen, BM1 zeigt sich beeindruckt, dass ich speziell für das Gespräch angereist bin. Wir starten in das Gespräch. Dieses wird 80 Minuten dauern und in angenehmer Atmosphäre, mit großer Offenheit, gegenseitigem Vertrauen und Respekt geführt.</p>	

Eigene Darstellung

I: [...] ich würde Sie einfach mal bitten eben mir jetzt als erstes möglichst genau zu erzählen, was aus Ihrer Perspektive da so die größten Herausforderungen Einschränkungen, und so weiter sind und [...] dass Sie mir einfach mal so von sich aus erzählen, was aus Ihrer Perspektive jetzt so das Entscheidende ist, wo die (...) ähm die / die schwierigsten / die größten Schwierigkeiten liegen

I: 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. 1–2)

Angesprochen auf die Corona-Pandemie schildert BM1 die Herausforderungen, die durch die Lockdown-Phasen und die Quarantänemaßnahmen in den Kindergärten und Schulen der Kommune entstanden sind. Als spontane Reaktion auf die Erzählaufforderung thematisiert BM1 die verschiedenen Sachprobleme, die durch die Corona-Pandemie verursacht wurden und als Bürgermeister:in bearbeitet werden müssen. Dabei werden die inhaltlichen „Probleme und Schwierigkeiten“ als „sehr vielschichtig“ be-

schrieben. Nach Einschätzung von BM1 sorgt vor allem die Umsetzung von Regelungen und Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie für Probleme, insbesondere die kommunalen Kindergärten und die Schulen sind betroffen. Die Corona-Pandemie prägt den Arbeitsalltag als Bürgermeister:in, BM1 sieht sich dafür verantwortlich, dass Vorgaben und Kontaktbeschränkungen angewandt und durchgesetzt werden. Auch wenn die Pandemie in den Schulen und Betreuungseinrichtungen aus Sicht von BM1 für große Herausforderungen sorgt („natürlich jetzt ständig Probleme“), bietet die Kommune in der Pandemie-Situation entscheidende Vorteile, wie der weitere Verlauf der Antwort zeigt:

1: [...] wir sind natürlich ziemlich ländlicher Raum oder sehr ländlicher Raum, ne ähm wir haben natürlich den Vorteil, gerade in diesem komplett Lockdown, wir haben diese Probleme halt nicht wie Großstädte [...] (BM1, Pos. 2)

Als spontane Reaktion auf die Gesprächsaufforderung schildert BM1, dass es für die Kommune vorteilhaft ist, im „sehr ländliche[n] Raum“ zu liegen. Durch die spezifisch ländliche Siedlungsstruktur ist die Kommune, im Vergleich zu größeren Städten, während der Lockdown-Phasen von weniger Problemen betroffen. Etwas undifferenziert wird von BM1 die Ansicht vertreten, dass die ländliche Siedlungsstruktur Ausgleich bietet und somit soziale Probleme verhindert und vorbeugt („wir haben diese Probleme halt nicht wie Großstädte“). Im Folgenden wird das Gespräch durch gezielte Nachfragen zu angesprochenen Themen, etwa den Vorteilen des ländlichen Raumes, vertieft. Durch dieses Vorgehen wird Interesse bekundet und BM1 ermutigt, die eigene Perspektive weiter auszuführen. Inhaltlich können so die ersten Eindrücke konkretisiert und präzisiert werden. So spricht BM1 im weiteren Verlauf von sich aus an, dass viele Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie vor Ort auf Unverständnis stoßen:

1: [...] ich bin auch nicht unbedingt ähm zufrieden mit allen ähm Maßnahmen, die ähm die / die Regierung getroffen hat [...] ähm ja da hätte ich mir dann auch schon von der Regierung dort klarere Worte gewünscht [...] (BM1, Pos. 18)

Im Gespräch macht BM1 deutlich, dass viele der Beschlüsse zum Infektionsschutz in der Kommune nicht nachvollzogen werden können. Auch persönlich („ich“) wird Unzufriedenheit zum Ausdruck gebracht, BM1 zeigt sich „nicht unbedingt [...] zufrieden“ mit den häufig wechselnden Maßnahmen und deren Umsetzung. Aus Sicht von BM1 ist es offenbar Aufgabe „der

Regierung“, dass Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie zielführend erlassen, durchgesetzt und kommuniziert werden („klarere Worte“). Deutlich wird vor allem eine Erwartungshaltung an ein möglichst entschlossenes und durchsetzungsstarkes Auftreten der Bundespolitik. Das Gespräch zeigt gleichzeitig, dass diese Erwartungen nicht ausreichend erfüllt werden können. Im Kontext der Corona-Pandemie wird Unzufriedenheit mit „der Regierung“ deutlich, diese geht mit einer gewissen Skepsis gegenüber den höheren politischen Ebenen einher:

1: [...] wir als Kommunalpolitiker, wir haben nichts mit Politik zu tun, also das was wir hier machen, das ähm das ist keine Politik, das ist wirklich so [...] (BMI, Pos. 30)

Im Amt als Bürgermeister:in bezeichnet sich BMI selbst „als Kommunalpolitiker“, jedoch wird ein Kontrast gegenüber der „Politik“ aufgezeigt. Betont werden grundsätzliche Unterschiede, denn was „wir“ auf kommunalpolitischer Ebene machen, hat „nichts mit Politik zu tun“. BMI stellt klar, dass für die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in der Kommune das Attribut „Politik“ nicht angemessen oder zutreffend ist. Diese Distanzierung erfolgt mit großer Selbstverständlichkeit und Nachdrücklichkeit („das ist wirklich so“) und wird von BMI spontan, das heißt ohne dass danach gefragt wurde, zum Ausdruck gebracht. Nach dem ersten Gespräch war daher fraglich, wie genau diese Abgrenzungen zu verstehen sind und ob die ersten Eindrücke in Gesprächen mit weiteren Bürgermeister:innen bestätigt werden können oder nicht.

Abbildung 11: Memo II – Notizen zum Gespräch mit BM2

Memo II	Datum: 16.12.2020
<p>Eine Woche nach meiner ersten Reise ins Forschungsgebiet bin ich wieder dort, um an zwei Tagen drei weitere Gespräche mit Bürgermeister:innen zu führen. Es ist der 16. Dezember 2020, gemessen an Infektions- und Todeszahlen hat die Corona-Pandemie in Deutschland einen noch nie dagewesenen Höchststand erreicht. Für die Weihnachtsfeiertage und Silvester wurden bundesweit weitreichende Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung beschlossen, deren Wirkungen und Folgen aktuell noch nicht absehbar sind. Unter diesen Bedingungen komme ich vormittags in der Kommune von BM2 an. Die Gemeinde liegt eingebettet zwischen sanften Hügeln an einem kleinen Bach. Der Haupteingang des Rathauses ist wegen der Pandemie verschlossen, nach Klingeln bekomme ich Zutritt über die Hintertür. BM2 begrüßt mich sehr aufgeschlossen und freundlich, wir nehmen in einem größeren Raum im Gebäude Platz, hier tagt auch der Gemeinderat. Wir unterhalten uns kurz über meine Anreise und das Anliegen, dann beginnt das Gespräch, das rund 90 Minuten dauern wird.</p>	

Eigene Darstellung

3. Methodisch qualitativer Zugang

2: ja also die / die ähm es ist / es ist tatsächlich so ähm dass die größte Herausforderung darin besteht, dass es eigentlich keine Erfahrungswerte gibt ähm dass die Situation generell denk ich für alle / ob das jetzt die kleine Kommune ist oder ähm auch die große Politik [...] (BM2, Pos. 2)

Als Reaktion auf die Erzählaufforderung nach den Herausforderungen der Corona-Pandemie beginnt BM2 ausführlich zu erzählen. Nach Ansicht von BM2 besteht die „größte Herausforderung“ darin, dass die Pandemie „für alle“ neu ist. So sind in der Pandemie-Situation grundsätzlich keine Erfahrungswerte vorhanden, weder für „die kleine Kommune“ noch für „die große Politik“. Im Gespräch mit BM2 wird somit deutlich, dass, parallel zum Gespräch mit BM1, ein Gegensatz zwischen der eigenen, kleinen Kommune und der übergeordneten, großen Politik festgestellt wird. Auch bei BM2 erfolgt diese Kontrastierung unmittelbar in der spontanen Reaktion auf die Erzählaufforderung nach der Corona-Pandemie. Offenbar möchte BM2 zum Ausdruck bringen, dass die eigene, kommunalpolitische Tätigkeit von grundsätzlich anderen Herausforderungen und Wirkmechanismen geprägt ist als die übergeordneten politischen Ebenen. Im Verlauf des Gesprächs wird von BM2 weiter ausgeführt, worin die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in besteht:

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)

Aus der Perspektive von BM2 liegen die „eigentlichen Herausforderungen“ der Corona-Pandemie im sozialen Bereich, die Pandemie wird als Gefahr für das gesellschaftliche Gefüge der Kommune angesehen, das „nachhaltig drunter leiden könnte“. Das Gespräch zeigt, dass BM2 das örtliche Vereinsleben und das ehrenamtliche Engagement als zentrale Bestandteile der kommunalen Struktur ansieht („unheimlich viele Vereine“). Besonders in der „kleine[n] Gemeinde“ werden dem Ehrenamt und dem Vereinswesen entscheidende Bedeutung zugesprochen. Im Kontext der Corona-Pandemie sind diese sozialen Herausforderungen als „kleine[...] Sachen“ zwar nur schwer greifbar, dennoch sieht sich BM2 als Bürgermeister:in maßgeblich für den sozialen Zusammenhalt verantwortlich. Im Unterschied zum Gespräch mit BM1 steht für BM2 die „Sorge“ im Vordergrund, dass das soziale Gefüge der Gemeinde „nachhaltig“ gestört wird. Damit unterscheidet sich BM2 nicht nur von BM1, sondern auch von den Verantwortungsträger:in-

nen der übergeordneten politischen Ebenen, wie im weiteren Verlauf des Gesprächs deutlich wird:

2: [...] ich sehe mich ja auch nach wie vor nicht als Politiker ne, auch wenn ich mittlerweile sicherlich Kommunalpolitiker bin, so / so / so sagt man wohl dazu (lacht) aber ähm das ist für mich ähm also das ist für mich immer noch (...) immer / immer noch ein bisschen abstrakt [...] (BM2, Pos. 70)

BM2 betont, sich selbst im Amt als Bürgermeister:in „nicht als Politiker“ zu sehen. Humorvoll wird festgestellt, durch die Wahl in das Amt von außen zwar als „Kommunalpolitiker“ bezeichnet zu werden („so sagt man wohl dazu (lacht)“), die Bezeichnung „Politiker“ wird jedoch als zu „abstrakt“ zurückgewiesen. Nach Auffassung von BM2 entspricht die eigene Tätigkeit in der Kommune offenbar nicht dem Aufgabenprofil auf den übergeordneten politischen Ebenen. Interpretativ kann gefolgert werden, dass BM2 den Begriff „Politiker“ als unzutreffend ansieht, da der Arbeitsalltag übergeordneter Politiker:innen von ganz anderen Problemen und Zuständigkeiten geprägt ist. Die ersten beiden Gespräche verdeutlichen, dass sowohl BM1 als auch BM2 gewisse Unterschiede gegenüber der „Politik“ (BM1, Pos. 30; BM2, Pos. 2) artikulieren. Gleichzeitig werden qualitative Unterschiede sichtbar: Während die Darstellung von BM2 eher deskriptiv geprägt ist, kann bei BM1 persönliche Unzufriedenheit festgestellt werden.

3.3.2 Interaktion in den Gesprächen

Bevor die qualitativen Gemeinsamkeiten und Unterschiede aus dem Gesprächsmaterial strukturiert herausgearbeitet werden (Kap. 4), wird die Interaktion in der offenen Gesprächssituation reflektiert. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass eine qualitative Datenerhebung grundsätzlich sehr sorgfältig reflektiert und kontrolliert werden muss,³⁹⁷ da eine objektive und „saubere“ Erhebung illusorisch³⁹⁸ ist. Reflexion und Kontrolle gelten zunächst der Erzählaufforderung: Durch das Stichwort der „Corona-Pandemie“ war es sehr gut möglich, mit den Bürgermeister:innen ins Gespräch zu kommen. Der Impuls hat die Gesprächspartner:innen dazu ermutigt, kommunale Perspektiven darzustellen, auf vielschichtige Probleme

397 Vgl. Helfferich (2011), S. 9ff., 132; Lucius-Hoene/Deppermann (2002), S. 33ff.

398 Bethmann (2019), S. 121.

me oder Schwierigkeiten einzugehen („die Probleme oder die Schwierigkeiten“; BM1, Pos. 2) und wahrgenommene Schwerpunkte zu erörtern („die größte Herausforderung“; BM2, Pos. 2). Da im ersten Erhebungsschritt (Dezember 2020) mit der Erzählaufforderung sehr gute Erfahrungen gemacht werden konnten, wurde der identische Impuls auch im zweiten Erhebungsschritt (Mai bis Juli 2021) angewendet. Auf die Erzählaufforderung folgten sehr individuelle Stegreiferzählungen mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und unterschiedlicher zeitlicher Länge.³⁹⁹

7: ja vielleicht muss ich doch etwas weiter ausholen, nämlich wie hat sich das Ganze entwickelt, wir haben ja vor der Kommunalwahl 2020 / ging das ja schon los mit der Pandemie [...] (BM7, Pos. 2)

Durch das Stichwort der Corona-Pandemie sieht sich beispielsweise BM7 ermutigt, etwas weiter auszuholen und spontan Themen zu schildern, die aus eigener Wahrnehmung besonders wichtig sind. Die Gesprächspartner:innen wurden während der Stegreiferzählung nicht unterbrochen, sondern nonverbal dazu ermutigt, eigene Schwerpunkte zu setzen. Insgesamt wurde ihnen der nötige Raum gegeben, das Themenfeld in der jeweiligen „Eigenstrukturiertheit“⁴⁰⁰ darzustellen. Vor allem zu Beginn waren die Erzählungen sehr stark am Kontext der Corona-Pandemie orientiert, in allen Spontanerzählungen wurden jedoch auch weiterführende Themen angesprochen. So wurde etwa die Infrastruktur der Kommune beschrieben oder auf konkrete Bauprojekte als Hintergrundwissen verwiesen. Nach dem Ende der Spontanerzählung⁴⁰¹ folgte der Nachfrageteil, hier wurden die Gesprächspartner:innen ausschließlich auf Themen oder Ereignisse angesprochen, die sie vorher selbst erwähnt oder thematisiert hatten.⁴⁰² Dabei

399 Der Großteil der Spontanerzählungen dauerten drei bis zwölf Minuten. Die längste Erzählung konnte mit 30 Minuten generiert werden, die kürzeste Antwort wurde in nur einer Minute formuliert.

400 Bethmann (2019), S. 121.

401 Das Ende der Spontanerzählung wurde von den Gesprächspartner:innen durch Senken der Stimme angezeigt oder explizit artikuliert (vgl. Lucius-Hoene/Deppermann 2002, S. 301).

402 Vgl. Kleemann et al. (2011), S. 74; Lucius-Hoene/Deppermann (2002), S. 295ff.; Rosenthal (2015), S. 163. Da in den offenen Gesprächen vorab formulierte Fragen erst im Anschluss an das Forschungsgespräch gestellt werden sollen, wurden die Auswahlkriterien des Samples „Parteilichkeit“, „Tätigkeit“ und „Amtsperiode“ (siehe Kap. 3.2.3) am Ende der offenen Gespräche als weitere Impulse für Erzählungen genutzt.

wurde darauf geachtet, möglichst offene und erzählgenerierende Fragen⁴⁰³ zu stellen:

I: [...] wenn Sie jetzt so meinten Schule und Kindergarten, meinten Sie jetzt das ist eigentlich gut, dass Sie das / dass Sie da der Träger sind ähm wollen Sie da mal noch ein bisschen mehr dazu // 1: ja // sagen

1: ja also wir freuen uns, dass wir das noch in unserer Trägerschaft haben, weil wir natürlich, sag ich mal, den Vorteil haben, wir können schon noch bestimmen [...] (BMI, Pos. 3–4)

Durch die weiterführenden Stichworte wurden die Gespräche in Gang gehalten und die Bürgermeister:innen zu vertiefenden und weiterführenden Erzählungen motiviert. Alle Spontanerzählungen lieferten genug Anhaltspunkte, die Nachfragen rechtfertigten und meist über den Kontext der Corona-Pandemie hinausreichten. Themen wie „Kindergarten“ und „Schulen“ ermöglichten den Bürgermeister:innen, die selbst gesetzten Schwerpunkte weiter auszubauen und ausgiebiger darauf einzugehen. Durch aktives Zuhören⁴⁰⁴ und vertiefende Nachfragen konnten die Bürgermeister:innen in ihren Aussagen bekräftigt und zu weiteren Erzählungen angeregt werden. Die verwendete Methode der offenen Gespräche führte im Austausch mit allen Gesprächspartner:innen zu ausführlichen und aufschlussreichen Gesprächen über die jeweilige Situation vor Ort.

Die offenen Gespräche wurden, um die Besonderheit der kommunikativen und interaktiven Gesprächssituation zu gewährleisten, nach Möglichkeit in Präsenz in den jeweiligen Kommunen durchgeführt.⁴⁰⁵ Um möglichst viel Eigenstrukturiertheit zuzulassen, war es das Ziel, die „Erzählperson selbst bestimmen zu lassen, wo das Interview durchgeführt

403 Vgl. Rosenthal (2015), S. 154ff.; Helfferich (2011), S. 102ff.

404 Vgl. Helfferich (2011), S. 90ff.

405 Vgl. ebd., S. 119ff. Dass die Gespräche in Präsenz geführt werden sollten, wurde bereits in der schriftlichen Anfrage mitgeteilt. Im Dezember 2020 fanden zwei Reisen in das Forschungsgebiet statt, bei denen vier Gespräche vor Ort geführt werden konnten. Im Zeitraum Mai bis Juli 2021 wurden fünf mehrtägige Reisen in das Forschungsgebiet unternommen, bei denen zwölf Gespräche vor Ort geführt wurden. Treffpunkt war das Verwaltungsgebäude oder Rathaus der jeweiligen Kommune, das Gespräch fand meist im Büro der Bürgermeister:innen oder in einem Konferenzraum statt. Die obligatorischen FFP-2-Masken wurden nach gegenseitiger Verständigung in allen Gesprächen abgenommen.

3. Methodisch qualitativer Zugang

wird.⁴⁰⁶ Der Besuch vor Ort und der Austausch in Präsenz wurde von den Gesprächspartner:innen begrüßt und hatte den Vorteil, dass persönliche Eindrücke in die Situation der Kommune möglich waren:

6: [...] ich kann Ihnen ein typisches Beispiel ähm sagen, wir sind ja Betreiber eines Kindergartens, am besten nehme ich Sie einmal mit, kommen Sie einmal mit, ich zeige Ihnen einmal eine Räumlichkeit [Rundgang durch das Gebäude startet] (BM6, Pos. 58)

BM6 präsentierte in einem kleinen Rundgang das multifunktional genutzte Gemeindegebäude, um die Situation des kommunalen Kindergartens zu demonstrieren. Insgesamt konnten durch die Anwesenheit persönliche Eindrücke zur jeweiligen Kommune gewonnen werden.⁴⁰⁷ Aufgrund der Einschränkungen der Corona-Pandemie wurden drei Gespräche online als Video-Call geführt,⁴⁰⁸ dies wurde von den jeweiligen Bürgermeister:innen vorgeschlagen und aufgrund des Prinzips der „Eigenstrukturiertheit“⁴⁰⁹ begrüßt.

Unabhängig von der Gesprächssituation in Präsenz oder online wurden die Gespräche unterschiedlich oft durch Telefonanrufe und Mitarbeiter:innen der Kommunalverwaltungen unterbrochen. Da sie im direkten Arbeitsumfeld der Bürgermeister:innen stattfanden, wurden die Unterbrechungen

406 Ebd., S. 177. So initiierte ein/eine Bürgermeister:in, dass das Gespräch wegen sommerlicher Temperaturen im Stadtpark und somit unter freiem Himmel durchgeführt wurde.

407 Dies bezieht sich auf die Struktur und Geografie der untersuchten Kommunen und die Atmosphäre dort, aber auch auf den äußeren und inneren Zustand der Rathaus- bzw. Verwaltungsgebäude. Diese Eindrücke wurden in den Protokollen zu den jeweiligen Gesprächen festgehalten.

408 Zwei Gespräche wurden online über „Cisco Webex“ und eines über „Microsoft Teams“ geführt. Die technische Durchführung war problemlos möglich, die Bürgermeister:innen waren mit den entsprechenden Programmen vertraut und sicher im Umgang mit ihnen. Die online geführten Gespräche werden im weiteren Verlauf wie die in Präsenz durchgeführten Gespräche behandelt. Das Online-Format hat die Vorteile, dass vor allem Zeit gespart und die Gespräche unkompliziert per Aufnahmefunktion als Videodatei mitgeschnitten werden konnten. Nachteile sind jedoch, dass keine persönlichen Eindrücke vor Ort gesammelt werden konnten. Persönliche Eindrücke der entsprechenden Kommunen wurden daher im Anschluss bei den Besuchen im Forschungsgebiet nachgeholt und in den Gesprächsprotokollen ergänzt. Zu den Herausforderungen und Chancen digital geführter qualitativer Interviews siehe Prainsack/Pot (2021), S. 130ff.; Snee et al. (2016); Fielding et al. (2017).

409 Bethmann (2019), S. 121.

nicht als störend empfunden,⁴¹⁰ sondern als Einblicke in den Arbeitsalltag der Bürgermeister:innen aufgefasst und entsprechend in den Gesprächsprotokollen dokumentiert.

Die offenen Forschungsgespräche stellen eine Form der „kooperativen Datenproduktion“⁴¹¹ zwischen der befragten und der befragenden Person dar. Aus diesem Grund soll in der Gesprächssituation eine „offene und freundliche Atmosphäre“⁴¹² herrschen. Von den Gesprächspartner:innen wurde gespiegelt, dass dies gegeben war:

2: [...] ich denke wir haben / haben echt viel / viel gesprochen // I: ja // oder ich / ich habe echt viel // I: ja // es war (unv.) ähm sehr angenehm, wie schon gesagt, ich denke das ist / wir haben auch schon alles abgedeckt [...] (BM2, Pos. 76)

Die Gesprächsatmosphäre wurde von BM2 als „sehr angenehm“ beschrieben. Durch das offene Format wurde „viel gesprochen“ und „alles abgedeckt“, was aus Sicht von BM2 wichtig war. Die eigene Rolle als Kommunikationspartner wurde dabei an die jeweilige Gesprächssituation, das Auftreten und die Argumentationsweisen der Bürgermeister:innen angepasst. In allen Gesprächssituation wurde stets versucht, eine gemeinsame Basis⁴¹³ sowie eine offene und respektvolle Gesprächsatmosphäre zu schaffen, welche die Bürgermeister:innen zu Erzählungen bewegte. So wurde die Gesprächssituation von BM13 als Interaktion zwischen kommunalpolitischer Praxis und (Politik-)Wissenschaft aufgefasst:

13: [...] ich habe versucht, das was mich so beschäftigt hat und umgetrieben, Ihnen auch jetzt mitzuteilen, also es war jetzt auch so ein Stück der Hintergrund für mich, warum ich auch das Gespräch jetzt gerne mit Ihnen angenommen habe, weil, mich das halt auch interessiert, was interessiert Sie zum Beispiel jetzt, ne was / oder auch aus wissenschaftlicher Sicht [...] (BM13, Pos. 55)

BM13 erläutert explizit, dass das Gespräch „gerne“ vor dem Hintergrund angenommen wurde, am politikwissenschaftlichen Interesse und an der „wissenschaftliche[n] Sicht“ auf die kommunale Politik und Praxis interes-

410 Grundsätzlich wird empfohlen, dass qualitative Interviews möglichst störungsfrei ablaufen sollten (vgl. Helfferich 2011, S.177; Lucius-Hoene/Deppermann 2002, S. 299).

411 Breuer et al. (2019), S. 238.

412 Helfferich (2011), S. 177.

413 Vgl. Helfferich (2011), S. 24, S. 121.

3. Methodisch qualitativer Zugang

siert zu sein.⁴¹⁴ Im gegenseitigen Austausch wird große Offenheit signalisiert, alles, was BM13 „beschäftigt“ und „umgetrieben“ habe, wurde nach eigener Auskunft auch in der Gesprächssituation geschildert und wiedergegeben. Insgesamt wurden die Gespräche von den Bürgermeister:innen offenbar als Möglichkeit verstanden, die eigene Position im Sinne einer kommunalen Perspektive zum Ausdruck zu bringen.⁴¹⁵ Die empirische Datenerhebung wäre ohne die Gesprächsbereitschaft und die Offenheit der Bürgermeister:innen grundsätzlich nicht möglich gewesen, die Gespräche endeten entsprechend mit einem Dank, der von den Bürgermeister:innen gespiegelt wurde („wenn ich Ihnen damit helfen konnte, gerne“; BM9, Pos. 77).

3.4 Zusammenfassung: GTM im Kontext der Corona-Pandemie

Der qualitativ-verstehende Zugang im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie (GTM) ist für die aufgeworfene Forschungsfrage besonders gut geeignet: Durch die ganzheitliche und prozessuale Herangehensweise ist es möglich, die weit gefasste und „eher vage[...]“⁴¹⁶ formulierte Forschungsfrage im dynamischen Kontext der Corona-Pandemie ergebnisoffen und gegenstandsangemessen⁴¹⁷ zu erschließen. Insbesondere können die individuellen Wahrnehmungen der Bürgermeister:innen unvoreingenommen erhoben und abgebildet werden. Außerdem bietet die GTM die nötige Agilität, um Bürgermeister:innen in der akuten Krisensituation der Corona-Pandemie zu erfassen: So lagen zum Zeitpunkt der Konzeption der empirischen Datenerhebung im Herbst 2020 kaum Forschungsergebnisse zur Corona-Pandemie vor. Zudem war der weitere Verlauf der Pandemie schwer vorhersehbar und grundsätzlich unklar, wie und unter welchen

414 Das große Interesse der Bürgermeister:innen am Forschungsanliegen wurde in einigen Gesprächen in der Bitte deutlich, die Ergebnisse nach der Veröffentlichung zu teilen.

415 Von einigen Bürgermeister:innen wird explizit artikuliert, welche Aspekte für die Untersuchung interessant sein könnten und was nicht, etwa: „das wird Ihnen im Studium, oder der / der Doktorarbeit nicht viel helfen“ (BM11, Pos. 166) oder „schreiben Sie das in die Doktorarbeit mit rein“ (BM6, Pos. 143).

416 Bethmann (2019), S. 64. Qualitative Forschung startet häufig mit einem „vagen Interesse“ (Rosenthal 2015, S. 16), das genaue Design kann im Verlauf des Forschungsprozesses entwickelt und flexibel angepasst werden (vgl. Döring/Bortz 2016, S. 25f.; Flick et al. 2015, S. 14ff.; Blatter et al. 2018, S. 47).

417 Zum Gütekriterium der Gegenstandsangemessenheit siehe Flick et al. (2015), S. 22; Bohnsack (2021), S. 202; Helfferich (2011), S. 26.

Bedingungen überhaupt empirische Datenerhebungen möglich sind. Die GTM erlaubte unter diesen Voraussetzungen ein kontrolliert-strukturiertes, gleichzeitig aber auch flexibles und pragmatisches Vorgehen.

Entsprechend dem Gütekriterium der Transparenz⁴¹⁸ wurde nachvollziehbar aufgezeigt, wie Bürgermeister:innen kleiner Kommunen in den ländlichen, strukturschwachen Bundestagswahlkreisen Hof (Bayern, Nr. 239) und Vogtlandkreis (Sachsen, Nr. 166) als Gesprächspartner:innen ausgewählt wurden. Das sächsisch-bayerische Grenzgebiet ist relevant und interessant, da ländlich geprägte und strukturschwache Kommunen in einem west- und in einem ostdeutschen Bundesland untersucht werden können. In zwei Erhebungsschritten wurden im Dezember 2020 und im Zeitraum Mai bis Juli 2021 insgesamt 19 offene Gespräche mit Bürgermeister:innen geführt. Insgesamt waren diese Gespräche sehr ergiebig und führten zu originären empirischen Daten.⁴¹⁹

Das offene Vorgehen im Kontext der Corona-Pandemie ermöglichte es, mit den Bürgermeister:innen niederschwellig ins Gespräch zu kommen. Die unstrukturierte Gesprächsführung sorgte für weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten und individuelle Schwerpunktsetzungen der Bürgermeister:innen. Die Gesprächspartner:innen nutzten diese Möglichkeit ausgiebig, die eigenen Positionen und Probleme darzustellen – im Kontext der Corona-Pandemie und darüber hinaus. Die Ausführungen bezogen sich vor allem zu Beginn der Gespräche, das heißt in der direkten Reaktion auf die Erzählaufforderung, sehr stark auf die aktuelle Situation der Corona-Pandemie. In den weiteren Verläufen der Gespräche dominierten jedoch allgemeine Themen der jeweiligen Kommune, etwa der Zustand des örtlichen Kindergartens, die Struktur der lokalen Vereine oder die Stimmung im Stadt- bzw. Gemeinderat. Die Bürgermeister:innen nutzten die offene Gesprächsführung ausgiebig, um die grundsätzliche Situation und die wahrgenommenen Probleme der jeweiligen Kommune zu schildern – unabhängig vom Kontext der Corona-Pandemie.

418 Zu den Gütekriterien der Transparenz und der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit siehe Helfferich (2011), S. 167; Döring/Bortz (2016), S. 112f.; Rosenthal (2015), S. 104; Bethmann (2019), S. 48; Bohnsack (2021), S. 197ff.

419 Vgl. Döring/Bortz (2016), S. 112f.; Bethmann (2019), S. 48–51; Corbin/Strauss (2015), S. 9. Sämtliche Schritte des Codierens wurden durch das Schreiben von Memos und Notizen begleitet, die wiederum in die Analyse und die weitere Aufarbeitung einfließen. Zwischenergebnisse wurden kontinuierlich bei verschiedenen Konferenzen, Kolloquien und Workshops vorgetragen und das jeweilige Feedback in die Auswertung und Interpretation aufgenommen.

3. Methodisch qualitativer Zugang

Die Bürgermeister:innen wurden durch die offene Gesprächsführung und die gezielten Nachfragen ermutigt, eigene Schwerpunkte zu setzen und ihre individuellen Perspektiven offenzulegen. Diese wurden zum Teil bereits im Kontext der Corona-Pandemie, vor allem aber an allgemeinen und weiterführenden Beispielen erläutert. Dies erklärt, warum in den Gesprächen des ersten (Dezember 2020) und zweiten (Mai bis Juli 2021) Erhebungszeitraumes kaum inhaltliche Unterschiede im transkribierten Material erkennbar sind. Der fortgeschrittene Verlauf der Corona-Pandemie wirkte sich nicht erkennbar auf die Gespräche und die Inhalte der Erzählungen aus. Stattdessen machten sich nach rund zehn Gesprächen erste Tendenzen der theoretischen Sättigung⁴²⁰ bemerkbar: Gefundene Phänomene und identifizierte Konzepte bestätigten sich oder konnten vertieft ausgearbeitet werden. Neue Aspekte tauchten im weiteren Verlauf der Erhebung hingegen kaum noch auf, weshalb auf weitere Gespräche verzichtet wurde. In den folgenden Kapiteln wird gezeigt, dass die intensive Auseinandersetzung mit dem Gesprächsmaterial im Sinne der GTM zu inhaltlich plausiblen, kohärenten und widerspruchsfreien Erkenntnissen führt.

420 Vgl. Breuer et al. (2019), S. 159; Corbin/Strauss (2015), S. 216–219; Rosenthal (2015), S. 91; Przyborski/Wohlrab-Sahr (2014), S. 187.

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“). 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 distanzierten 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)

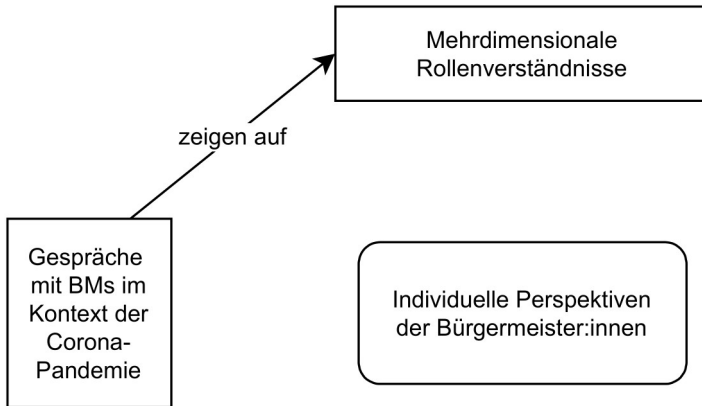
Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 weisen das Rollenverständnis „Ermöglichen“ auf. Die Tätigkeit als Bürgermeister:in ist vom Anspruch gekennzeichnet, „motivieren und moderieren“ zu wollen. Der Führungsanspruch wird dabei vor allem in der eigenen Vorbildfunktion und einer positiven Einstellung 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 „Möglichkeitenrahmen“ 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.

5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen

Aus den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen gehen die drei Rollenverständnisse „Managen“, „Ermöglichen“ und „Kümmern“ hervor, die sich aus einem spezifischen Amts-, Politik- und Systemverständnis zusammensetzen. Sie bilden den Erwartungshorizont der Gesprächspartner:innen an die eigene Tätigkeit, die kommunale Politik und die Rolle der Kommune im politischen System (siehe Kap. 4). Um das Verständnis für die Perspektiven der Bürgermeister:innen weiter auszdifferenzieren, wird in diesem Kapitel untersucht, ob und in welchem Umfang das jeweilige Rollenverständnis nach eigener Wahrnehmung der Gesprächspartner:innen erfüllt werden kann.

Induktiv gehen aus dem Gesprächsmaterial unterschiedliche Einschätzungen hervor, die bereits in den skizzierten Gesprächspassagen mit BM1 und BM2 erkennbar sind (siehe Kap. 3.3.1). So zeigt sich etwa BM1 „nicht unbedingt [...] zufrieden“ mit allen Maßnahmen gegen die Pandemie und wünscht sich „von der Regierung [...] klarere Worte“ (Pos. 18). Dagegen betont BM2, dass die Corona-Pandemie für alle politischen Verantwortungsträger:innen ein Novum darstellt und die Ansprüche insgesamt gedämpft werden müssten, da in der Krisensituation grundsätzlich „keine Erfahrungswerte“ (Pos. 2) vorhanden seien. Die Gespräche verdeutlichen, dass BM2 angesichts neuartiger Problemlagen Verständnis aufbringt, während BM1 unzufrieden ist und die Situation als unzureichend einschätzt. Im Folgenden wird, anhand der Kriterien und Aspekte des jeweiligen Rollenverständnisses, strukturiert herausgearbeitet, in welchem Umfang die Bürgermeister:innen die eigenen Erwartungen als erfüllt ansehen oder nicht.

5.1 Rollenerfüllung „Managen“

Die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 weisen das Rollenverständnis „Managen“ auf, sie möchten im Amt „führen und anleiten“. Die Tätigkeit als Bürgermeister:in ist entsprechend vom Anspruch geprägt, als starke Führungspersönlichkeit aufzutreten und besonders im Krisen- und Projektmanagement erfolgreich zu sein (5.1.1). Begleitet wird dies von einem „instrumentellen“ Politikverständnis, das auf Mehrheitsentscheidun-

gen und -verhältnisse fokussiert ist (5.1.2). Ergänzt wird dies von einem Systemverständnis, das grundsätzlich einen „starken Staat“ befürwortet. Das politische Mehrebenensystem wird als hierarchische Anordnung verstanden, in dem die zentralen Instanzen möglichst durchsetzungstark auftreten sollten und in das die Kommune eingeordnet wird (5.1.3).

5.1.1 Amtsverständnis „Führen und Anleiten“

Die Gesprächspartner:innen interpretieren das Amt als Bürgermeister:in vor allem als Führen und Anleiten der Kommune. Der Anspruch einer starken Führungsrolle zeigt sich etwa beim Management der Corona-Pandemie, aber auch bei der Durchführung verschiedener Bau- und Sanierungsprojekte in der Kommune. Besonders in den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 5, 13, 17 und 18 zeigt sich, dass diese Erwartungen an das Amt erfüllt werden können:

18: [...] wir haben also eine Grundschule und eine SCHULE (...) insofern ähm sind wir von der Infrastruktur her sehr gut aufgestellt, ohne uns jetzt zu sehr loben zu wollen, aber die Schulen sind voll durchsaniiert, und werden momentan auf die Herausforderungen der Digitalisierung umgestellt [...] (BM18, Pos. 4)

BM18 hebt hervor, dass die Infrastruktur der Kommune „sehr gut aufgestellt“ ist und unterstreicht damit auch die eigenen Leistungen im Amt als Bürgermeister:in. Der gute Zustand der Kommune wird maßgeblich als Erfolg der eigenen Tätigkeit als Bürgermeister:in präsentiert. Das große und vielfältige Schul- und Betreuungsangebot wird dabei als Indikator für den Erfolg aufgefasst, es wird hervorgehoben, dass die Schulen „voll durchsaniiert“ sind und verschiedene Herausforderungen im Bereich der Digitalisierung aktiv bearbeitet werden. Nach eigener Darstellung gelingt es BM18, die Infrastruktur erfolgreich zu modernisieren und vorausschauend auf dem neuesten Stand der Technik zu halten. Die eigenen Erwartungen an die Tätigkeit als Bürgermeister:in können somit erfüllt werden. Mit der Nennung der Grundschule und einer weiterführenden Schule veranschaulicht BM18 zudem, dass die Kommune über die entsprechende Nachfrage durch Kinder und Jugendliche verfügt, was implizit auf die Alters- und Siedlungsstruktur verweist: In den Gesprächen mit den managenden Bürgermeister:innen wird eine stabile oder sogar wachsende Zahl an Einwohner:innen als Beleg für den eigenen Erfolg angesehen. Weiter werden

besonders Bauprojekte und die Beseitigung von Leerstand als wichtige Indikatoren für erfolgreiches Handeln als Bürgermeister:in präsentiert:

5: in KOMMUNE wird viel gebaut, drei Häuser weiter wird auch gebaut, [...] gegenüber im GASTHAUS, das stand jetzt über zehn Jahre lang leer, sind drei Interessenten da, die das wieder eröffnen wollen, [...] also es ist insgesamt eher ähm eine positive Entwicklung festzustellen (BM5, Pos. 132)

BM5 hebt hervor, dass in der Kommune insgesamt eine „positive Entwicklung“ festzustellen ist, die vor allem an vielen Bau- und Sanierungsprojekten festgemacht wird. Mit erkennbarem Stolz wird davon berichtet, dass ein Gasthof, der „über zehn Jahre lang leer“ stand, wieder eröffnet und belebt werden soll und dabei die Aufmerksamkeit mehrerer Interessenten auf sich zieht. Die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 5, 13, 17 und 18 zeigen, dass die eigenen Ansprüche an die Tätigkeit als Bürgermeister:in größtenteils erfüllt werden können. Besonders verschiedene Bau- und Sanierungsprojekte werden auf das eigene, erfolgreiche Handeln als lokale Führungsperson zurückgeführt. In Kontrast dazu zeigen die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 1, 7, 9 und 11, dass sie ihre Erwartungen an das Amt nur als teilweise oder nicht ausreichend erfüllt ansehen. Besonders steigende Kosten bei Bauprojekten schränken die Handlungsfähigkeit im Amt als Bürgermeister:in spürbar ein, wie BM11 berichtet:

11: [...] natürlich die Baupreise ne, was uns auch gerade extrem zu schaffen machen, [...] das sind halt die / die Sachen, die uns umtreiben, ne also irgendwas muss passieren und müssen da Gelder frei gemacht werden (...) ansonsten, wir kommen noch hin, aber machen halt keine großen Sprünge mehr (...) ne (BM11, Pos. 4)

Aus der Perspektive von BM11 verhindern vor allem die hohen Baupreise, dass verschiedene Projekte in der Kommune wie gewünscht geplant und durchgeführt werden können. Die Situation treibt BM11 nach eigener Wahrnehmung um („umtreiben“) und macht „extrem zu schaffen“. Die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in kann nicht wie gewollt ausgeübt werden, da verschiedene Bauvorhaben und besonders kostenintensive Großprojekte nicht finanzierbar sind. Zwar sieht BM11 den laufenden Betrieb der Kommune „noch“ gewährleistet, darüber hinaus besteht allerdings keine oder unzureichende Handlungsfähigkeit. Da weder gebaut noch saniert werden kann, werden zentrale Erwartungen an die Tätigkeit von „managenden“ Bürgermeister:innen verfehlt. BM11 zufolge führen vor allem

5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen

fehlende finanzielle Mittel dazu, dass Projekte nicht wie gewünscht realisiert werden können. Mit Nachdruck wird externe Unterstützung gefordert („muss“; „müssen“), um als Bürgermeister:in finanziell wieder handlungsfähig zu werden. Die empfundene Handlungsunfähigkeit geht mit Frustration und dem Gefühl der Ohnmacht einher, etwa im Gespräch mit BM9:

9: [...] das geht im Moment am Ziel vorbei, also wir sind momentan nicht zielführend unterwegs (...) ja, da ist schon bisschen, streckenweise viel [...] Verzweiflung mit dabei [...] (BM9, Pos. 38)

BM9 legt im Gespräch offen, dass die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in zum Teil von „Verzweiflung“ geprägt ist. Denn entgegen den eigenen Erwartungen kann kein starker Führungsanspruch durchgesetzt werden, BM9 empfindet sich ohnmächtig und handlungsunfähig. Im Amt als Bürgermeister:in soll stark, souverän und managend aufgetreten werden, aufgrund der Umstände wird jedoch konstatiert, dass die Kommune nicht wie gewünscht gelenkt und gesteuert werden kann („nicht zielführend“; „am Ziel vorbei“). Die Protagonist:innen 1, 7, 9 und 11 sehen sich somit den Umständen, vor allem den finanziellen Gegebenheiten und den steigenden Kosten, machtlos ausgeliefert, das Amt als Bürgermeister:in kann nicht wie erwartet ausgeübt werden.

5.1.2 Politikverständnis „Instrumentell“

Die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 vertreten ein instrumentelles Verständnis kommunaler Politik. Demnach werden die machtpolitischen Vor- und Nachteile von Mehrheitsverhältnissen im Stadt- bzw. Gemeinderat sowie von Formen der Bürger:innenbeteiligung abgewogen, um kommunalpolitische (Mehrheits-)Entscheidungen herbeizuführen. Die Gespräche verdeutlichen jedoch, dass die Bürgermeister:innen 1, 7, 9 und 11 die Entscheidungsfähigkeit der kommunalpolitischen Institutionen generell anzweifeln:

1: [...] das ist so ein großes Problem wo viele Gemeinderäte auch sagen, hm entscheiden tun wir hier eigentlich nicht wirklich was, wir machen eine Willen / eine Willensbekundung, das würden wir gerne tun, ne das letzte Wort hat die Förderbehörde, [...] und das ist halt das Schlechte, dass wir dann immer ähm auf das ähm Wohl und Wehe von diesen Förderbehörden angewiesen sind [...] (BMI, Pos. 86)

Laut BMI ist die kommunale Entscheidungsfähigkeit stark begrenzt, da lokalpolitische Entscheidungen keine bindende Wirkung haben („entscheiden tun wir hier eigentlich nicht wirklich was“). Entgegen den Erwartungen folgt kommunalpolitischen Mehrheitsbeschlüssen keine Umsetzung, da zur Realisierung eines Projekts entsprechende Fördergelder nötig sind. Nach eigener Wahrnehmung ist die kommunale Beschluss- und Handlungsfähigkeit eingeschränkt, in der Sphäre kommunaler Politik kann lediglich eine „Willensbekundung“ geäußert werden. Aus Sicht von BMI wird die kommunalpolitische Entscheidungsfähigkeit durch die finanzielle Abhängigkeit von Fördergeldern untergraben. Es wird als sehr problematisch angesehen, dass nicht die kommunale Mehrheit, sondern die zuständigen Behörden über die Realisierung eines Projekts entscheiden („großes Problem“; „das Schlechte“). Die Bürgermeister:innen sehen sich mehr oder weniger den Entscheidungen der Förderbehörden ausgeliefert und auf deren Wohlwollen angewiesen. Das bestehende Fördersystem wird dabei als wenig hilfreich empfunden:

1: [...] da werden Sie auch manchmal komplett zerrieben, ne da haben Sie manchmal auch gar keine Lust mehr dann, irgendeinen Förderantrag zu stellen [...] (BMI, Pos. 88)

11: [...] die praktische Umsetzung funktioniert nicht, funktioniert überhaupt nicht, ne, gerade eben bei Renovierungs- Restaurierungsarbeiten (...) [...] (BM11, Pos. 168)

Die Bürgermeister:innen 1, 7, 9 und 11 beklagen, dass die bestehenden Fördermöglichkeiten in der kommunalen Praxis wenig hilfreich sind. Vor allem die Auseinandersetzung mit den zuständigen Förderbehörden wird als langwierig und frustrierend aufgefasst, was für sichtbaren Unmut und dem Gefühl der Ohnmacht unter den Gesprächspartner:innen sorgt („komplett zerrieben“; „gar keine Lust mehr“). Ausgehend von einem instrumentellen Verständnis kommunaler Politik wird das Fördersystem nicht als hilfreiches Mittel zum Zweck wahrgenommen, mit dem Projekte effektiv und zielführend unterstützt werden können. Entgegen den Erwartungen werden die bestehenden Fördermöglichkeiten als kompliziert und praxisuntauglich empfunden. In direktem Kontrast dazu sehen die Bürgermeister:innen 5, 13, 17 und 18 in den Fördermöglichkeiten durchaus hilfreiche Instrumente:

5: [...] das ist schon viel Arbeit, muss man sagen, auch viel Arbeit ähm nicht nur für die / für die / für die / für den Stadtrat und den Bürgermeister, viel Arbeit auch in der Verwaltung, weil so Förderprogramme

5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen

sind immer auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (lacht) [...] wir sind aber mit sehr guter Zusammenarbeit mit der REGIERUNG, und ähm das ist halt das Entscheidende [...] (BM5, Pos. 104)

BM5 bestätigt, dass die Beantragung von Fördergeldern insgesamt „viel Arbeit“ für alle beteiligten Akteur:innen darstellt, insbesondere für BM5 als Bürgermeister:in, aber auch für die Kommunalverwaltung und den Stadt- bzw. Gemeinderat. Humorvoll wird die Beantragung von Fördergeldern als „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ beschrieben, die insgesamt jedoch zu guten Ergebnissen führt. Auch wenn die Beantragung von Fördermitteln viel Zeit und Mühe in Anspruch nimmt, können kommunalpolitische (Mehrheits-)Beschlüsse offenbar realisiert werden, indem verschiedene Gelder und Fördermöglichkeiten genutzt werden. Aufgrund der funktionierenden Finanzierungsinstrumente besteht für die Gesprächspartner:innen durchaus eine kommunalpolitische Entscheidungsfähigkeit, die Erwartungen an politische Prozesse in der Kommune können erfüllt werden. Als besonders wichtig („das Entscheidende“) wird dabei die gute Zusammenarbeit mit der übergeordneten Landesregierung angesehen.

5.1.3 Systemverständnis „Starker Staat“

Bezogen auf das politische System plädieren die Bürgermeister:innen 1, 5, 7, 9, 11, 13, 17 und 18 für einen möglichst starken Staat. Die Protagonist:innen sind der Ansicht, dass sich der Staat durch zentrale Regelsetzung und durchsetzungsstarke Steuerung auszeichnen muss. Das politische System wird grundsätzlich als hierarchisch angesehen und die kleine Kommune auf der untersten Ebene in diese Macht- und Verwaltungshierarchie eingeordnet. Aus dieser Position wird erwartet, dass die übergeordneten politischen Ebenen einen angemessenen Handlungsrahmen bereitstellen. Dies umfasst sowohl Rechtssicherheit durch eindeutige Vorgaben als auch eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen. Die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 5, 13, 17 und 18 zeigen, dass diese Erwartungen weitestgehend erfüllt werden können. Die finanziellen Rahmenbedingungen werden als hilfreich und zielführend empfunden, etwa durch verschiedene Fördermöglichkeiten im Bereich der Digitalisierung:

13: das sind Bundes- und Landesmittel, also (...) also das ist jetzt so aufgebaut, das ist 60 Prozent Bundesförderung, Freist / also die Länder geben 30 Prozent dazu, ist jetzt dann eine 90-prozentige Förderung, [...]

finanziell ist das jetzt für uns ähm gut geregelt, sehr gut geregelt [...] (BM13, Pos. 29)

BM13 stellt fest, dass die Finanzierung des Breitbandausbaus durch verschiedene Bundes- und Landesmittel insgesamt „sehr gut geregelt“ ist und dieser von den Kommunen ohne weitere finanzielle Belastung vorgenommen werden kann. Hervorgehoben wird die Förderung von 90 Prozent, mit der die Kommunen nur noch einen geringen Eigenanteil aufbringen müssen. Die übergeordneten Ebenen ergänzen sich demnach sehr gut, Bund und Länder sorgen durch eindeutige Regelungen und zielführende Fördermöglichkeiten für einen guten Handlungsrahmen der Kommune. Die Erwartungen an das politische System können erfüllt werden, für die kleine Kommune ist stets klar, welche Handlungsmöglichkeiten bestehen und wie Projekte finanziell realisiert werden können. Insgesamt wird staatliches Handeln als durchsetzungsstark und zielführend wahrgenommen. Demgegenüber empfinden die Bürgermeister:innen 1, 7, 9 und 11 die übergeordneten Ebenen als diffus und uneindeutig. Insbesondere die Vergabe von Fördermitteln wird als problematisch und zu langsam wahrgenommen:

11: [...] es dauert halt zu lange, ne also wir haben hier ein Projekt, [...] das habe ich im November 2019 eingereicht, ist bis jetzt noch nicht bearbeitet, seitens Landratsamt, ne da haben sie hier noch eine Nachforderung und und und [...] (BM11, Pos. 126)

Am Praxisbeispiel eines Sanierungsprojekts schildert BM11, dass vor allem die langwierige Bearbeitung der Anträge von Fördergeldern ein Problem darstellt. Ein konkreter Projektantrag, der im November 2019 bei der entsprechenden Förderbehörde eingereicht wurde, war zum Zeitpunkt des Gesprächs im Frühsommer 2021 noch nicht bearbeitet. Beklagt wird, dass die zuständige Förderstelle im Landratsamt viele Nachforderungen an die Kommune stellt, was von BM11 als unverhältnismäßig und kleinlich wahrgenommen wird („und und und“). Bedeutsamer ist jedoch, dass die Erwartungen an einen starken und durchsetzungsfähigen Staatsapparat nicht erfüllt werden: Anstatt über alle politischen Ebenen und die verschiedenen Instanzen der Verwaltungshierarchie hinweg produktiv zusammenzuarbeiten, verzögert die übergeordnete Kreisbehörde den Antrag der Gemeinde mit kleinlichen Nachfragen und verschleppt so die Auszahlung der bundes- und landespolitischen Fördergelder. Aus Sicht der kleinen Kommune blockieren sich die übergeordneten Instanzen hier durch unklare Zuständigkeiten und widersprüchliche Regelungen. Ein einheitliches Handeln der

staatlichen Institutionen wird, ergänzend zu den Problemen mit den Fördergeldern, vor allem im Kontext der Corona-Pandemie vermisst:

9: [...] dort hat uns eigentlich so ein bisschen, oder mich persönlich so ein bisschen gestört, dass wir eigentlich bis heute, im / im / der ganzen Pandemie-Situation, keine bundeseinheitlichen Regelungen haben, wir hatten von Anfang an einen Flickenteppich von mindestens 16 Einzellösungen [...] (BM9, Pos. 8)

BM9 beklagt im Kontext der Corona-Pandemie den „Flickenteppich“ aus Einzellösungen der Bundesländer und erhebt die klare Forderung nach „bundeseinheitlichen Regelungen“. Besonders im Pandemiemanagement wird erwartet, dass die bundespolitische Ebene als starke Steuerungsinstanz auftritt, die effektive Regeln und Maßnahmen zentral erlässt und auch durchsetzt. Im Gespräch kritisiert BM9, dass keine einheitlichen Regelungen vorgegeben wurden und im föderalen System stattdessen widersprüchliche Partikularinteressen der Bundesländer dominierten. Die Erwartungen an das politische System sind nicht erfüllt, da das Vorgehen der übergeordneten Ebenen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie weder als einheitlich noch als durchsetzungsstark wahrgenommen wird. Anders schätzen die Gesprächspartner:innen 5, 13, 17 und 18 das staatliche Handeln im Kontext der Corona-Pandemie durchaus als effektiv ein:

5: [...] also man braucht eine einheitliche Regelung [...] und das funktioniert aber sehr sehr gut, weil einfach klar ist, dass diese / diese Pandemie nur gemeinsam bewältigt werden kann [...] (BM5, Pos. 12)

BM5 unterstreicht, dass die Pandemie ein entschlossenes, nachvollziehbares und verantwortungsvolles Vorgehen erfordert, insbesondere muss durch „einheitliche“ Regelungen von Bundes- und Landesebene zentral gesteuert werden. Insgesamt funktioniert das nach Wahrnehmung von BM5 „sehr sehr gut“, die Pandemie kann im Zusammenspiel der verschiedenen politischen Ebenen und Organe bewältigt und effektiv gemanagt werden. Das Auftreten der staatlichen Instanzen wird als entschlossen und durchsetzungsstark wahrgenommen, die Erwartungen an einen starken Staatsapparat werden erfüllt.

5.1.4 Zwischenfazit: Erwartungen von „Managen“ erfüllt und nicht erfüllt

Aus den Gesprächen geht hervor, dass einige der Bürgermeister:innen mit dem Rollenverständnis „Managen“ die eigenen Erwartungen als erfüllt an-

sehen, andere jedoch nicht. Entsprechend sind die Bürgermeister:innen 5, 13, 17 und 18 nach eigener Darstellung „erfolgreich“ tätig, während sich die Bürgermeister:innen 1, 7, 9 und 11 als „ohnmächtig“ wahrnehmen (siehe Abb. 18).

Abbildung 18: Rollenerfüllung „Managen“

	Erfolgreich	Ohnmächtig
Amtsverständnis	Führen und Anleiten	
	erfüllt	nicht erfüllt
Politikverständnis	Instrumentell	
	erfüllt	nicht erfüllt
Systemverständnis	Starker Staat	
	erfüllt	nicht erfüllt
Bürgermeister:innen	5, 13, 17, 18	1, 7, 9, 11

Eigene Darstellung

Kontraste werden besonders anhand der drei Kriterien Amtsverständnis, Politikverständnis und Systemverständnis deutlich. Erkennbar wird, dass die Bürgermeister:innen 5, 13, 17 und 18 die Rolle „erfolgreich“ ausüben, die eigenen Erwartungen an die Tätigkeit als Bürgermeister:in werden größtenteils erfüllt. Im Amt als Bürgermeister:in gelingt es, große Bau- und Sanierungsprojekte anzustoßen und erfolgreich durchzuführen, kommunalpolitisch können die nötigen Mehrheiten erzielt und die entsprechenden Fördergelder erhalten werden. Der Staatsapparat wird als entschlossen und durchsetzungsstark wahrgenommen, in der Corona-Pandemie und auch darüber hinaus wird effektiv gesteuert. Den Gesprächspartner:innen ist es somit innerhalb der Verwaltungshierarchie möglich, übertragene Aufgaben erfolgreich durchzusetzen und eigene Schwerpunkte zu realisieren.

In Kontrast dazu nehmen sich die Bürgermeister:innen 1, 7, 9 und 11 als „ohnmächtig“ wahr, die eigenen Erwartungen können nicht erfüllt werden. In der Tätigkeit als Bürgermeister:in sehen sich die Protagonist:innen oftmals handlungsunfähig, insbesondere fehlende finanzielle Ressourcen blockieren die Projektarbeit. Kommunalpolitische Mehrheitsentscheidungen haben keine bindende Wirkung, da sie von zusätzlichen finanziellen Mitteln abhängig sind. Zudem sehen sich die Bürgermeister:innen von den übergeordneten Ebenen nicht ausreichend dabei unterstützt, die zugewiesenen Aufgaben in den Gemeinden durchzuführen und darüber hinaus

5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen

eigene Ideen umzusetzen. Insgesamt wird die Steuerungsfähigkeit der übergeordneten Instanzen angezweifelt und der Staatsapparat generell als ohnmächtig wahrgenommen.

5.2 Rollenerfüllung „Kümmern“

Die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 weisen das Rollenverständnis „Kümmern“ auf. Die Gespräche zeigen, dass die Bürgermeister:innen die Erfüllung der Erwartungen unterschiedlich bewerten. Diese besteht darin, sich im Amt als Bürgermeister:in mit zurückhaltendem Auftreten den vielen kleinen Sorgen und Probleme der Bürger:innen zu widmen (5.2.1). In kommunalpolitischen Prozessen soll, repräsentativ durch die gewählten Vertreter:innen vermittelt, Konsens hergestellt werden (5.2.2). Bezogen auf das politische System wird für eine möglichst eigenständige Kommune nach dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung plädiert (5.2.3).

5.2.1 Amtsverständnis „Kümmern und Sorgen“

Die Tätigkeit als Bürgermeister:in wird darin gesehen, immer ansprechbar zu sein und sich um die alltäglichen Problemen, Sorgen und Nöten vor Ort zu kümmern. Die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 2, 8, 12 und 19 zeigen, dass diese Ansprüche erfüllt werden können:

8: [...] für uns ist immer ganz wichtig die / die Gemeinschaft und die Kommune, dass man einfach sagt ähm das ist unser Hauptziel, dass man / dass man das zusammenhält [...] (BM8, Pos. 8)

BM8 hebt die „Gemeinschaft“ und den lokalen Zusammenhalt in der Gemeinde hervor („immer ganz wichtig“). Im Amt als Bürgermeister:in ist es Anspruch und Ziel der eigenen Tätigkeit, den Zusammenhalt zu schützen und zu bewahren. Aus der Schilderung im Plural („uns“; „unser“) und den allgemeingültigen Formulierungen („man“) geht hervor, dass diese Ansprüche offenbar in weiten Teilen erfüllt werden können. Es gelingt BM8, alle Bürger:innen mit ihren Interessen und Problemen angemessen zu berücksichtigen und im Sinne der Gemeinschaft einen Ausgleich zwischen verschiedenen Positionen herzustellen. Dass die Erwartungen an die eigene Tätigkeit erfüllt werden können, wird im Gespräch mit BM2 durch die Schilderung der Reparatur eines Wasserrohrbruchs verdeutlicht:

2: [...] ich sage mal ähm ist es dann halt auch schön zu sehen wenn das funktioniert [...] mit dem Bauhofteam, dass das dann ineinandergreift, dass das / die Arbeitsabläufe passen, dass die Leute auch da sind, dass man sich auf die verlassen kann ähm und das / das zeigt natürlich dann auch trotzdem, dass man halt schon schlagkräftig ist [...] (BM2, Pos. 52)

Die Ansprüche an die Tätigkeit als Bürgermeister:in werden als erfüllt angesehen: Durch die schnelle und unkomplizierte Reparatur des Wasserrohrbruchs wird deutlich, dass sich BM2 sehr gut um ein konkretes Problem kümmern kann („dass man halt schon schlagkräftig ist“). Besondere Freude herrscht darüber, sich in der Tätigkeit als Bürgermeister:in auf die Mitarbeiter:innen der Verwaltung und des Bauhofs „verlassen“ zu können und dass die Arbeitsabläufe eingespielt sind. Das geschilderte Beispiel belegt die insgesamt gute Zusammenarbeit in der kommunalen Gemeinschaft und verdeutlicht die Handlungsfähigkeit als kümmernder/kümmernde Bürgermeister:in. In Kontrast dazu geht aus den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 3, 6 und 14 hervor, dass die Ansprüche an das Amt nicht oder nicht vollständig realisiert werden können. BM6 schildert, dass der kommunale Bauhof nicht wie erwartet im Dienst der lokalen Gemeinschaft eingesetzt werden kann:

6: [...] da macht irgendein Gemeindearbeiter irgendeinem Bürger einen Gefallen, schneidet jetzt irgendwelche Büsche oder was, ne, und kriegt dafür meinetwegen ähm irgendein Trinkgeld, dürfte er ja nicht annehmen (...) weil das ja schon wieder (...) ins Korruptions ähm Wesen fallen würde, Mensch mein Gott, man muss doch die Kirche im Dorf lassen (...) [...] (BM6, Pos. 30)

Aus der Perspektive von BM6 ist es ein alltäglicher Vorgang, wenn das Team des Bauhofs den Bürger:innen einen „Gefallen“ tut, beispielsweise Gebüsch zurückschneidet. Ebenso wird es als alltäglich angesehen, dies durch ein Trinkgeld zu würdigen. Die Tatsache, dass dies nach offizieller Rechtslage als Korruption gewertet wird, ist für BM6 nicht nachvollziehbar und stößt auf massives Unverständnis. Als Bürgermeister:in und Leiter:in der Verwaltung ist BM6 für den Bauhof verantwortlich und empfindet diese Reglementierung der eigenen Tätigkeit als übermäßig und realitätsfern. BM6 zeigt sich sichtlich verärgert über Einschränkungen des eigenen Tätigkeitsfeldes und den Alltag der kommunalen Gemeinschaft („Mensch mein Gott, man muss doch die Kirche im Dorf lassen“). Das Amtsverständnis als Bürgermeister:in im Sinne von „Kümmern und Sorgen“ kann nicht er-

5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen

füllt werden, weil bürokratische Vorschriften den eigenen Tätigkeitsbereich übermäßig stark einschränken:

6: [...] was ich eben also praktisch / hauptsächlich bemängelt ist diese ausufernde Bürokratie (...) und Datenschutz wenn ich höre, da könnte ich / könnte ich ausrasten [...] (BM6, Pos. 139)

BM6 beklagt weiter, dass in der kommunalen Praxis vor allem die „ausufernde Bürokratie“ eine angemessene und bodenständige Amtsführung als Bürgermeister:in verhindert. Besonders Richtlinien und Auflagen im Bereich des Datenschutzes werden als massive Eingriffe wahrgenommen. Unverständnis und Frustration über bürokratische Auflagen wird mit sehr markanter Wortwahl zum Ausdruck gebracht („ausrasten“). BM6 kann sich nach eigener Wahrnehmung nicht angemessen um die Sorgen und Nöte der Bürger:innen kümmern, das Amt als Bürgermeister:in kann nicht wie gewünscht ausgeübt werden.

5.2.2 Politikverständnis „Repräsentativ“

Die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 vertreten ein Politikverständnis, in dem besonderer Wert auf die gute Zusammenarbeit im Stadt- bzw. Gemeinderat gelegt wird. Kommunale Politik wird, vermittelt durch gewählte Institutionen, repräsentativ verstanden. Entsprechend müssen die kommunalen Organe in der Lage sein, verbindliche politische Entscheidungen zu treffen. Die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 3, 6 und 14 zeigen, dass diese Erwartungshaltung nicht immer erfüllt werden kann:

3: [...] wir hatten hier eine / eine Grundschule, und die ist von staatlicher Seite (...) in Frage gestellt worden, [...] also wir hätten sie gerne erhalten wollen, ähm mussten uns aber halt dann den oberen Behörden beugen, die haben uns dann die / die Mitwirkung entzogen [...] und aus dem Grunde (räuspern) ist also dann auch, leider, diese Grundschule liquidiert worden (...) aber eben ohne Zustimmung vom Gemeinderat (...) [...] (BM3, Pos. 9)

BM3 berichtet von der Grundschule in der Kommune, die gegen den Wunsch der Bürger:innen und ohne Entscheidung von Gemeinderat und Bürgermeister:in wegen zu geringer Anzahl an Schüler:innen geschlossen werden musste. Entsprechend den Regelungen des Bundeslandes sind für Grundschulen gewisse Klassengrößen vorgeschrieben, die nötige Zahl an Kindern konnte jedoch nicht mehr erreicht werden. BM3 unterstreicht

die konsensuale Meinung in der Kommune, die Grundschule dennoch „gerne erhalten“ zu wollen. Bürgermeister:in, Gemeinderat und Bürger:innen haben sich gemeinsam („wir“) gegen die Schließung positioniert und bis zuletzt für den Erhalt der Schule gekämpft. Entgegen dem Konsens der kommunalen Akteur:innen wurde die Schule dennoch von den übergeordneten Instanzen „liquidiert“. Nach Wahrnehmung von BM3 sind kommunalpolitische Beschlüsse irrelevant, wenn sie durch die übergeordneten Behörden überstimmt oder durch Auflagen vorbestimmt werden. Die eigenen Ansprüche an die Repräsentationsfähigkeit kommunaler Institutionen werden verfehlt, wenn politische Entscheidungen ohne Zustimmung der kommunalen Akteur:innen oder gar gegen deren Willen getroffen und durchgesetzt werden. Nach Ansicht der Bürgermeister:innen schadet die mangelnde Repräsentationsfähigkeit dem kommunalpolitischen Klima, besonders die lokale Konsens-Kultur und der gemeinschaftliche Umgang in den Kommunen leiden:

14: [...] die Zeiten sind härter geworden, die Anfeindungen sind härter geworden, [...] früher hat man noch / war man noch auf ein gutes Miteinander aus und hat noch einen Kompromiss gefunden, hat auch mal eine Flasche Bier gemeinsam getrunken, ähm diese Zeiten sind vorbei [...] (BM14, Pos. 40)

BM14 beklagt Defekte in der Konsens-Kultur der Kommune, die sich in einem fehlenden Miteinander und einem rauen Umgangston zeigen. Beschrieben wird, dass lokalpolitisch Misstrauen herrscht und sogar verschiedene „Anfeindungen“ zugenommen haben. BM14 konstruiert über die zeitliche Dimension („früher“) ein Idealbild lokaler Konsens-Kultur, nach der kommunale Politik von großem Zusammenhalt, Miteinander und Kompromissfindung gekennzeichnet ist. Diese Erwartungshaltung kann jedoch nicht erfüllt werden, die Dorfgemeinschaft wird als fragmentiert empfunden, der kommunalpolitische Umgangston als gereizt beschrieben. Exemplarisch für die beschädigte Kultur des Konsenses führt BM14 an, dass es nicht mehr möglich ist, über gewisse Differenzen hinweg gemeinsam ein Bier zu trinken („eine Flasche Bier gemeinsam getrunken“). In direktem Kontrast dazu ist der Konsens nach Auffassung von BM12 gegeben, was am gleichen Beispiel festgemacht wird:

12: [...] der Bürgermeister lädt alle mal zum Essen ein, ja ähm, die nächsten Sitzungen, die neuen Kollegen geben mal einen Einstand, ne man geht nach einer Sitzung ein Bier trinken, man trifft sich mal so

5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen

und / und stellt fest, dass der andere gar nicht so blöd ist, wie er immer rumgetan hat (lacht) ja [...] (BM12, Pos. 2)

Auffällig ist, dass sowohl BM12 als auch BM14 das gemeinsam getrunkene Bier als Indikator für gelebte (lokalpolitische) Konsenskultur ansehen. Während BM14 Defizite beim kommunalpolitischen Miteinander zum Ausdruck bringt, belegt BM12 damit das gute Miteinander im Stadt- bzw. Gemeinderat („nach einer Sitzung ein Bier trinken“).

Insgesamt zeigen die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 2, 8, 12 und 19, dass die Ansprüche an einen breiten Konsens in der kommunalen Politik erfüllt werden können. Die Diskussionen im jeweiligen Stadt- bzw. Gemeinderat sind von einem sehr guten, konsensualen und kollegialen Arbeitsklima geprägt. Durch informelle und private Treffen können bestehende Differenzen und Vorurteile abgebaut sowie ein gemeinschaftlicher Umgang gestärkt werden. Durch das konsensuale Klima ist es in der kommunalen Politik möglich, einstimmig auch weitreichende Entscheidungen zu treffen, wie BM19 darstellt:

19: [...] im Stadtrat haben wir uns mit dem Leerstand, das ist ja also (...) ein historisches, denkmalgeschütztes Gebäude mitten im Ortskern, [...] haben wir dann ähm (...) nicht lange diskutiert und haben den erworben (...) [...] (BM19, Pos. 56)

BM19 schildert, wie kommunalpolitisch zwischen Bürgermeister:in und Stadtrat gemeinsam („wir“) beschlossen wurde, ein altes, leerstehendes und denkmalgeschütztes Gebäude in zentraler Lage der Kommune zu erwerben und zu sanieren. Deutlich wird, dass die Debatte über das Projekt von einem breiten Konsens geprägt war und ist: BM19 sieht es als selbstverständlich an, dass im Stadtrat „nicht lange diskutiert“ werden musste und schnell große Einigkeit darüber vorhanden war, das Gebäude zu erwerben und zu sanieren. Durch den Konsens in den kommunalpolitischen Gremien wird sichergestellt, dass eine Entscheidung im Sinne der Bürger:innen getroffen wird. Die Ansprüche an die eigene Repräsentationsfähigkeit und die kommunalpolitische Beschlusskraft können erfüllt werden.

5.2.3 Systemverständnis „Eigenständige Kommune“

Die Bürgermeister:innen 2, 3, 6, 8, 12, 14 und 19 plädieren für eine möglichst eigenständige Kommune nach den Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei wird erwartet, dass sich übergeordnete Instanzen

möglichst zurückhalten. Die Gesprächspartner:innen 2, 8, 12 und 19 sehen diese Erwartungen als erfüllt an. So konnten etwa in der Kommune von BM8 eigenständig verschiedene Einkaufsmöglichkeiten etabliert werden:

8: [...] wir sind auch hier autark, ne das darf man nicht vergessen, wir haben also zwei Lebensmittelgeschäfte (...) wir haben hier drüben noch einen Metzger, einen Bäcker, den haben wir künstlich angeschoben, der war vorher nicht da [...] (BM8, Pos. 24)

BM8 erzählt, dass die Kommune mit mehreren Ortsteilen mehr oder weniger „autark“ ist, da verschiedene Nahversorger für den täglichen Bedarf vorhanden sind. Diese wurden durch das eigenständige Handeln der Akteur:innen vor Ort gezielt angesiedelt. Die eigenen Ansprüche an die kommunale Selbstverwaltung können nach Ansicht von BM8 erfüllt werden, die vielen kleinen Einkaufsmöglichkeiten zeugen von hoher Selbstständigkeit sowie guter Zusammenarbeit in der kleinen Kommune („wir sind“; „wir haben“). Die Erwartungen an die Stellung der Kommune im politischen System können erfüllt werden, da im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigene Akzente gesetzt werden konnten:

19: [...] da ist in den letzten Jahren wirklich was gelaufen, natürlich musst du als Kommune die Ohren offen halten, die Augen offen halten, was haben wir denn für Möglichkeiten [...] (BM19, Pos. 54)

BM19 hebt hervor, dass in der kleinen Kommune verschiedene Projekte selbstständig durchgeführt und mittels entsprechender Fördergelder finanziert werden konnten („wirklich was gelaufen“). Die Möglichkeiten durch Fördergelder müssen jedoch aktiv erkannt und selbstständig genutzt werden. Die kommunale Selbstverwaltung wird als hilfreiche Rahmenbedingung der eigenen kleinen Kommune angesehen, die Erwartungshaltung an eine eigenständige Kommune und einen zurückhaltenden Staat wird erfüllt. Demgegenüber zeigen die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 3, 6 und 14, dass sie entsprechende Erwartungen nicht als erfüllt ansehen. Beklagt wird ein Übermaß an staatlichen Vorgaben und Auflagen, das eigenständiges Handeln auf kommunaler Ebene verhindert:

3: [...] wir würden viel mehr bauen lassen, wenn wir dürften (...) wenn das Bundesbauges / das Baugesetzbuch vom Bund nicht so streng wäre (...) (BM3, Pos. 97)

BM3 kritisiert vor allem bundespolitische Richtlinien im Baurecht, die als übermäßig „streng“, unflexibel und für die kommunale Praxis untauglich beschrieben werden. Nach Ansicht von BM3 werden die Möglichkeiten der

Kommune durch rechtliche Vorgaben sehr stark beschnitten und das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung eingeschränkt („viel mehr bauen, wenn wir dürften“). Die Erwartungen an die kommunale Eigenständigkeit werden verfehlt, besonders baurechtliche Vorschriften sowie Richtlinien im Bereich des Umweltschutzes stehen hier in der Kritik:

14: [...] ich habe sehr viel ansiedlungswillige junge Familien, die würden gerne ein Häuschen bauen, ein Häuschen kaufen und solche Dinge, da habe ich fast mit jedem Bauvorhaben Probleme, Umwelt, Wasserrecht, alles was da hineinspielt [...] (BM14, Pos. 4)

BM14 beklagt die strengen Vorgaben und Richtlinien in den Bereichen Umwelt- und Gewässerschutz, die bei den meisten Bauvorhaben in der Gemeinde für Probleme sorgen. Nach Einschätzung ist es auf den Gebieten der Kommunen kaum möglich, private Bauvorhaben mit dem Naturschutz und weiteren Auflagen in Einklang zu bringen. Dadurch werden insbesondere junge Familien vom Kauf, Bau oder Umbau eines Hauses abgeschreckt, wodurch in der Folge der demografische Wandel nicht gestoppt, sondern verschärft wird. Wegen fehlender Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten wird das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung als eingeschränkt wahrgenommen, die Erwartungen an das politische System werden nicht erfüllt. BM14 vertritt die Ansicht, dass sich der Staat zurückhalten soll und bestehende Probleme am besten vor Ort erkannt und gelöst werden können. Dafür müssen den lokalen Akteur:innen jedoch Entscheidungskompetenzen und eine eigenständige Prioritätensetzung zugestanden werden:

14: [...] ich kriege zwar meine Vorgaben von LANDESHAUPTSTADT, vom Landkreis und auch von Berlin, aber ich bin hier ähm eine eigenständige Flächengemeinde, und da muss ich andere Prioritäten setzen [...] (BM14, Pos. 6)

BM14 betont, dass es sich bei der Kommune um eine „eigenständige Flächengemeinde“ handelt, die im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung eigene Schwerpunkte setzen und eigene Entscheidungen treffen muss. Die daran geknüpften Erwartungen können jedoch nicht erfüllt werden: Die kommunale Eigenständigkeit wird durch eine ausufernde Regelsetzung, praxisuntaugliche Auflagen und strenge Vorschriften zu sehr eingeschränkt. Weder wird die Kommune als eigenständig wahrgenommen, noch halten sich die übergeordneten Ebenen zurück. Diese werden undifferenziert als ein abstraktes Gebilde wahrgenommen, das vom „Landkreis“ bis nach „Berlin“ reicht und sich zu sehr in kommunale Belange einmischt.

5.2.4 Zwischenfazit: Erwartungen von „Kümmern“ erfüllt und nicht erfüllt

Die Gespräche mit den Bürgermeister:innen, die dem Rollenverständnis „Kümmern“ zugeordnet werden können, zeigen, dass die Erwartungen unterschiedlich erfüllt werden. Die Protagonist:innen 2, 8, 12 und 19 zeigen sich weitgehend zufrieden, sie können nach eigenem Bekunden ihre Rolle „autark“ (BM8, Pos. 24) ausüben. Dagegen sehen sich die Bürgermeister:innen 3, 6 und 14 „eingeschränkt“ (BM6, Pos. 141). Unterschiede zwischen den Gesprächspartner:innen werden im kontrastiven Vergleich der Kriterien Amtsverständnis, Politikverständnis und Systemverständnis deutlich (siehe Abb. 19).

Abbildung 19: Rollenerfüllung „Kümmern“

	Autark	Eingeschränkt
Amtsverständnis	Kümmern und Sorgen	
	erfüllt	nicht erfüllt
Politikverständnis	Repräsentativ	
	erfüllt	nicht erfüllt
Systemverständnis	Eigenständige Kommune	
	erfüllt	nicht erfüllt
Bürgermeister:innen	2, 8, 12, 19	3, 6, 14

Eigene Darstellung

Die Gespräche zeigen, dass die Bürgermeister:innen 2, 8, 12 und 19 ihre Rolle „autark“ ausüben können. Die eigenen Erwartungen werden in großen Teilen erfüllt, die Tätigkeit als kümmernde Bürgermeister:innen findet im Rahmen einer demokratischen Konsenskultur statt. Nach Wahrnehmung der Protagonist:innen sind die kommunalpolitischen Prozesse in ein politisches System eingebettet, das von kommunaler Eigenständigkeit und staatlicher Zurückhaltung gekennzeichnet ist. In der Rolle als Bürgermeister:in können sich die Gesprächspartner:innen selbstständig um die verschiedenen Belange der Bürger:innen kümmern und die dazu nötigen Entscheidungen treffen und umsetzen.

Hingegen zeigen die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 3, 6 und 14, dass die eigene Rolle nur „eingeschränkt“ erfüllt werden kann. Besonders kritisiert wird der als zu groß wahrgenommene Einfluss der übergeordneten politischen Ebenen. Aus Perspektive der Gesprächspartner:innen ver-

hindert die hohe Bürokratie, aber auch Vorschriften und Auflagen, dass die Tätigkeit als Bürgermeister:in wie gewünscht ausgeübt werden kann. Kommunalpolitische Repräsentationsansprüche können nach Wahrnehmung der Bürgermeister:innen nicht angemessen erfüllt werden, zudem ist die lokalpolitische Konsenskultur insgesamt sehr stark eingeschränkt.

5.3 Rollenerfüllung „Ermöglichen“

Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 weisen das Rollenverständnis „Ermöglichen“ auf. Das Amt als Bürgermeister:in ist vom Anspruch des Motivierens und Moderierens gekennzeichnet, hervorgehoben werden die eigene Vorbildfunktion und der Anspruch, in der Kommune eine gute und produktive Gesprächsatmosphäre zu schaffen (5.3.1). Kommunalpolitische Prozesse werden partizipativ verstanden, der direkten und aktiven Beteiligung der Bürger:innen wird essenzielle Bedeutung zugesprochen. Bürger:innen werden als gleichberechtigte politische Akteur:innen aufgefasst, die in diskursive Prozesse der Entscheidungsfindung eingebunden werden sollten (5.3.2). Das politische System wird dabei als Möglichkeitsrahmen aufgefasst, besonders in den kleinen Kommunen werden sehr viele Chancen zur weitreichenden und kreativen Beteiligung der Bürger:innen gesehen (5.3.3).

5.3.1 Amtsverständnis „Motivieren und Moderieren“

Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 sehen ihre politische Führungsrolle vor allem darin, ein produktives Arbeitsklima zur aktiven Gestaltung der Kommune zu schaffen und die Bürger:innen zur Teilnahme an verschiedenen Beteiligungsformaten zu motivieren. Deutlich wird, dass die eigenen Ansprüche erfüllt werden können:

4: [...] weil wir nämlich ganz viele Gesprächsformate inzwischen (...) und ich habe da echt gute Erfahrungen damit gemacht, weil man holt Leute wieder ab [...] (BM4, Pos. 16)

Zufrieden berichtet BM4 davon, dass in der Kommune „ganz viele Gesprächsformate“ etabliert und sehr gute Erfahrungen gemacht werden konnten. Nach dieser Einschätzung können die Bürger:innen durch entsprechend niederschwellige Gesprächsformate inkludiert und abgeholt werden („holt Leute wieder ab“). Betont wird, dass vor allem durch die eigene

Tätigkeit im Amt als Bürgermeister:in viele Gesprächsformate neu geschaffen und die Bürger:innen zur Teilnahme bewegt werden („inzwischen“; „wieder“). Die Gesprächspartner:innen 4, 10, 15 und 16 sehen die eigenen Ansprüche als erfüllt an und führen dies auf die eigene Amtsführung zurück:

16: ja, also ich habe ähm vorher waren wir so bisschen eine / ein verschlafenes Dorf eher, und mir war auch ganz wichtig dann, die Leute dann mitzunehmen, und ich hatte dann halt ganz am Anfang auch ein paar eigene, so kreative, neue Sachen, habe auch so Bürgerworkshops gemacht [...] (BM16, Pos. 14)

BM16 berichtet davon, dass es durch die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in („ich“; „mir“) gelungen ist, in der Kommune eine aktive Beteiligungskultur zu etablieren. Die Kommune wird als ehemals „verschlafenes Dorf“ beschrieben, durch die motivierende Arbeit ist es BM16 dann gelungen, die Bewohner:innen „mitzunehmen“ und zur Teilhabe zu bewegen. Es wurden verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten wie „Bürgerworkshops“ angeboten und ausprobiert, durch diese konnte das Engagement der Bürger:innen geweckt und dauerhaft etabliert werden. Die Bürger:innen sind aktiv in Diskussionen und Prozesse eingebunden, die Erwartungen an die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in werden erfüllt.

5.3.2 Politikverständnis „Partizipativ“

Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 vertreten ein partizipatives Verständnis kommunaler Politik. Demnach bedeutet Demokratie, dass die Beiträge aller Bürger:innen grundsätzlich ernst genommen werden müssen. Politische Entscheidungen sollen in einem möglichst offenen und inklusiven Diskurs zwischen gleichwertigen und gleichberechtigten Akteur:innen gefunden werden. In kommunalpolitischen Prozessen wird daher der Beteiligung der Bürger:innen eine herausragende und essenzielle Bedeutung zugesprochen. Die Gespräche zeigen, dass diese Erwartungen erfüllt werden können:

10: [...] das Engagement aus der Bürgerschaft, was man eigentlich erstmal geweckt hat mit solchen Aktionen, dass die Leute gesagt haben jawohl, es lohnt sich mitzumachen, wir können selbst was mit tun, wir können mit unterstützen, wir können auch Ideen umsetzen [...] (BM10, Pos. 18)

BM10 hebt hervor, wie wichtig das „Engagement aus der Bürgerschaft“ für politische Prozesse in der Kommune ist. Nach eigener Ansicht ist es in der Kommune gelungen, eine sehr gute Beteiligungskultur zu etablieren: Vor Ort kann den Bürger:innen das Gefühl vermittelt werden, dass sich das Mitmachen lohnt („lohnt sich mitzumachen“), eigene Vorschläge und Ideen umgesetzt werden („Ideen umsetzen“) und die Unterstützung wertgeschätzt wird („mit unterstützen“). Deutlich wird, dass in der Kommune verschiedene Ideen und Entscheidungen in gemeinsamen Diskursen ausgehandelt und die Bürger:innen als gleichberechtigte Akteur:innen lokaler Politik respektiert werden. Nach Darstellung von BM10 ergibt sich der partizipative Charakter der lokalen Politik jedoch nicht von selbst, sondern muss durch verschiedene „Aktionen“ aktiv geschaffen werden. Die Gesprächspartner:innen betonen dabei das hohe Potenzial partizipativer Beteiligung:

16: [...] wenn die Leute nämlich sehen, dass sie ernst genommen werden, und dass ihre Meinung auch wichtig ist ähm dann hat sich das so etabliert, dass jedes Jahr / es kommt immer mal wieder jemand, hey was hältst du von der Idee, können wir das machen, und dann erarbeitet man da halt ein Konzept, und versucht das dann so umzusetzen (...) (BM16, Pos. 14)

BM16 hebt hervor, dass in der Kommune weitreichende Beteiligungsmöglichkeiten „etabliert“ sind und unterstreicht deren Bedeutung: Durch direkte Beteiligungsformate können Bürger:innen erfahren und verinnerlichen, dass ihre Ideen und Vorschläge wichtig sind und konstruktiv angenommen werden. Die eigenen Erwartungen werden erfüllt, im gemeinsamen Austausch zwischen Bürgermeister:in und Bürger:innen können verschiedene Ideen in konkrete Konzepte überführt und anschließend auch umgesetzt werden. Deutlich wird, dass die partizipative und direktdemokratische Beteiligung der Bürger:innen im kommunalen Rahmen besonders gut gelingen kann.

5.3.3 Systemverständnis „Möglichkeitsrahmen“

Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 fassen das politische System als Möglichkeitsrahmen auf. Die Gespräche zeigen, dass die damit verbundenen Erwartungen erfüllt werden können. Demnach lässt sich insbesondere in kleinen Kommunen die direkte und aktive Einbindung der Bürger:innen realisieren:

10: [...] dass ist ja auch das / das Wichtige wovon die Politik lebt, das ist ja der enge Kontakt zwischen den Entscheidern, zwischen den Verwaltungen und den Bürgermeister:innen und den Bürgern, und in einer kleinen Stadt wird das ja wirklich noch gut gelebt [...] (BM10, Pos. 4)

Deutlich wird die Ansicht, dass das politische System essenziell („lebt“) auf den „engen Kontakt“ und gleichwertigen Austausch zwischen politischen Verantwortungsträger:innen und Bürger:innen angewiesen ist. BM10 betont den besonderen Möglichkeitsrahmen kleiner Kommunen: Im lokalen Umfeld können verschiedene Beteiligungsformate ausprobiert und etabliert werden, sodass ein gleichwertiger Austausch zwischen Bürger:innen und politischen Verantwortungsträger:innen ermöglicht wird. In dieser Wahrnehmung ist ein qualitativ hochwertiger Austausch vor allem in den kleinen Städten und Gemeinden möglich. Das politische System wird, den Erwartungen entsprechend, als Möglichkeitsrahmen aufgefasst, der auf kommunaler Ebene besonderes Potenzial bietet. Weiter geht aus den Gesprächen hervor, dass nach Darstellung der Bürgermeister:innen viele der diskursiv ausgehandelten Ideen auch realisiert werden können, die finanziellen Rahmenbedingungen zur Umsetzung von Projekten werden als gut eingeschätzt:

15: [...] ist dann immer die Kunst etwas zu finden ähm was irgendwo eine öffentliche Nutzung hat, und daher die entsprechenden Fördermittel akquiriert, und gleichzeitig aber nicht zu viel öffentliche Nutzung, [...] also es ist ähm schon interessant, welche Rahmenbedingungen sich dann teilweise durch die Fördermittel und Programme ergeben (lacht) (BM15, Pos. 22)

Nach Wahrnehmung von BM15 bestehen durch verschiedene Fördermittel und Programme insgesamt sehr gute Möglichkeiten. Auch das Zusammenspiel von vorhandenen Förderprogrammen und Projektideen aus der Kommune funktioniert sehr gut, die Erwartungen an die Rahmenbedingungen werden somit erfüllt. BM15 stellt die Beantragung von Geldern im aktuellen Fördersystem als „Kunst“ dar, da sie aktiv und kreativ eingeworben werden müssen. Konkret musste für ein Projekt eine öffentliche Nutzung nachgewiesen werden, um die Kriterien der Förderfähigkeit zu erfüllen. Gleichzeitig sollte das Projekt „nicht zu viel“ öffentliche Nutzung beinhalten, um nicht zu teuer zu werden oder durch zusätzliche Auflagen und Vorschriften belastet zu sein. Erfolgreich eingeworbene Fördermittel verdeutlichen, dass aus Sicht der Gesprächspartner:innen grundsätzlich gute

5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen

Rahmenbedingungen zur Finanzierung von Projekten und Ideen bestehen und genutzt werden können.

5.3.4 Zwischenfazit: Erwartungen von „Ermöglichen“ erfüllt

In den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16, die das Rollenverständnis „Ermöglichen“ aufweisen, sehen alle Gesprächspartner:innen die eigenen Erwartungen als erfüllt an. Die Bürgermeister:innen können die eigene Rolle „innovativ“ ausüben: Nach eigener Wahrnehmung gelingt es ihnen in ihrer Tätigkeit, das Engagement und die Partizipationsbereitschaft der Bürger:innen zu stärken. In der kommunalen Politik werden verschiedene, niedrigschwellige Beteiligungsformate ins Leben gerufen und ausprobiert. Die Gesprächspartner:innen berichten von sehr guten Erfahrungen, viele Formate sind inzwischen fest etabliert und die Aktivität der Bürger:innen ist dauerhaft auf einem hohen Niveau. Nach Ansicht der Bürgermeister:innen stellt das politische System einen guten und hilfreichen Möglichkeitsrahmen dar (siehe Abb. 20).

Abbildung 20: Rollenerfüllung „Ermöglichen“

	Innovativ	-
Amtsverständnis	Motivieren und Moderieren	
	erfüllt	-
Politikverständnis	Partizipativ	
	erfüllt	-
Systemverständnis	Möglichkeitsrahmen	
	erfüllt	-
Bürgermeister:innen	4, 10, 15, 16	im Sample nicht vorhanden

Eigene Darstellung

In den Gesprächen fällt auf, dass alle Bürgermeister:innen mit dem Rollenverständnis „Ermöglichen“ die eigenen Erwartungen als erfüllt ansehen und daher ihre Rolle „innovativ“ ausüben können. Der Fall, dass ein nicht erfülltes Rollenverständnis „Ermöglichen“ vorliegt, ist im vorliegenden Sample an Bürgermeister:innen nicht feststellbar. Diese Position, die als „enttäuscht“ bezeichnet werden könnte, ist jedoch in der Literatur zu

finden. Beispielsweise beschreibt Marco Pagano, ehemals ehrenamtlicher Stadtteil-Bürgermeister von Köln-Kalk, die eigene Handlungsunfähigkeit. Pagano kann dabei als Bürgermeister mit dem Rollenverständnis „Ermöglichen“ eingeordnet werden, da er die eigene Tätigkeit als „Vorreiter“ und „Vorbild“⁴³² beschreibt. Partizipativen Elementen wird ein hoher Stellenwert eingeräumt, so wurde etwa für ein Projekt „gemeinsam mit der Stadtverwaltung und interessierten Bürger:innen ein[...] Plan erarbeitet.“⁴³³ Als ehrenamtlicher Stadtteil-Bürgermeister ohne Weisungsrecht über eine eigene Verwaltung stieß Pagano jedoch auf viele Widerstände. Die eigenen Erwartungen konnten nicht erfüllt werden: „Viele meiner politischen Projekte wurden durch die Verwaltung nicht realisiert [...] und viel schlimmer: ich konnte den Bürger:innen nicht erklären, warum es nicht umgesetzt wurde.“⁴³⁴ Aus Paganos Sicht „verpufft“ durch die fehlende Unterstützung und Realisierung von Projekten durch die übergeordnete Stadtverwaltung somit „gesellschaftliches Engagement.“⁴³⁵ Da die eigenen Ansprüche an die Rolle als „ermöglichender“ Bürgermeister nicht erfüllt werden konnten, stellte sich Pagano nicht mehr zur Wahl und schied frustriert und „enttäuscht“ aus dem Amt aus.

Deutlich wird, dass ein nicht erfülltes Rollenverständnis „Ermöglichen“ prinzipiell empirisch vorliegt, bei den Gesprächspartner:innen des vorliegenden Samples findet es sich jedoch nicht. Die untersuchten Bürgermeister:innen sind alle aktiv im Amt und stehen kleinen Kommunen vor, die administrativ und finanziell über einen gewissen eigenen Handlungsspielraum verfügen. Interpretativ kann zudem angenommen werden, dass die Bürgermeister:innen mit dem Rollenverständnis „Ermöglichen“ sehr bemüht sind, ihre motivierende Tätigkeit und Vorbildfunktion bis zuletzt aufrechtzuerhalten und sich bei nicht erfüllten Erwartungen möglichst schnell aus dem Amt zurückzuziehen.

5.4 Zusammenfassung: Fünf wahrgenommene Erwartungserfüllungen

Die Gespräche zeigen, dass die Erwartungshaltungen, die in den drei Rollenverständnissen „Managen“, „Ermöglichen“ und „Kümmern“ zum Ausdruck gebracht werden, nicht immer vollständig erfüllt werden. Einige

432 Pagano (2023), S. 34.

433 Ebd., S. 41.

434 Ebd., S. 13.

435 Ebd., S. 42.

5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen

Bürgermeister:innen können den individuellen Erwartungen entsprechend handeln, während sich andere als handlungsunfähig wahrnehmen. Über das jeweilige Amts-, Politik- und Systemverständnis können nicht nur die Erwartungshaltungen identifiziert, sondern auch die Erfüllungen der Erwartungen rekonstruiert werden. Die qualitative Bewertung, ob der jeweilige Erwartungshorizont erfüllt oder nicht erfüllt ist, geht induktiv und kontrastiv aus dem Gesprächsmaterial hervor. Durch ständiges Vergleichen werden fünf spezifische Erwartungserfüllungen deutlich (siehe Abb. 21).

Abbildung 21: Fünf wahrgenommene Erwartungserfüllungen

	Erfolgreich	Ohnmächtig	Autark	Eingeschränkt	Innovativ
Rollenverständnis	Managen		Kümmern		Ermöglichen
	erfüllt	nicht erfüllt	erfüllt	nicht erfüllt	erfüllt
BMs	5, 13, 17, 18	1, 7, 9, 11	2, 8, 12, 19	3, 6, 14	4, 10, 15, 16

Eigene Darstellung

Ausgehend vom Rollenverständnis „Managen“ zeigt sich, dass die Gesprächspartner:innen 5, 13, 17 und 18 die Erwartungen größtenteils als erfüllt ansehen: Die Rolle kann „erfolgreich“ ausgeübt werden. Nach eigener Wahrnehmung können in der Tätigkeit als Bürgermeister:in führend und anleitend größere Bau- und Sanierungsprojekte durchgeführt werden, kommunalpolitisch stehen dafür die nötigen Instrumente bereit. Darüber hinaus tritt der Staatsapparat entschlossen und durchsetzungsstark auf, es wird effektiv gesteuert. In Kontrast dazu empfinden sich die Bürgermeister:innen 1, 7, 9 und 11 als „ohnmächtig“, da die eigenen Erwartungen nicht ausreichend erfüllt werden können. In ihrer Tätigkeit sehen sie sich oftmals handlungsunfähig, insbesondere fehlende finanzielle Mittel blockieren die Projektarbeit. Nach eigener Wahrnehmung werden sie durch die übergeordneten Ebenen nicht ausreichend unterstützt, insgesamt wird fehlende Steuerungsfähigkeit und mangelnde Durchsetzungsstärke des gesamten Staatsapparates beklagt.

Mit Blick auf das Rollenverständnis „Kümmern“ zeigen die Gespräche, dass die Bürgermeister:innen 2, 8, 12 und 19 ihre Rolle „autark“ ausüben können. Ihre Erwartungen werden erfüllt, die Tätigkeit als Bürgermeister:in kann kümmernd und sorgend ausgeübt werden, zudem findet diese in einer kommunalpolitischen Konsenskultur statt. Eingebettet ist das in ein politisches System, das von kommunaler Eigenständigkeit und staatli-

cher Zurückhaltung gekennzeichnet ist. Im Gegensatz dazu nehmen sich die Bürgermeister:innen 3, 6 und 14 „eingeschränkt“ wahr, viele ihrer Erwartungen können nicht erfüllt werden. Die eigene Tätigkeit leidet unter der großen Bürokratie sowie den rechtlichen Auflagen und Vorschriften. Weiter können kommunalpolitische Ansprüche an Repräsentation und Konsens nicht angemessen erfüllt werden. Kritisiert wird, dass der übermäßige Einfluss der höheren politischen Ebenen die kommunale Selbstständigkeit massiv einschränkt.

Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16, die das Rollenverständnis „Ermöglichen“ aufweisen, nehmen sich übereinstimmend „innovativ“ wahr, die Erwartungen können erfüllt werden. In der Tätigkeit als Bürgermeister:in wird motiviert und moderiert, kommunalpolitisch kann das Engagement der Bürger:innen geweckt und Partizipation durch verschiedene Teilhabeformate etabliert werden. Das politische System stellt einen guten und hilfreichen Möglichkeitsrahmen dar, besonders die kleinen Kommunen können über Formate der Teilhabe innovatives Potenzial entfalten. Ein nicht erfülltes Rollenverständnis „Ermöglichen“, das als „enttäuscht“ bezeichnet werden könnte, ist im vorliegenden Sample aktiver Bürgermeister:innen kleiner Kommunen nicht nachweisbar, jedoch ist dieses Muster in der Literatur zu finden (siehe Kap. 5.3.4).

Insgesamt zeigen die Gespräche fünf spezifische Erwartungserfüllungen auf. Diese geben Aufschluss darüber, ob der jeweils vorausgehende Erwartungshorizont nach Wahrnehmung der Gesprächspartner:innen erfüllt werden kann oder nicht. Um die individuellen Perspektiven der Bürgermeister:innen nachvollziehen zu können, werden die wahrgenommenen Erwartungserfüllungen im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie⁴³⁶ eingeordnet und grafisch abgebildet (siehe Abb. 22).

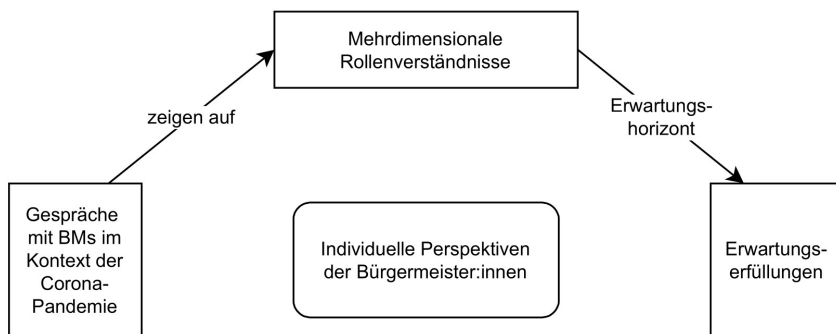
Für die weitere Untersuchung ist relevant, dass in den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen, deren Erwartungen nicht erfüllt werden können, zum Teil sehr offen Unverständnis und Frustration artikuliert werden. Etwa wird deutlich, dass in der Schilderung der nicht erfüllten Erwartungshaltungen die unzureichende finanzielle Situation („ohnmächtig“ – BM1, 7, 9, 11) sowie die übermäßige Bürokratie („eingeschränkt“ – BM3, 6, 14) als problematisch angesehen werden. Um die individuellen Perspektiven der Bürgermeister:innen umfassend verstehen zu können, wird im nächsten

436 Vgl. Strübing (2021), S. 27.

5. Wahrgenommene Erwartungserfüllungen

Schritt untersucht, ob und inwieweit der kommunale Handlungsrahmen die Erfüllung der Erwartungen beeinflusst.

Abbildung 22: Analysemodell Schritt II – Erwartungserfüllungen



Eigene Darstellung

6. Kommunalen Handlungsrahmen

Aus den Gesprächen können drei verschiedene Erwartungshaltungen (siehe Kap. 4) und daran anschließend fünf wahrgenommene Erwartungserfüllungen (siehe Kap. 5) der Bürgermeister:innen rekonstruiert werden. In diesem Kapitel wird untersucht, ob und inwiefern die Erfüllung oder Nichterfüllung der Erwartungen durch den kommunalen Handlungsrahmen beeinflusst wird. Basierend auf dem Erkenntnisinteresse, dem politikwissenschaftlichen Kenntnisstand und den konzeptionellen Vorüberlegungen wurden bei der Auswahl der Gesprächspartner:innen, dem Theoretical Sampling im Sinne der GTM, einige Faktoren berücksichtigt (siehe Kap. 3.2, Abb. 7 und Abb. 8). So wurde der Fokus gezielt auf kleine Kommunen (bis 5.000 EW) in den strukturschwachen Bundestagswahlkreisen Hof (Bayern, Nr. 239) und Vogtlandkreis (Sachsen, Nr. 166) gelegt. Bei den Bürgermeister:innen wurden neben der Zugehörigkeit zu den Bundesländern Sachsen und Bayern die individuellen Faktoren „Parteizugehörigkeit“, „Tätigkeit“, „Amtsperiode“ und „Geschlecht“ beachtet.

Im Folgenden wird herausgearbeitet, ob und wie die Protagonist:innen diese Rahmenbedingungen qualitativ wahrnehmen – und ob ein Zusammenhang mit den Erwartungserfüllungen besteht. Der Fokus liegt dabei darauf, welche Rahmenbedingungen die Bürgermeister:innen selbst hervorheben und in den Gesprächen spontan ansprechen. Aus den Transkripten geht übereinstimmend hervor, dass die Bürgermeister:innen die jeweilige Region als strukturschwach ansehen (6.1). Zudem wird durch ständiges Vergleichen deutlich, dass die sächsischen Bürgermeister:innen die Rahmenbedingungen als herausfordernder wahrnehmen, als die bayerischen das tun (6.2).

6.1 Kommune in strukturschwacher Region

Da gezielt kleine Kommunen in strukturschwachen Regionen untersucht wurden, befinden sich alle Protagonist:innen in einem vergleichbaren Umfeld mit strukturell ähnlichen Rahmenbedingungen. Es wurde bereits aufgezeigt, dass die Gesprächspartner:innen die eigene Kommune übereinstimmend als „klein“ wahrnehmen (siehe Kap. 4.4.1). Darüber hinaus wird

die Strukturschwäche von allen Bürgermeister:innen im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet als hohe Belastung wahrgenommen:

7: [...] am Anfang ist das eine Überlebensfrage gewesen, in den neunziger Jahren hatten wir nach der Grenzöffnung einen kurzen Boom und dann begann die Krise, bei uns in der Region ähm mit dem Zusammenbruch der INDUSTRIE, also wir haben wahnsinnige ähm ja Krisen durchgemacht, [...] wir haben auch mindestens 20 Prozent unserer Bevölkerung verloren [...] (BM7, Pos. 12)

BM7 beschreibt eindrücklich, dass die regionale Strukturschwäche die Kommune vor gravierende Herausforderungen stellt. Da die gesamte Region seit den 1990er Jahren tiefgreifende ökonomische und demografische Krisen erlebt hat, besteht eine problematische Situation von existenzieller Tragweite („Überlebensfrage“). Die Kombination aus dem Zusammenbruch ganzer Industriezweige und einem allgemeinen Bevölkerungsrückgang, bei dem die Region über 20 Prozent der Bevölkerung verloren hat, wird als sehr grundlegend aufgefasst. Die Schilderung in der Vergangenheitsform („haben [...] durchgemacht“) deutet an, dass die Strukturkrise nach Wahrnehmung von BM7 in Teilen überwunden ist oder zumindest die größten Probleme der 1990er Jahre behoben werden konnten. Dennoch geht aus den Einschätzungen der Bürgermeister:innen übereinstimmend hervor, dass die sächsisch-bayerische Grenzregion nach wie vor von Strukturschwäche betroffen ist:

17: [...] mit dem Niedergang der INDUSTRIE haben wir da ein riesen Loch, weil von heute auf morgen / und wir sind heute da noch nicht ganz durch, mit der Grenzöffnung hatte man was anderes erwartet, [...] das war nicht so, ne, wir kämpfen immer noch [...] (BM17, Pos. 64)

BM17 beschreibt die strukturellen und wirtschaftlichen Bedingungen im Gebiet der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze als schlecht, die Kommunen der Region „kämpfen immer noch“. Die Öffnung der Grenze 1989 und das Ende der DDR im darauffolgenden Jahr wird mit einem „kurzen Boom“ in Verbindung gebracht, der die Situation der Kommunen nicht nachhaltig verbessert hat. Aus der Perspektive der Bürgermeister:innen konnten die Hoffnungen auf einen wirtschaftlichen Aufschwung, die sowohl in Sachsen als auch in Bayern mit der Öffnung der innerdeutschen Grenze verbunden waren, nicht erfüllt werden („das war nicht so“). Anstelle von struktureller Konsolidierung hat der plötzliche Wegfall von ganzen Industriezweigen weitere Probleme verursacht („riesen Loch“). Statt

einen wirtschaftlichen Aufschwung zu erfahren, sind die Kommunen der Region nach wie vor von Arbeitsplatzverlusten, Bevölkerungsrückgang und finanziellen Engpässen betroffen. Nach Wahrnehmung aller Bürgermeister:innen hat die wirtschaftliche Strukturschwäche in der Region direkten Einfluss auf die kommunalen Haushalte, da nur begrenzte finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Ohne leistungsstarke Unternehmen oder Betriebe fehlen den kleinen Kommunen vor allem Gewerbesteuererinnahmen:

1: [...] wir sind natürlich chronisch unterfinanziert, ne also da gibts (lacht) sag ich mal, sehr viele ähm Gemeinden die natürlich immer zu wenig Geld haben, ne also wir / wir hangeln uns da eigentlich von Jahr zu Jahr [...] wir wissen nicht wie entwickelt sich die Gewerbesteuer [...] (BM1, Pos. 6)

Nach Ansicht von BM1 ist die finanzielle Situation der Kommune prekär, was als dauerhaftes Problem geschildert wird („chronisch“; „immer zu wenig Geld“). In der Kommune ist die Aufstellung des Haushalts stets von großen Unsicherheiten und Ungewissheiten begleitet, besonders die Einnahmen durch die Gewerbesteuer sind kaum planbar. Aus dem Gespräch geht hervor, dass alle Kommunen – und damit auch die Bürgermeister:innen – der Region von schlechten und unsicheren finanziellen Rahmenbedingungen betroffen sind. Vor allem Investitionen können nach Wahrnehmung der Bürgermeister:innen nur durch eine Kreditaufnahme („Millionen neue Schulden“; BM12, Pos. 34) oder Fördermittel getätigt werden:

15: ja, also wir können keine größeren Investitionen leisten ohne Fördermittel, das ist hier einfach die Situation, [...] also alles was wir machen muss über Förderprogramme irgendwo finanziert werden, und ähm da sind dann fast schon 80 Prozent zu wenig, also der Eigenanteil ist dann auch schon immer eine riesen Herausforderung, den zu schultern (...) (BM15, Pos. 24)

BM15 schildert sehr offen, dass die Kommune ohne Fördermittel schlichtweg „keine größeren Investitionen“ finanzieren oder freiwillige Leistungen anbieten kann. In den Gesprächen wird übereinstimmend deutlich, dass die Kommunen von zusätzlichen Fördergeldern abhängig sind („ohne

Fördermittel ginge es nicht“; BM5, Pos. 102).⁴³⁷ Nach Wahrnehmung der Bürgermeister:innen stellt der zu leistende Eigenanteil häufig ein Problem dar: Denn die geringen eigenen Finanzmittel machen es den kleinen Kommunen schwer, selbst bei einer hohen Förderquote von 80 Prozent der Projektkosten den Eigenanteil zu stemmen.

6.2 Bundeslandspezifische Merkmale

Insgesamt wird übereinstimmend deutlich, dass die Bürgermeister:innen die Strukturschwäche im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet als Belastung empfinden. In der Region sind die eigenen finanziellen Mittel gering und es besteht eine hohe Abhängigkeit von zusätzlicher Förderung. Allerdings zeigen die Gespräche, dass die strukturellen Herausforderungen von sächsischen und bayerischen Bürgermeister:innen etwas unterschiedlich bewertet werden. Bezogen auf den wahrgenommenen Handlungsrahmen werden qualitative Unterschiede zwischen Sachsen und Bayern deutlich, die sächsischen Bürgermeister:innen sehen die Probleme als größer und schwerwiegender an als die bayerischen. Dies betrifft die Wahrnehmung landesspezifischer Fördermittel (6.2.1), Altlasten aus der DDR und der Transformationszeit (6.2.2), das Vereinsleben und das ehrenamtliche Engagement (6.2.3) sowie die Bedeutung von parteipolitischen Netzwerken (6.2.4).⁴³⁸

6.2.1 Bewertung landesspezifischer Fördermittel

Die Gespräche zeigen, dass die Bürgermeister:innen die landesspezifischen Förderprogramme und deren Vergabepaxis in Abhängigkeit vom jeweiligen Bundesland unterschiedlich bewerten. Auffällig ist, dass alle bayerischen Bürgermeister:innen das vom Freistaat Bayern aufgelegte Programm „Förderoffensive Nordostbayern“⁴³⁹ lobend hervorheben:

437 In anderen Gesprächen heißt es z. B.: „wir brauchen also dringend Fördermittel“ (BM12, Pos. 48), „ohne Förderung ist ja dann fast gar nichts möglich“ (BM18, Pos. 44).

438 Aus Gründen der vollständigen Anonymisierung, die auch die Zugehörigkeit zum jeweiligen Bundesland betrifft, werden die folgenden Passagen ohne Nennung der konkreten Bürgermeister:innen wiedergegeben.

439 Die „Förderoffensive Nordostbayern“ gilt für die kreisfreie Stadt Hof und die Kommunen der Landkreise Hof, Wunsiedel i. F., Kulmbach, Kronach und Tirschenreuth. Alle bayerischen Gesprächspartner:innen sprechen das Programm an, das teilweise

BM: [...] ein großer Gasthof, den bauen wir gerade um, dort haben wir Förderoffensive Nordostbayern, das Geld bekommen, da sind wir von der Förderquote, also förderfähige Kosten von 90 Prozent, [...] da können wir dieses leer stehende Gebäude, ein riesen Teil, können wir / unten sind öffentliche Räumlichkeiten, Bücherei, Ausstellungsräume, öffentliche Toiletten, und oben drüber bauen wir fünf moderne Wohnungen rein [...]

Am Beispiel eines alten, leerstehenden Gasthofs im Ortskern einer bayerischen Kommune wird geschildert, wie dieser mithilfe der „Förderoffensive Nordostbayern“ saniert, umgebaut und für die Öffentlichkeit nutzbar gemacht wird. Der große Gasthof stand offenbar viele Jahre leer, durch das Förderprogramm wurde es der Kommune möglich, das Gebäude zu erwerben und zu sanieren. Betont wird die hohe Förderquote des Programms, die den Großteil der Kosten abdeckt, der Eigenanteil der Kommunen liegt bei nur noch zehn Prozent. Durch die Maßnahme verbessert der sanierte Gasthof das Erscheinungsbild der Kommune und wird durch „öffentliche Räumlichkeiten“ wie die Bücherei für die Bürger:innen nutzbar, zudem entstehen moderne Wohnungen in dem Gebäude.

Im Verlauf der Gespräche mit den bayerischen Bürgermeister:innen fällt auf, dass alle Protagonist:innen von sich aus auf die „Förderoffensive Nordostbayern“ zu sprechen kommen und dieses landesspezifische Förderprogramm explizit erwähnen. Begrüßt werden vor allem die hohe Förderquote von 90 Prozent sowie die unkomplizierte Antragstellung und -abwicklung. Nach Wahrnehmung der bayerischen Bürgermeister:innen führt das regionalspezifische Förderprogramm des Landes Bayern maßgeblich dazu, dass leerstehende Gebäude in den Kommunen erworben, saniert und umgebaut werden können. In Kontrast dazu fällt auf, dass die sächsischen Bürgermeister:innen landesspezifische Fördermöglichkeiten durch den Freistaat Sachsen mit deutlicher Zurückhaltung und Skepsis bewerten:

BM: [...] wir haben in Sachsen momentan die Situation, dass / dass es bis Ende 22 keine Fördermittel mehr für Straßenbau gibt, das schränkt

anders bezeichnet wird: „die Förderoffensive Nordostbayern“; „wir haben hier die glückliche Situation, dass (...) vor einigen Jahren die Förderinitiative Nordostbayern aufgelegt wurde“; „haben das also über Fördermittel, Ostbayern-Förderung umgebaut und saniert“; „die Nord-Ost-Bayern-Initiative“; „Nord-Ost-Offensive, da gibts ja schöne Sachen“; „läuft über das FONO Programm, Förderoffensive Nordostbayern“; „das war unser ehemaliges Rathaus, das ist über die Förderoffensive Nordostbayern gelaufen, also sprich dieses Förderprogramm 90 Prozent Förderung wieder auf die förderfähigen Kosten“.

uns natürlich schon ein, ähm neu ist jetzt, dass die Abwasserrichtlinie verändert worden ist, dass also auch für Kanalbau keine Förderung mehr gibt [...]

In den Gesprächen mit sächsischen Bürgermeister:innen wird im Dezember 2020 und Frühsommer 2021 negativ aufgefasst, dass landesspezifische Fördermöglichkeiten gekürzt und gestrichen wurden. Die Änderung einer Abwasserrichtlinie hat zur Folge, dass für den kommunalen Kanal- und Straßenbau durch das Land Sachsen vorerst „keine Fördermittel mehr“ ausgezahlt werden. Die fehlenden, landesspezifischen Fördermöglichkeiten machen sich nach Einschätzung der Bürgermeister:innen in der Kommune direkt und unmittelbar bemerkbar, die Handlungsfähigkeit wird stark eingeschränkt („schränkt uns natürlich schon ein“). Durch die fehlenden Förderprogramme und -möglichkeiten müssen Projekte zunehmend mit kommunalen Eigenmitteln finanziert werden, was aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen der finanzschwachen Kommunen nicht möglich ist:

BM: [...] dieses Förderprogramm KStB haben wir / 2019 haben wir noch gebaut, [...] wurde erstmal auf Eis gelegt, und jetzt haben wir halt die Information gekriegt, dass dieses Programm nicht mehr mit 90 Prozent unterstützt wird, sondern nur noch mit 60, ist angedacht, und damit können wir es nicht mehr (...)

Nach Ansicht sächsischer Bürgermeister:innen ist es mit dem Wegfall von Fördergeldern aus dem landesspezifischen Förderprogramm KStB⁴⁴⁰ zur Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus nicht mehr möglich, infrastrukturelle Bau- und Sanierungsprojekte zu finanzieren („damit können wir es nicht mehr“). In der Vergangenheit wurde mit diesen Geldern gearbeitet, nun wurde die Fördermöglichkeit durch das Land ausgesetzt. Nach Einschätzung führt die geplante Reduzierung der Förderquote von 90 auf 60 Prozent der Baukosten dazu, dass die kommunalen Straßen und Brücken nicht mehr angemessen gewartet und saniert werden können. Unterstrichen wird, dass 60 Prozent Förderquote für die finanzschwache Kommune nicht ausreichend sind, um die nötigen Baumaßnahmen zu finanzieren. Die Gespräche mit den sächsischen Bürgermeister:innen zeigen übergreifend, dass der Wegfall von landesspezifischen Fördermöglichkeiten im Bereich Straßenbau sehr negativ aufgefasst wird. Zudem herrscht

440 Sächsische Landesverordnung zur Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulasträger (FRL KStB).

Unklarheit, wie sich die kürzlich veränderte Förderrichtlinie auf bereits bewilligte Projekte auswirkt:

BM: [...] wo ich jetzt schon fünf Jahre an der Planung bin mit dem Kreis, ähm um eine Ortsdurchfahrt zu bauen, [...] Antrag ist gestellt, läuft, gibt Förderung (...) und jetzt pfeift der mir die Förderung weg (räuspern) [...] jetzt hängt das Projekt in der Luft [...]

In einer sächsischen Kommune wird am Beispiel einer langfristig („fünf Jahre“) geplanten Sanierung der Ortsdurchfahrt die Befürchtung deutlich, dass sich die veränderte Richtlinie auch rückwirkend auf bereits bewilligte Fördergelder auswirken könnte. Die Beschreibungen der veränderten Straßenbauförderung offenbaren neben den finanziellen Einschränkungen vor allem ein grundlegendes Informationsdefizit: Die Gespräche mit den sächsischen Bürgermeister:innen im Dezember 2020 und im Frühsommer 2021 zeigen Unklarheit, wie sich die Fördermöglichkeiten verändert haben, verändern werden und welche konkreten Auswirkungen dies hat. Offenbar liegen keine einheitlichen Informationen darüber vor, ob die Fördermöglichkeiten für den Straßen- und Kanalbau eingestellt sind („keine Förderung mehr“), vorläufig ausgesetzt werden („auf Eis gelegt“) oder ob lediglich eine Reduzierung der Förderquote auf 60 Prozent „angedacht“ ist. Zudem herrscht Verunsicherung, ob auch die Auszahlung bereits bewilligter Fördergelder gestoppt wird. Von den Institutionen auf Landesebene wurden offenbar keine übersichtlichen, verlässlichen und hilfreichen Informationen über beschlossene und mögliche Änderungen der veränderten Förderrichtlinie bereitgestellt. Zudem kann angenommen werden, dass besonders den kleinen Kommunalverwaltungen die personellen und fachlichen Ressourcen fehlen, sich intensiv mit den Details der geplanten und beschlossenen Änderungen auseinanderzusetzen.

Die Gespräche zeigen, dass die Landesregierungen durch ihre Förderpolitik unmittelbar den strukturellen Handlungsrahmen der Kommunen beeinflussen können. Es wirkt sich direkt auf die Wahrnehmung der Bürgermeister:innen aus, wenn durch das Land spezifische Förderprogramme ins Leben gerufen oder bestehende Fördermöglichkeiten kürzt bzw. verändert werden. Während der landesspezifische Handlungsrahmen von bayerischen Bürgermeister:innen als sehr gut bewertet wird, ist in den Gesprächen mit sächsischen Bürgermeister:innen das Gegenteil beobachtbar. In Sachsen werden gekürzte oder sogar gestrichene Förderungen im Bereich Straßen- und Brückenbau beklagt, die von mangelhafter Information durch die Förderbehörden auf Landesebene begleitet werden.

6.2.2 Wirkung der DDR-„Altlasten“

Nach Wahrnehmung der sächsischen Bürgermeister:innen fehlen landesspezifische Programme mit hoher Förderquote, mit denen beispielsweise leerstehende Immobilien unkompliziert erworben und saniert werden könnten. Dabei besteht in Sachsen ein besonderer Bedarf, denn viele der untersuchten Kommunen weisen „Altlasten“ aus der DDR und der anschließenden Transformation auf:

BM: [...] das ist eine ehemalige FABRIK, die ging dann nach der Wende wieder an die alten Eigentümer an / in alten Bundesländern zurück, und die kümmern sich nicht so richtig drum, das wird / bricht alles zusammen [...] (...) ja phh wir haben genug Altlasten [...]

Die Gespräche zeigen, dass sich die ehemalige DDR in den sächsischen Kommunen auch mehr als 30 Jahre nach ihrem Ende durch infrastrukturelle Problemfälle bemerkbar macht. Sächsische Bürgermeister:innen erzählen von leerstehenden Grundstücken oder verfallenen Liegenschaften, welche die bisherige Transformation seit 1990 überdauert haben. Exemplarisch wird beschrieben, wie die Ruine einer ehemaligen Fabrik die Kommune vor Herausforderungen stellt. Das Fabrikgelände wurde nach der Wende in den Besitz der „alten Eigentümer“ in den „alten Bundesländern“ zurück übertragen. Laut Bürgermeister:in kümmern sich diese jedoch nicht um das Areal, sodass es in einem sehr schlechten Zustand ist. Gleichzeitig besteht für die Kommune keine Möglichkeit, dem Verfall entgegenzuwirken, da sich das Gelände in Privatbesitz befindet:

BM: [...] wir sind als Gemeinde kein Eigentümer, [...] das ist schon die erste Hürde, und dann geht das weiter, Eigentümer ist insolvent, und dann gab es einen Insolvenzverwalter, und der hat sich mittlerweile zurück gezogen, da ist keine Masse mehr da [...]

Eine besondere Herausforderung wird in den unklaren und undurchsichtigen Besitzverhältnissen und Zuständigkeiten durch die Transformation ab 1990 gesehen. Nach der Übertragung an die Alteigentümer sind diese mittlerweile insolvent, auch der zuständige Insolvenzverwalter hat sich zurückgezogen. Zudem kann durch den schlechten Zustand des verfallenen Fabrikareals kein neuer Investor gefunden werden. Die kleine Kommune hat offenbar nicht die finanziellen Möglichkeiten, das Gelände zu erwerben und einer öffentlichen Nutzung zuzuführen. Das verwahrloste Fabrikgelän-

de kann als Schrott- bzw. Problemimmobilie⁴⁴¹ aufgefasst werden: Diese stellen grundsätzlich ein Problem für Kommunen dar, sind jedoch in den strukturschwachen ostdeutschen Bundesländern besonders häufig vorzufinden. Neben sogenannten Schrott- oder Problemimmobilien verfügen sächsische Kommunen häufig über einen gewissen Wohnungsbestand aus DDR-Zeiten, der von den kleinen Verwaltungen betreut werden muss:

BM: [...] ja was wir ähm auch noch haben, ein Wohnungsbestand (...) den wir / wir mit ähm verwalten (...) der Gemeinde gehören noch 42 Wohnungen, im Gemeindegebiet [...] das ist ähm das rührt noch vom / von ähm DDR-Zeiten [...] da warn / war die Gemeinde immer Vermieter von Wohnungen, und ja, und das hat sich so weiter (...) alles übernommen ne, dass es so geblieben ist

Die betreffende kleine sächsische Gemeinde verfügt demnach über einen Bestand von über 40 Wohnungen. Die verhältnismäßig hohe Anzahl an eigenen Wohnungen stammt noch aus „DDR-Zeiten“: Da die Kommune bis 1990 immer Wohnungen vermietet hat, wurde dies nach dem Ende der DDR übernommen und fortgeführt. Für die kleine Kommunalverwaltung bedeutet dies, dass ein relativ großer Wohnungsbestand betreut und verwaltet werden muss. Neben dem Verwaltungsaufwand kann von einem hohen Sanierungs- und Instandhaltungsbedarf ausgegangen werden, da es sich bei den Wohnungen meist um Wohnblocks handelt, die in den 1960er und 70er Jahren errichtet wurden.⁴⁴²

In den Gesprächen nehmen die sächsischen Bürgermeister:innen strukturelle Besonderheiten wahr, die aus der DDR-Zeit stammen, die Transformation überdauert haben und aktuell den Handlungsspielraum in der Kommune prägen. Besonders im Kontrast zu den bayerischen Kommunen wird deutlich, dass die DDR-Vergangenheit als historische Rahmenbedingung einen Sonderfall darstellt: Ungeklärte Eigentumsfragen durch Rückübertragungen, desinteressierte Alteigentümer aus westdeutschen Bundesländern und sanierungsbedürftige Wohnblocks aus DDR-Zeiten sind in bayerischen Kommunen schlicht nicht vorhanden.

441 Zur Definition „Problemimmobilie“ siehe BBSR (2020, S. 20f.). Das Problem der Schrott- und Problemimmobilien ist in ost- und westdeutschen Bundesländern zu finden, tritt jedoch unter den „besonderen strukturellen Rahmenbedingungen in den ostdeutschen Ländern“ (ebd., S. 102) häufiger auf.

442 Vgl. Küpper (2016), S. 26. Wohnblocks sind auch in kleinen sächsischen Kommunen strukturell prägend, denn in den ostdeutschen Bundesländern „wurden in der DDR-Zeit industriell errichtete Geschosswohnungen bis in kleine Dörfer gebaut“ (ebd., S. 26).

6.2.3 Bedeutung von Vereinen und Ehrenamt

Qualitative Unterschiede zwischen sächsischen und bayerischen Kommunen werden außerdem mit Blick auf das Vereinsleben vor Ort deutlich. Es fällt auf, dass das Vereinsleben, das ehrenamtliche Engagement und der Zusammenhalt in der kommunalen Gemeinschaft von den bayerischen Bürgermeister:innen sehr stark hervorgehoben werden:

BM: [...] das ist ja das Schöne, wir haben 40 Vereine hier in unserem / in unserem Ort, und das Ehrenamt steht an / an ganz hoher Stelle, also ich / und das ist das Phantastische [...]

BM: [...] wir haben ein sehr starkes Vereinsleben in KOMMUNE, mit über 30 Vereinen, ähm mit knapp 30 Vereinen, und vielen Veranstaltungen die stattfinden [...]

Die Bürgermeister:innen bayerischer Kommunen berichten spontan und sichtbar zufrieden vom vielfältigen und lebhaften Vereinsleben ihrer Kommunen („das Schöne“; „das Phantastische“). Betont wird, dass in den kleinen Kommunen über 30 oder sogar 40 Vereine aktiv tätig sind. Bayerische Kommunen verfügen nach Wahrnehmung ihrer Bürgermeister:innen über ein „sehr starkes“ Vereinsleben. Erkennbar stolz wird davon berichtet, dass ehrenamtliches Engagement „an ganz hoher Stelle“ steht. Eine wichtige Aufgabe der Vereine wird darin gesehen, verschiedene Veranstaltungen wie örtliche Feste ehrenamtlich zu organisieren, auszuführen und zu unterstützen:

BM: [...] bei uns ist zum Beispiel das Volks- und Wiesenfest, ist ein ganz wichtiger Punkt im Ablauf des Jahres, da trifft sich die ganze Stadt und kommen auch viele Gäste von auswärts, also mit / mit Bierzelt und Fahrgeschäften und / und Biergarten und so weiter [...]

Ortsfeste stellen einen wichtigen Bestandteil des sozialen Lebens in bayerischen Kommunen dar, etwa wird die zentrale Bedeutung des Volks- und Wiesenfestes⁴⁴³ für das Stadt- bzw. Dorfgemeinschaftsleben hervorgehoben („ganz wichtiger Punkt im Ablauf des Jahres“; „trifft sich die ganze Stadt“). Nur durch aktive Vereine und ehrenamtliches Engagement der Bürger:innen ist es möglich, diese Veranstaltungen zu organisieren und durchzuführen

443 Auch in weiteren Gesprächen mit bayerischen Bürgermeister:innen ist davon die Rede: „unser Heimat- und Wiesenfest“; „Wiesenfest, also unser großes ähm Ortsfest“; „im Juli, unser Wiesenfest“.

ren. Ortsfeste und andere Veranstaltungen bilden aus Sicht der bayerischen Bürgermeister:innen einen wichtigen Indikator für ein gut ausgeprägtes kommunales Gemeinschaftsleben, das gleichzeitig durch das gemeinsame Feiern gestärkt wird. Über die Organisation von Festen hinaus bringen sich die Vereine und ehrenamtlichen Helfer:innen durch verschiedene Tätigkeiten sehr stark in die kommunale Gemeinschaft ein, etwa durch Hilfsbereitschaft gegenüber Geflüchteten:

BM: [...] wir haben ja Flüchtlinge in KOMMUNE auch gehabt, und hatten da relativ schnell einen / einen großen Helferkreis, der dann hier die Flüchtlinge unterstützt hat [...]

In einer bayerischen Gemeinde wird davon berichtet, dass ab 2015 Geflüchtete in der Kommune untergebracht waren. Mit großer Selbstverständlichkeit hat sich der Schilderung zufolge „relativ schnell“ ein großer Helferkreis zusammengefunden, um die Geflüchteten ehrenamtlich zu unterstützen. Es wird eine hohe Bereitschaft der Bürger:innen zum ehrenamtlichen Engagement hervorgehoben und die grundsätzliche Solidarität gegenüber geflüchteten Menschen unterstrichen. Darüber hinaus werden durch die ehrenamtliche Organisation von Veranstaltungen und die Unterstützung von Geflüchteten die kleinen Kommunalverwaltungen entlastet. So führen die örtlichen Vereine zum Teil auch eigenständige Projekte durch, etwa den Neubau eines Kunstrasenplatzes durch einen Sportverein:

BM: also wir / wir geben als Kommune einen / eine kleine Finanzspritze dazu, [...] der Sportverein übernimmt einen großen Teil, momentan läuft zum Beispiel auch eine Spendenaktion unter den Mitgliedern und in der Bevölkerung, also jeder kann da auch finanziell sich an / an dem Thema Kunstrasenplatz beteiligen [...]

Betont wird hier, dass bei dem Projekt der örtliche Sportverein selbst den „großen Teil“ der Baukosten in Eigeninitiative übernimmt. Auffällig ist das hohe Maß an ehrenamtlichem Engagement: So wird etwa durch den Verein eine Spendenaktion unter den Mitgliedern und den Bürger:innen veranstaltet, um das Projekt zu realisieren. Die Kommune ist dagegen lediglich mit einem kleinen finanziellen Beitrag in das Projekt involviert („kleine Finanzspritze“) und hält sich weitestgehend zurück. Durch das aktive und eigenverantwortliche Auftreten der ehrenamtlichen Mitglieder des örtlichen Sportvereins wird die hohe Bedeutung des Vereinslebens aufgezeigt, sowohl für die örtliche Gemeinschaft als auch für die kleine Kommunalverwaltung und den Haushalt der Kommune.

Auffällig ist, dass vor allem Bürgermeister:innen bayerischer Kommunen das Vereinswesen und das Engagement der Bürger:innen in der Gesprächssituation spontan ansprechen und von sich aus hervorheben. Anders verhält es sich in den sächsischen Kommunen: Hier wird das Vereinsleben von den Bürgermeister:innen nur selten erwähnt, das Thema ist in den Gesprächen lediglich eine Randnotiz und wird meist erst auf Nachfrage ausgeführt:

I: hm aber so, also jetzt (...) allgemein dann auch ein großes Vereinsleben dann, wenn Sie

BM: Vereinsleben ja, wir haben Sportvereine, wir haben Fußballvereine, wir haben Heimatvereine (...) das passt schon alles so noch, die Überalterung ist groß, das muss ich natürlich schon sagen, es gibt Vereine (...) Ü-70, Ü-80 und so, da fehlt noch bisschen das Engagement der jungen / jüngeren Leute [...]

In der betreffenden Gemeinde gibt es demnach grundsätzlich Vereine, etwa einen Sportverein, einen Fußballverein und einen Heimatverein. Die zurückhaltende Schilderung und die Aussage, dass es insgesamt „schon alles so noch“ passt („das passt“), lässt allerdings auf ein insgesamt weniger gut ausgeprägtes Vereinsleben schließen. Ergänzt wird dies durch die Feststellung, dass die Vereine der Kommune von Nachwuchssorgen betroffen sind. Die „Überalterung“ unter den Mitgliedern wird als „groß“ beschrieben, der Altersschnitt ist sehr hoch („Ü-70, Ü-80“), besonders das Engagement der jungen Bevölkerung fehlt. Die Darstellung bringt die Bemühung zum Ausdruck, die positiven Aspekte des Vereinsleben in der Kommune hervorzuheben. Aus der Schilderung kann jedoch abgeleitet werden, dass ein hoher Altersdurchschnitt, rückläufige Einwohner:innenzahlen und der demografische Wandel als Probleme für die Vereinsstruktur und die Kommune insgesamt angesehen werden. In sächsischen Kommunen wird das eher schwach ausgeprägte Vereinsleben dabei auf die historische Entwicklung zurückgeführt:

BM: [...] ich würde es mal ein gutes Angebot nennen, was wir haben, ist natürlich schon so, dass die (...) ähm zur DDR-Zeit das Vereinsleben natürlich keine große Rolle gespielt hat, ne, und diese 40 Jahre haben natürlich dann auch die Gesellschaft dann in / so ein bisschen geprägt, also das ist jetzt, glaube ich, nicht vergleichbar, ne unsere Partnerstadt [...] liegt in Baden-Württemberg, ähm wenn man sich dann austauscht, [...] also da sind schon wesentlich mehr Menschen engagiert [...]

Wird hier das Vereinsleben der Kommune als „gutes Angebot“ bezeichnet, lässt dies darauf schließen, dass es eine gewisse Anzahl an Vereinen vor Ort gibt. Aus direkter Erfahrung mit der Partnerstadt in einem westdeutschen Bundesland besteht aber auch die Ansicht, dass dort „wesentlich mehr“ Bürger:innen ehrenamtlich und in Vereinen engagiert sind als in der eigenen Kommune. Die Bedeutung des Vereinswesens und die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement werden spontan an die historische Entwicklung des Bundeslandes gekoppelt. Insbesondere die „DDR-Zeit“ hat nach eigener Einschätzung ihre Spuren im Vereinsleben sächsischer Kommunen hinterlassen. Während der DDR waren die lokalen Betriebe maßgeblich für die Organisation und Strukturierung von Freizeitangeboten verantwortlich, daher mussten und müssen sich eigenständige Formen des ehrenamtlichen Engagements im Transformationsprozess seit 1990 neu etablieren.

6.2.4 Vorteile parteipolitischer Netzwerke

Von sächsischen Bürgermeister:innen wird qualitativ gespiegelt, dass sich örtliche Vereinsstrukturen auch nach über 30 Jahren Deutscher Einheit noch im Aufbau befinden – ähnlich verhält es sich mit parteipolitischen Strukturen. Es wurde bereits aufgezeigt, dass die Bedeutung politischer Parteien in der kommunalpolitischen Sphäre von allen Bürgermeister:innen als gering beschrieben wird (siehe Kap. 4.3.1). Diese Einschätzung bezieht sich allerdings auf den Einfluss politischer Parteien auf die Kommunalpolitik vor Ort. Bezogen auf den erweiterten Handlungsrahmen wird eine Parteimitgliedschaft von den bayerischen Bürgermeister:innen als vorteilhaft gesehen, da parteipolitische Netzwerke den Austausch mit den höheren politischen Ebenen erleichtern. Insbesondere die Zugehörigkeit zur langjährigen Regierungspartei CSU wird als vorteilhaft wahrgenommen:

BM: [...] ich bin bei der CSU, das ist ja eine staatstragende Partei in Bayern ähm dann kennt man auch sicherlich über die ganzen Kanäle sicherlich viele Leute [...]

Eine Mitgliedschaft in der CSU, die durch die langjährige Regierungstätigkeit in Bayern als „staatstragende Partei“ angesehen wird, bringt den Vorteil, dass über die Partei viele Kontaktmöglichkeiten zur Landes- und Bundespolitik bestehen. Bürgermeister:innen können über das Netzwerk der Partei unkompliziert in Austausch mit verschiedensten Personen in übergeordneten Entscheidungspositionen treten. Während die kommunal-

politische Bedeutung einer Parteimitgliedschaft als vernachlässigbar angesehen wird, gestehen die bayerischen Bürgermeister:innen bereitwillig ein, dass die Mitgliedschaft in einer der großen Parteien hilfreiche Kontakte zu den höheren politischen Ebenen eröffnet:

BM: CSU, ja, natürlich, also wenn / mit / man spricht hauptsächlich mit seinen Abgeordneten, die in der gleichen Partei sind, ist bei der CSU in Bayern ja auch praktischer (lacht) weil da kommt man viel schneller auch in Ministerien oder so voran, das ist ganz klar [...]

Insbesondere die Mitgliedschaft in der CSU wird als hilfreich und praktisch angesehen, die Stärke und die Dominanz der CSU in Bayern sorgt für gute Kontakte und bietet so entscheidende Vorteile. Die eigene Parteizugehörigkeit ermöglicht nach Einschätzung der Bürgermeister:innen verschiedenste Gesprächskanäle und Austauschmöglichkeiten in die höheren politischen Ebenen, vom Landkreis über den Regierungsbezirk bis auf Landes- und Bundesebene. Kommunale Belange oder Probleme können, basierend auf parteipolitischen Netzwerken, „viel schneller“ und effektiver an die zuständigen Stellen und Ministerien übermittelt werden. Qualitativ wird deutlich, dass politische Parteien mit den entsprechenden persönlichen Netzwerken und informellen Gesprächskanälen eine zentrale Verbindung zwischen den Kommunen und den höheren Ebenen bilden. Insbesondere eine CSU-Parteimitgliedschaft gewährleistet bayerischen Bürgermeister:innen den Austausch und die Anbindung an etablierte Strukturen („natürlich“; „das ist ganz klar“). Demgegenüber schätzen sächsische Bürgermeister:innen die Vorteile einer eigenen Parteizugehörigkeit als gering ein. Die sächsischen Gesprächspartner:innen reagieren auch auf explizite Nachfrage ausweichend:

I: okay ah ja (...) auch noch eine andere Sache, Sie sind ja auch in der / in der Partei

BM: ja ja // I: also CDU // ja ja (...)

Im Gespräch wird sichtbar, dass die eigene CDU-Mitgliedschaft von dem/der Bürgermeister:in aktiv heruntergespielt wird. Deutlich wird dies unter anderem durch eine sehr knappe Antwort („ja ja“) auf die konkrete Nachfrage am Ende des Gesprächs, der keine weitere Erörterung mehr folgt. Obwohl die CDU in Sachsen seit 1990 langjährige Regierungspartei ist, wird die eigene Mitgliedschaft in dieser Partei im Gespräch nicht hervorgehoben, ausführlicher erörtert oder als vorteilhaft beschrieben.

Aus der qualitativen Wahrnehmung der Bürgermeister:innen geht hervor, dass das Parteiensystem in Sachsen weniger etabliert und auch weniger hilfreich ist, als dies in Bayern beobachtet werden kann. Nach Ansicht eines/einer sächsischen SPD-Bürgermeister:in führt die eigene Parteimitgliedschaft nicht automatisch dazu, dass sich Kontakte in den entscheidenden Gremien auf Landes- und Bundesebene oder zu konkreten Abgeordneten aufbauen lassen:

BM: [...] vor Ort hat man dann gar nicht so viele (...) wenn man jetzt mal so diesen Raum hier betrachtet bei uns, hat man dann halt nur einen oder zwei, und wenn man da etwas durchsetzen möchte, und die sind nicht in den richtigen Gremien drin, dann wird es natürlich auch schwierig [...]

Nach eigener Einschätzung ist der Austausch oder die Anbindung über parteiinterne Netzwerke und Kanäle gering. Obwohl gewisse Kontakte bestehen, helfen diese nicht, die Arbeit als Bürgermeister:in zu erleichtern oder die Anliegen der Kommune und der gesamten Region zu transportieren. Zudem können keine konkreten Beschlüsse beeinflusst werden, wenn die bekannten Abgeordneten nicht in den entscheidenden Ausschüssen oder Gremien sitzen („schwierig“). Nach Einschätzung sächsischer Bürgermeister:innen hilft auch die eigene Parteimitgliedschaft nicht, informelle Netzwerke aufzubauen, die in die höheren politischen Ebenen hineinreichen. Dies gilt sowohl für den Bundestag als auch für den Landtag:

BM: [...] wir haben einen recht rührigen Landtagsabgeordneten, der bei uns im Nachbarort sitzt ähm und ähm wir dann über den versuchen und und und, der probiert auch alles [...]

Berichtet wird von einem umtriebigen und bemühten Abgeordneten des Landtages aus dem Nachbarort, der sich über die Parteigrenzen hinweg für die Kommunen der Region einsetzt. Über diesen persönlichen Kontakt wird zwar versucht, verschiedene kommunale Probleme in den Landtag zu transportieren. Die praktischen Ergebnisse werden allerdings als überschaubar beschrieben, denn obwohl der Abgeordnete sehr viel „probiert“, sind diese Bemühungen von geringem Erfolg gekrönt. Übereinstimmend zeigen sich die sächsischen Bürgermeister:innen skeptisch, dass politische Parteien vorteilhafte Kontakte oder Netzwerkstrukturen in die Landes- und Bundespolitik ermöglichen. Parteibasierten Kontakten oder einer eigenen Parteimitgliedschaft wird nur ein geringer praktischer Nutzen zugesprochen. Die Schilderungen der sächsischen Bürgermeister:innen lassen vor

allem die qualitative Bedeutung eines Parteiensystems erkennen, das im direkten Vergleich zu Bayern weit weniger etabliert und konsolidiert ist.

6.3 Zusammenfassung: Bürgermeister:innen in Sachsen und Bayern

Um das Sample an Bürgermeister:innen zu kontrollieren, wurden bei der Auswahl der Gesprächspartner:innen verschiedene Faktoren berücksichtigt (siehe Kap. 3.2.3). Über die Kategorie des kommunalen Handlungsrahmens wird erfasst und abgebildet, welche dieser Faktoren nach Wahrnehmung der Bürgermeister:innen besonders relevant sind. Deutlich zeigt sich hier, dass die jeweilige Amtsperiode sowie das Geschlecht in den Darstellungen der Bürgermeister:innen keine erkennbare Rolle spielen. Diese Faktoren werden in den spontanen Erzählungen nicht oder nur als Randnotiz angesprochen. Ebenso werden durch das kontrastierende Verfahren nach der GTM keine Unterschiede hinsichtlich der Amtsführung im Haupt- oder Ehrenamt erkennbar. In den untersuchten kleinen Kommunen sind zwischen den Wahrnehmungen der ehrenamtlichen Bürgermeister:innen, den „unbekannte[n] Wesen“⁴⁴⁴ kommunaler Politik, und ihren hauptamtlichen Kolleg:innen keine nennenswerten qualitativen Differenzen feststellbar.

In Bezug auf die Untersuchungsregion zeigt sich übereinstimmend, dass alle Bürgermeister:innen im sächsisch-bayerischen Grenzgebiet die regionale Strukturschwäche als Problem wahrnehmen. Der Zusammenbruch ganzer Industriezweige und der damit verbundene Bevölkerungsrückgang werden als andauernde Belastungen für die kleinen Kommunen empfunden. Im Zusammenhang mit der Strukturschwäche verfügen die kommunalen Haushalte nur über geringe Gewerbesteuereinnahmen und insgesamt begrenzte finanzielle Mittel. Aufgrund der angespannten Haushaltslage berichten alle Bürgermeister:innen von einer hohen Abhängigkeit von Fördermitteln.

Allerdings zeigen die Gespräche, dass in der qualitativen Wahrnehmung gewisse Unterschiede zwischen bayerischen und sächsischen Bürgermeister:innen bestehen. Im direkten Vergleich wird deutlich, dass die strukturel-

444 Bogumil et al. (2024); vgl. Süß et al. (2022). Von den 19 untersuchten Bürgermeister:innen sind fünf ehrenamtlich tätig, drei in Bayern und zwei in Sachsen. In den Kommunalordnungen Sachsens und Bayerns sind hauptamtliche Bürgermeister:innen erst ab einer Ortsgröße von 5.000 EW vorgeschrieben (vgl. Bertelsmann Stiftung et al. 2008, S. 12ff.). In den untersuchten Kommunen wird somit aktiv von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Hauptamtlichkeit per Hauptsatzung selbstständig festzulegen.

len Bedingungen von sächsischen Protagonist:innen als ungünstiger und schwieriger eingeschätzt werden als von ihren bayerischen Kolleg:innen. Insbesondere können die sächsischen Bürgermeister:innen auf weniger effektive landesspezifische Fördermittel zurückgreifen, als sie in Bayern mit der „Förderoffensive Nordostbayern“ zur Verfügung stehen. Außerdem wird deutlich, dass die strukturellen Probleme, welche die Kommunen zunächst unabhängig vom Bundesland betreffen, in Sachsen durch DDR-Altlasten weiter verstärkt werden. Zudem sind Vereinsstrukturen und ehrenamtliches Engagement in den sächsischen Gemeinden weniger gut ausgeprägt und in der Lage, die Kommunalverwaltungen zu entlasten. Weiter fehlen in Sachsen parteipolitische Strukturen und Netzwerke, die informelle Kontakte in die Landes- und Bundespolitik ermöglichen (siehe Abb. 23).

Abbildung 23: Kommunalen Handlungsrahmen

	Sachsen	Bayern
Kommune in strukturschwacher Region		
Belastung durch Strukturschwäche	hoch	
Kommunale Haushaltslage	angespannt	
Abhängigkeit von Fördermitteln	hoch	
Bundeslandspezifische Merkmale		
Bewertung landesspezifischer Fördermittel	nicht gut	gut bis sehr gut
Wirkung der DDR-„Altlasten“	mittel bis hoch	–
Bedeutung von Vereinen und Ehrenamt	gering bis mittel	hoch bis sehr hoch
Vorteile parteipolitischer Netzwerke	gering bis mittel	hoch bis sehr hoch

Eigene Darstellung

Durch das vorliegende Sample kann gezeigt werden, dass die neun sächsischen Bürgermeister:innen größere Herausforderungen wahrnehmen als ihre zehn bayerischen Kolleg:innen. Deutlich wird auch, dass die Vorteile einer eigenen Parteizugehörigkeit verstärkt in Bayern wahrgenommen werden, hier verfügen im erhobenen Sample auch durchschnittlich mehr Bürgermeister:innen über ein Parteibuch.⁴⁴⁵ Der qualitative Vergleich

445 Im Sample verfügen neun von zehn bayerischen Gesprächspartner:innen über eine Parteimitgliedschaft (fünf CSU, drei SPD, einer/eine Freie Wähler, einer/eine parteilos), während die sächsischen Kolleg:innen größtenteils parteilos sind (sechs parteilos, zwei SPD, einer/eine CDU). In Bayern gehören fünf Gesprächspartner:innen der CSU an, sie sind somit Mitglieder der Partei, die auf Landebene seit den

macht deutlich, dass sächsische Bürgermeister:innen mit schwierigeren Rahmenbedingungen zu kämpfen haben als ihre bayerischen Kolleg:innen. Zudem ist die Stimmung unter sächsischen Gesprächspartner:innen insgesamt pessimistischer – und auch die Erwartungen werden etwas weniger oft als erfüllt angesehen. So zeigt der Abgleich zwischen der Zugehörigkeit zum Bundesland und den identifizierten Erwartungserfüllungen (siehe Kap. 5.4), dass sieben Bürgermeister:innen eine nicht-erfüllte Rollenerwartung aufweisen („ohnmächtig“ und „eingeschränkt“), darunter fünf aus Sachsen und zwei aus Bayern (siehe Abb. 24).

Abbildung 24: Erwartungserfüllung nach Bundesland

	Erwartungen erfüllt	BMs zugeordnet		
		Gesamt	Bundesland	
			Sachsen	Bayern
Erfolgreich	Ja	4	2	2
Ohnmächtig	Nein	4	3	1
Autark	Ja	4	0	4
Eingeschränkt	Nein	3	2	1
Innovativ	Ja	4	2	2

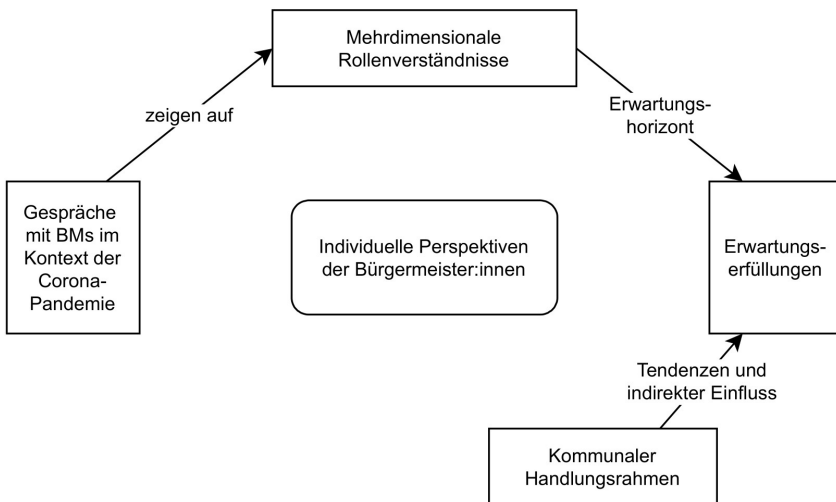
Eigene Darstellung

Die qualitative Analyse verdeutlicht jedoch, dass trotz gewisser Tendenzen keine eindeutigen Zusammenhänge bestehen: Der kommunale Handlungsrahmen des jeweiligen Bundeslandes determiniert nicht die Erwartungserfüllung. Empirisch wird ein eindeutiger Zusammenhang vor allem durch die Tatsache widerlegt, dass sich auch bayerische Bürgermeister:innen „ohnmächtig“ und „eingeschränkt“ sehen. Die etwas besseren Rahmenbedingungen in Bayern sorgen nicht automatisch für wahrgenommene Erwartungserfüllungen unter den Bürgermeister:innen. Die vergleichende Analyse im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie zeigt, dass die individuell wahrgenommene Erwartungserfüllung grundsätzlich unabhängig vom jeweiligen Bundesland ist. Allerdings können durch die qualitative

1950er Jahren durchgehend den Ministerpräsidenten stellt und somit konstanten Einfluss besitzt und ausübt. Die Freien Wähler waren zum Zeitpunkt der Gespräche als Fraktion im bayerischen Landtag vertreten und in Koalition mit der CSU an der Regierung beteiligt. In Sachsen regierte zum Zeitpunkt der Gespräche eine Koalition aus CDU, Grünen und SPD unter Führung der CDU.

Analyse die vorhandenen Tendenzen und indirekte Einflüsse herausgearbeitet, verstanden und nachvollzogen werden. Nach der GTM⁴⁴⁶ übt der wahrgenommene kommunale Handlungsrahmen keinen direkten Einfluss darauf aus, ob die Erwartungen erfüllt werden können oder nicht. Die Identifikation von Tendenzen und indirekten Einflüssen trägt allerdings zum besseren Verständnis der individuellen Perspektiven der Bürgermeister:innen bei (siehe Abb. 25).

Abbildung 25: Analysemodell Schritt III – kommunaler Handlungsrahmen



Eigene Darstellung

Der wahrgenommene kommunale Handlungsrahmen prägt die Erwartungserfüllung indirekt und zeigt Tendenzen auf: Die Herausforderungen der kleinen Kommunen in strukturschwachen Regionen werden in Sachsen verschärft und erschweren die Erwartungserfüllung. Qualitativ kann rekonstruiert werden, dass besonders die als mangelhaft wahrgenommenen landesspezifischen Fördermittel und fehlende parteipolitische Netzwerke das Gefühl der Handlungsunfähigkeit bestärken und „Ohnmacht“ begünstigen. Ebenso kann nachvollzogen werden, dass Defizite im Vereinswesen und im ehrenamtlichen Engagement vor allem die Ansprüche des „Kümmerns“ untergraben und mit wahrgenommenen „Einschränkungen“ ein-

446 Vgl. Strübing (2021), S. 27.

6. Kommunalen Handlungsrahmen

hergehen. Um die individuellen Perspektiven der Bürgermeister:innen weiter nachvollziehen zu können, wird im nächsten Analyseschritt nochmals auf den Kontext der Corona-Pandemie eingegangen.

7. Positionierungen in der Gesprächssituation

Um die Perspektiven der Bürgermeister:innen differenziert nachvollziehen zu können, wird nochmals auf die Corona-Pandemie eingegangen. Im Kontext der Pandemie-Situation wurden bereits die unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und Problemwahrnehmungen herausgearbeitet (siehe Kap. 4.2.1). In diesem Kapitel stehen die Intensitäten und Tonlagen im Fokus, mit denen die Gesprächspartner:innen ihre Positionen vortragen. So fällt bereits in den skizzierten Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 1 und 2 auf (siehe Kap. 3.3.1), dass sich BM1 persönlich mit den Maßnahmen der Regierung unzufrieden zeigt („ich bin auch nicht unbedingt ähm zufrieden mit allen ähm Maßnahmen, die ähm die / die Regierung getroffen hat“; Pos. 18). Dagegen äußert sich BM2 sachlicher und zeigt Verständnis für die übergeordneten Verantwortungsträger:innen, da die Pandemie-Situation für alle neu ist („dass die größte Herausforderung darin besteht, dass es eigentlich keine Erfahrungswerte gibt“; Pos. 2). Die Gespräche zeigen, dass die Corona-Pandemie qualitativ unterschiedliche perspektivische Positionierungen hervorruft. Im Folgenden werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der argumentativen Haltungen der Gesprächspartner:innen strukturiert herausgearbeitet. Zunächst wird erfasst, inwiefern die Corona-Pandemie als Belastung wahrgenommen wird (7.1). Anschließend wird darauf eingegangen, welche Erzählperspektiven erkennbar werden (7.2).

7.1 Wahrgenommene Belastung in der Corona-Pandemie

Deutlich wird, dass die persönliche Belastung durch die Corona-Pandemie von den Protagonist:innen sehr unterschiedlich wahrgenommen und beschrieben wird. Insbesondere die Bürgermeister:innen 1, 3, 6, 7, 9, 11 und 14 empfinden eine hohe persönliche Belastung:

11: [...] letzte Woche war es mir nicht zu lachen, weil wir die wutentbrannten Eltern hier stehen hatten ne, so da heißt es nämlich nicht ähm die Verordnung ist falsch, sondern die sagen hier, Bürgermeister du bist zu doof [...] (BM11, Pos. 106)

BM11 sieht sich im Kontext der Corona-Pandemie einer hohen Belastung ausgesetzt, da „wutentbrannte[...] Eltern“ BM11 für „zu doof“ halten und als Bürgermeister:in für Verordnungen und Maßnahmen verantwortlich machen. Aufgrund dieser Konfrontation und der Umstände, die im Gespräch geschildert werden, kann auf eine hohe Belastung bei BM11 geschlossen werden („war es mir nicht zu lachen“). Sie basiert auf dem Dilemma, als Bürgermeister:in die zugewiesenen Verordnungen gegenüber den aufgebracht und verärgerten Bürger:innen durchsetzen und verteidigen zu müssen. Es stellt eine hohe und auch persönliche Belastung dar, wenn die lokalen Verantwortungsträger:innen von den Bürger:innen für Missstände verantwortlich gemacht werden, die jenseits der eigenen Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten liegen. Besonders die Durchsetzung von Maßnahmen in den kommunalen Betreuungseinrichtungen führt dazu, dass sich die Bürgermeister:innen Frust und „Beschimpfungen“ (BM6, Pos. 116) ausgesetzt sehen. Die Corona-Pandemie verschlechtert nach Ansicht der Bürgermeister:innen das Verhältnis zu den Bürger:innen, außerdem wird der Arbeitsaufwand durch zusätzliche Verwaltungstätigkeiten erhöht:

3: [...] speziell jetzt auch das Thema Notbetreuung wieder, wo auch Eltern dann viel anrufen [...] die rufen ja dann bei mir an // I: mhm ja ja // sind wir noch / ja, wie können wir das jetzt schaukeln, ne, und da (räuspern) ja es ist halt jetzt schon ähm (...) gewissermaßen bisschen schwierige Zeit [...] (BM3, Pos. 23)

Die Corona-Pandemie wird von BM3 als eine „schwierige Zeit“ dargestellt, was auf eine hohe Belastung schließen lässt. Besonders die Organisation der Notbetreuung in den kommunalen Betreuungseinrichtungen bedeutet einen klaren Mehraufwand und zusätzliche Verwaltungstätigkeiten, so müssen etwa durch häufige Telefonate und Gespräche mit den Eltern verschiedenste Probleme bewältigt werden. Besonders in der kleinen Kommune mit einer kleinen Kommunalverwaltung sieht sich BM3 direkt den Bürger:innen gegenüber verpflichtet, was zu einer hohen Arbeitsbelastung führt („die rufen ja dann bei mir an“). Hingegen sehen sich die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 durch die Pandemie kaum belastet, technische Neuerungen haben sogar zu einer Entlastung geführt:

10: [...] das sind jetzt wieder die positiven Dinge (lacht) ähm in der Pandemie, dass auch (...) Dinge jetzt über online Meetings relativ einfach möglich sind, und das wären auch Punkte, die man in der Zukunft durchaus auch, im gewissen Rahmen beibehalten sollte [...] (BM10, Pos. 4)

BM10 betont die „positiven Dinge“, welche die Corona-Pandemie mit sich gebracht hat, etwa den Ausbau und die Etablierung verschiedener digitaler Formate und von Online-Meetings. Humorvoll wird hervorgehoben, dass die Pandemie die Einführung technischer Neuerungen begünstigt und beschleunigt hat. Der große Vorteil verschiedener Online-Formate wird darin gesehen, dass zeitliche und finanzielle Ressourcen eingespart werden können, diese sollten daher beibehalten werden. Die Bürgermeister:innen sehen sich durch technische Möglichkeiten persönlich entlastet, der Corona-Pandemie können „positive Seiten“ (BM15, Pos. 8) abgewonnen werden. Zudem wird vor Ort kaum Mehrarbeit oder zusätzliche Arbeitsbelastung wahrgenommen, da die Maßnahmen zum Infektionsschutz weder von den Bürgermeister:innen getroffen noch durch die örtlichen Kommunalverwaltungen umgesetzt werden:

15: [...] als KOMMUNE waren wir jetzt nicht sehr betroffen, wir haben kein Gesundheitsamt, das liegt von den Zuständigkeiten her alles am Landratsamt, ähm das heißt außer ein bisschen Hygienekonzepte schreiben für unsere Einrichtungen hatten wir da nicht großartig Mehrarbeit [...] (BM15, Pos. 4)

Grundsätzlich ist für die direkte Pandemiebekämpfung das Gesundheitsamt zuständig, das dem übergeordneten Landratsamt angegliedert ist. Nach Ansicht von BM15 stellt die Corona-Pandemie somit weder für die Kommunalverwaltung noch für die eigene Arbeit als Bürgermeister:in eine besondere Belastung dar („nicht sehr betroffen“; „nicht großartig Mehrarbeit“). Ergänzend zu den aufgezeigten Positionen offenbaren die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 2, 5, 12, 13, 17, 18 und 19 ein mittleres Maß an Belastung:

5: [...] wir haben also da schon ähm denke ich mit dem LANDKREIS zusammen wichtige Schritte ähm gehen / gehen müssen, muss man sagen, um diese Pandemie auch in unserer ähm auf / in unserer Region ähm möglichst zu handeln (BM5, Pos. 14)

Aus Sicht von BM5 erfordert die Corona-Pandemie, dass Bürgermeister:in, Kommunalverwaltung und die übergeordneten Kreisbehörden gemeinsam an der Durchsetzung der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie arbeiten. Die von BM5 gewählte Beschreibung mit „gehen müssen“ lässt auf eine empfundene Zwangslage schließen, der alle politischen Verantwortungsträger:innen ausgesetzt sind. Gleichzeitig wird deutlich, dass es nach eigener Wahrnehmung gut gelingt, in Zusammenarbeit mit den Kreisbe-

hörden die Auswirkungen der Pandemie zu organisieren („möglichst zu handeln“). Erkennbar wird ein mittleres Maß an Belastung: Daraus, dass vor Ort notwendige und gegebenenfalls unpopuläre Maßnahmen durchgesetzt werden müssen, ergeben sich Herausforderungen vor allem in Bezug auf die Funktion als lokale politische Verantwortungsträger:innen.

7.2 Erzählperspektiven der Gesprächspartner:innen

Die Gespräche zeigen, dass die Protagonist:innen die Belastung durch die Corona-Pandemie sehr unterschiedlich wahrnehmen und verschiedene Bezüge herstellen. Während einige Gesprächspartner:innen speziell an der Funktion als Bürgermeister:in anknüpfen, verweisen andere auf die persönliche Ebene, etwa wenn es sich um Beschimpfungen handelt. Aus den Gesprächen kann herausgearbeitet werden, dass die Wahrnehmung der Belastung mit drei grundsätzlichen Erzählperspektiven einhergeht: Die Gesprächspartner:innen positionieren sich fachlich als Bürgermeister:in (7.2.1), persönlich als Bürger:in (7.2.2) oder objektiv als Expert:in (7.2.3).

7.2.1 Fachlich als Bürgermeister:in – „gerade als Bürgermeister“

In den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 2, 5, 8, 12, 13, 17, 18 und 19 fällt auf, dass die Erzählungen durch eine fachliche Perspektive als Bürgermeister:in geprägt sind. Die Gesprächspartner:innen erkennen Herausforderungen und Probleme der Corona-Pandemie, beziehen diese aber spezifisch auf das Amt als Bürgermeister:in:

12: [...] gerade als Bürgermeister einer so kleinen Stadt ist man ja auch ganz massiv [...] darauf angewiesen, mit den Menschen zusammen zu kommen und zu hören, was / was bewegt euch gerade, was ist notwendig, Kritik mitzunehmen, aufzunehmen [...] (BM12, Pos. 4)

BM12 stellt im Kontext der Corona-Pandemie fehlende Kontakte zu den Bürger:innen fest, bezieht diese Herausforderung jedoch spezifisch auf die Funktion des Amtes als Bürgermeister:in („gerade als Bürgermeister“). In der kleinen Kommune sieht sich BM12 davon abhängig, sich mit den Bürger:innen auszutauschen und persönlich zusammenzukommen („ganz massiv [...] darauf angewiesen“). Im Kontext der Corona-Pandemie sind durch die Kontaktbeschränkungen verschiedene Möglichkeiten des persönlichen Austausches nicht oder nur schwer möglich, diese Defizite werden

jedoch spezifisch auf die Amtsfunktion bezogen. Sachlich gesehen ist es als Bürgermeister:in entscheidend zu hören, was die Bürger:innen denken und welche Themen gerade aktuell sind. Aus dieser Perspektive werden zudem die Handlungsbereiche aufgezeigt, die in der Funktion als Bürgermeister:in bearbeitet werden können und müssen:

13: [...] sind halt vor allem die Bereiche gewesen, die in unserer Verantwortung liegen, also sprich halt auch Kindertageseinrichtung, Schule, Hort [...] hier mussten wir natürlich jetzt die ganzen ähm Situation natürlich mitmachen, dann war Schließungen, Öffnungen, ging ja immer mal hin und her, dann auch kurzfristige Öffnungen kurzfristige Schließungen [...] (BM13, Pos. 17)

BM13 erläutert die spezifischen Herausforderungen und Mehrarbeiten als Bürgermeister:in, welche die Corona-Pandemie verursacht hat. Neben dem fehlenden Kontakt zu den Bürger:innen werden vor allem verwaltungstechnische Aspekte thematisiert. Als Leiter:in der Verwaltung musste BM13 für die Durchsetzung der jeweils gültigen Vorschriften und Maßnahmen in den kommunalen Zuständigkeitsbereichen sorgen. Explizit werden „Kindertageseinrichtung, Schule, Hort“ genannt, da diese in direkter Verantwortung der Kommune liegen („unserer Verantwortung“). Im Kontext der Corona-Pandemie wird es als zentral angesehen, in der Funktion als Bürgermeister:in der zugewiesenen Verantwortung gerecht zu werden und die erlassenen Regelungen im eigenen Aufgaben- und Kompetenzbereich zu erledigen. In der dynamischen Pandemie-Situation sieht sich BM13 fachlich herausgefordert, denn besonders kurzfristige Maßnahmen wie Öffnungen und Schließungen müssen (verwaltungs-)technisch geregelt werden („immer mal hin und her“). Weiter zeigen die Gespräche, dass aus der fachlichen Perspektive als Bürgermeister:in Verständnis gegenüber den politischen Entscheidungsträger:innen der übergeordneten Ebenen aufgebracht wird, da diese im Kontext der Corona-Pandemie zwischen verschiedenen Optionen, Möglichkeiten und Zielen abwägen müssen:

2: [...] tauschen möchte ich momentan mit keinem (lacht) // I: mhm ja ja // also ähm d / die müssen momentan auch viel zu viel ähm zwischen Pest und Cholera entscheiden, also das ist / keine Entscheidung die momentan irgendwo gefällt wird ist immer / ist irgendwo eine befriedigende, das ist momentan, glaube ich, k / k / kein angenehmes Geschäft (BM2, Pos. 70)

BM2 hat erkennbar Verständnis für die politischen Entscheidungsträger:innen der übergeordneten Ebenen. In der Corona-Pandemie wird es als „kein

angenehmes Geschäft“ angesehen, wichtige Entscheidungen mit großer Tragweite zu treffen. Aus fachlicher Perspektive als Bürgermeister:in kann BM2 sehr gut nachvollziehen, dass jede Entscheidung schwer ist, da sie Nachteile und Folgeprobleme mit sich bringt und keine Entscheidung alle Bedürfnisse befriedigen kann („zwischen Pest und Cholera“). Erkennbar wird der Anspruch und die Fähigkeit, sich als Bürgermeister:in in den Entscheidungs- und Handlungsrahmen übergeordneter Verantwortungsträger:innen hineinzusetzen („tauschen“). Aus sachlicher Perspektive werden Verständnis für und Empathie mit den übergeordneten Entscheidungsträger:innen artikuliert, diese werden gegen Kritik und Anfeindungen verteidigt:

13: [...] das hat mich schon schockiert, wenn man dann jetzt, unser Ministerpräsident ist ja auch sehr aktiv, und wenn man da dann so liest, wie man so jemand persönlich angreift, ne (...) [...] lauter so persönliche Beleidigungen auch, ich meine (...) er macht ja nur auch seine Arbeit, ne und von den Einschränkungen ist er genauso betroffen [...] (BM13, Pos. 47)

BM13 äußert sich „schockiert“, dass der Ministerpräsident im Kontext der Corona-Pandemie Angriffen und Beleidigungen ausgesetzt ist. Aus sachlicher Perspektive entbehren die Anfeindungen dabei jeglicher inhaltlichen Grundlage, der Ministerpräsident wird als „sehr aktiv“ beschrieben und macht aus Sicht von BM13 lediglich seine Arbeit. BM13 zeigt sich überzeugt davon, dass der Ministerpräsident, so wie alle politischen Verantwortungsträger:innen, die nötigen Entscheidungen und Beschlüsse nach bestem Wissen und Gewissen trifft. Als (lokal-)politische Verantwortungsträger:in sieht sich BM13 eng mit dem Ministerpräsidenten verbunden („unser Ministerpräsident“) und fordert grundsätzlich Respekt gegenüber politischen Ämtern und eine Sachlichkeit von Kritik und politischen Debatten. Aus der fachlichen Perspektive als Bürgermeister:in begegnen die Gesprächspartner:innen 2, 5, 8, 12, 13, 17, 18 und 19 der Landes- und Bundespolitik mit Verständnis und Respekt, persönliche Beleidigungen und unsachliche Debatten werden verurteilt.

7.2.2 Persönlich als Bürger:in – „Blickwinkel [...] des normalen Bürgers“

Im direkten Kontrast zwischen den Gesprächspartner:innen wird deutlich, dass die Protagonist:innen 1, 3, 6, 7, 9, 11 und 14 die fachliche Position als Bürgermeister:in verlassen und persönlich als Bürger:in argumentieren:

1: ja, ich / ich sehe halt / sehe halt viele Sachen aus einem anderen Blickwinkel, ne, ich sag mal aus dem, sag ich mal, auch des (räuspern) normalen Bürgers noch [...] (BMI, Pos. 92)

BMI betont sehr offen, persönlich („ich“) die Sichtweise des „normalen Bürgers“ einzunehmen, um insgesamt einen „anderen Blickwinkel“ zu haben. Durch die spezifische Sichtweise des „normalen Bürgers“ dominiert eine persönliche Erzählperspektive, die fachlich-funktionale Perspektive als Bürgermeister:in wird verlassen. Die persönliche Positionierung dient den Gesprächspartner:innen vor allem dazu, persönliche Frustration und Unverständnis zu artikulieren:

1: [...] ich bin auch nicht unbedingt ähm zufrieden mit allen ähm Maßnahmen die ähm die / die Regierung getroffen hat [...] unbestritten wen es da trifft mit einer Gaststätte oder so, die da jetzt natürlich riesen Probleme haben [...] kann ich vollkommen nachvollziehen ähm wenn ich in der Situation wäre, wäre ich sicherlich auch wesentlich mehr verärgert ähm ja da hätte ich mir dann auch schon von der Regierung dort klarere Worte gewünscht [...] (BMI, Pos. 18)

Im Gespräch macht BMI deutlich, im Kontext der Corona-Pandemie mit einigen Maßnahmen der „Regierung“ persönlich sehr unzufrieden zu sein („ich“). Die Formulierung „wesentlich mehr verärgert“ offenbart, dass ein erhebliches Maß an persönlicher Frustration vorhanden ist. Aus persönlicher Perspektive kann BMI daher sehr gut nachvollziehen, wenn Bürger:innen mit den Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie unzufrieden und gegenüber der Regierung verärgert sind. Am Beispiel der Betreiber:innen von Gaststätten gilt Verständnis und Empathie nicht den politischen Entscheidungsträger:innen, sondern den wütenden Bürger:innen („vollkommen nachvollziehen“; „wenn ich in der Situation wäre“). Nach persönlichem Empfinden sieht BMI es als „unbestritten“ an, dass „die Regierung“ zu zögerlich agiert, schlecht kommuniziert und daher „klarere Worte“ angebracht sind. Damit verbunden wird der persönliche Eindruck geschildert, dass die eigene, lokale und bodenständige Perspektive mehr oder weniger irrelevant ist:

1: [...] die sitzen sonstwo, [...] die kennen den Ort gar nicht ähm und sollen aber ähm über uns bestimmen [...] (BMI, Pos. 86)

14: ich denke mal im Landkreis, oder im Freistaat (...) merkt das niemand [...] der weiß doch teilweise gar nicht, wo KOMMUNE liegt, oder

wo STADT liegt, der kommt einmal in seiner ganzen Legislaturperiode vielleicht [...] (BM14, Pos. 60)

Aus persönlicher Perspektive wird die Wahrnehmung artikuliert, dass seitens der übergeordneten Verantwortungsträger:innen ein großes Desinteresse an kommunalen Problemen besteht. Beklagt wird die grundsätzlich ignorante Haltung der Landes- und Bundespolitik: Es herrscht die Meinung, dass übergeordnete Politiker:innen weder eine Ahnung von noch ein Interesse an der lokalen Problemwahrnehmung haben („die sitzen sonstwo“; „die kennen den Ort gar nicht“; „der weiß [...] gar nicht, wo KOMMUNE liegt“; „der kommt einmal in seiner ganzen Legislaturperiode vielleicht“). Deutlich wird der Kontrast zwischen dem lokalen Blickwinkel („uns“) und den Perspektiven der übergeordneten Politiker:innen („die“; „der“). Die Gespräche zeigen, dass trotz des Amtes und der Funktion als Bürgermeister:in eine persönliche Perspektive eingenommen wird, um eigenes Unverständnis gegenüber den Verantwortungsträger:innen des Landkreises, vor allem aber auf Landes- und Bundesebene zu artikulieren. Gleichzeitig wird eine verständnisvolle Verbindung zu den Bürger:innen aufgebaut: Während „die Regierung“ (BM1, Pos. 18) als ein abstraktes und schwer greifbares Gebilde präsentiert wird, das mit der örtlichen Lebensrealität wenig zu tun hat, herrscht Verständnis gegenüber den normalen Bürger:innen der Kommune. Die Gesprächspartner:innen heben den gesunden Menschenverstand hervor und stellen dadurch Solidarität mit den Bürger:innen her:

14: [...] der Bürger hier unten, der einfache Bürger [...] hat ein ausgeprägtes Gerechtigkeitsempfinden, der Bürger hat / hat wirklich noch gesunden Menschenverstand, den er sich bewahren sollte [...] (BM14, Pos. 52)

BM14 identifiziert sich erkennbar mit der Sichtweise „der Bürger hier unten“ und der Perspektive der „einfache[n]“ Bürger:innen. Die Betonung von einfach und normal („normalen Bürgers“; BM1, Pos. 92; „Ottormalverbraucher“; BM9, Pos. 8) impliziert einen Kontrast zu den übergeordneten politischen Verantwortungsträger:innen, die nach Wahrnehmung der Gesprächspartner:innen zu weit von der Lebensrealität der Bürger:innen („hier unten“) entfernt sind. BM14 stellt heraus, dass sich die normalen Bürger:innen durch „gesunden Menschenverstand“ und ein bodenständiges Gerechtigkeitsempfinden auszeichnen. Die Hervorhebung von „noch“ („normalen Bürgers noch“; BM1, Pos. 92) zeugt zudem von der Ansicht, dass übergeordnete Politiker:innen nicht mehr nach Kriterien und Maßstä-

ben agieren, die als normal empfundenen werden. Insbesondere im Kontext der Corona-Pandemie wird deutlich, dass nach persönlicher Wahrnehmung der Gesprächspartner:innen viele Maßnahmen gegen den gesunden Menschenverstand verstoßen:

7: [...] ein Blumengeschäft zu zu machen [...] verglichen mit einem Aldi, wo alles rein rennt [...] und die sich dumm und dämlich verdient haben in der Pandemie [...] muss ich sagen da geht bei mir die Galle hoch, da muss ich sagen da hab ich / da verstehe ich / verstehe ich nichts mehr [...] (BM7, Pos. 30)

Deutlich wird ein intuitives Gerechtigkeitsempfinden, das von der Vorstellung geprägt ist, dass der gesunde Menschenverstand differenzierten Betrachtungen überlegen ist. So empört sich BM7 darüber, dass Discount-Märkte in der Corona-Pandemie geöffnet bleiben durften, während ein kleiner Blumenladen in der Kommune schließen musste. Aus persönlicher Sicht ist es für BM7 nicht nachvollziehbar, dass der Discounter ohne nennenswerte Einschränkungen öffnen durfte, obwohl er stark frequentiert war und kaum konsequente Sicherheitsmaßnahmen durchgeführt wurden. Nach persönlicher Meinung von BM7 haben vor allem große Konzerne von den politischen Maßnahmen gegen die Pandemie finanziell profitiert („dumm und dämlich verdient“), während kleine und unabhängige Einzelhändler sehr stark eingeschränkt waren. Sichtlich ergriffen sucht BM7 nach Worten, um die eigene Meinung und das persönliche Gerechtigkeitsempfinden sehr direkt zu artikulieren („da muss ich sagen da hab ich / da verstehe ich / verstehe ich nichts mehr“). Dem gesunden Menschenverstand folgend ist es für BM7 unverhältnismäßig und nicht zielführend, kleine Gewerbetreibende in der Kommune gegenüber Großkonzernen zu benachteiligen. Mit der Aussage „da geht bei mir die Galle hoch“ artikuliert BM7 sehr offen und in drastischer Wortwahl den persönlichen Unmut. Durch die markanten Worte fällt die Kritik sehr persönlich aus und verfolgt keinen erkennbaren sachlich-konstruktiven Zweck. Insgesamt wird bei den Gesprächspartner:innen 1, 3, 6, 7, 9, 11 und 14 deutlich: Die persönliche Perspektive schafft Verständnis für die Bürger:innen und Distanz zu den übergeordneten politischen Verantwortungsträger:innen. Gleichzeitig wird persönlicher Unmut zum Ausdruck gebracht.

7.2.3 Objektiv als Expert:in – „man muss es in zwei Teile fassen“

Im Gegensatz zur persönlichen Positionierung als Bürger:in, aber auch im Unterschied zur fachlichen Perspektive als Bürgermeister:in berichten die Gesprächspartner:innen 4, 10, 15 und 16 sehr objektiv und distanziert aus einer Expert:innen-Perspektive:

16: [...] also man muss es in zwei Teile fassen, würde ich sagen, wir als Bürgermeister sind ja einerseits Leiter der Verwaltung, also diese internen Reglements, und dann so das äußere, was in der / im Dorf tatsächlich passiert [...] (BM16, Pos. 2)

Im Kontext der Corona-Pandemie bemüht sich BM16 um eine differenzierte Sichtweise. So wird etwa erörtert, dass die eigene Tätigkeit im kommunalen Amt „in zwei Teile“ differenziert werden muss. Deutlich wird somit eine objektive und distanzierte Perspektive: In dieser sieht sich BM16 zum einen als „Leiter der Verwaltung“ für verschiedene Regelungen verantwortlich, zum anderen muss dem, was tagtäglich in der kommunalen Gemeinschaft passiert („im Dorf“), Aufmerksamkeit gewidmet werden. Objektiv wird festgestellt, dass die Tätigkeit als Bürgermeister:in verschiedene Tätigkeitsfelder, Arbeitsbereiche und Kompetenzen umfasst. Die eigene Rolle als politischer/politische Verantwortungsträger:in wird sehr differenziert und distanziert beschrieben. Aus einer objektiven Positionierung als Expert:in werden positive und negative Aspekte der Pandemie möglichst ausgewogen dargestellt:

15: [...] also hatte jetzt nicht nur das Negative, den / also was natürlich wahnsinnig schwer wiegt, der geringe Kontakt zu den Bürgern, ähm sondern auch schon durchaus positive Seiten [...] (BM15, Pos. 8)

Aus objektiver Erzählperspektive als Expert:in legt BM15 besonderen Wert darauf, Vor- und Nachteile der Pandemie möglichst differenziert zu erörtern. So werden die Kontaktbeschränkungen und der geringe Kontakt zu den Bürger:innen als negative Begleiterscheinung der Pandemie anerkannt („das Negative“; „natürlich wahnsinnig schwer“). Im Sinne einer ausgewogenen Betrachtung werden den negativen Auswirkungen der Pandemie jedoch die positiven Entwicklungen, etwa der Ausbau digitaler Angebote, gegenübergestellt. Aus Expert:innen-Perspektive sind die Gesprächspartner:innen bemüht, Vor- und Nachteile der Pandemie differenziert abzuwägen sowie verschiedene Aspekte und Auswirkungen möglichst objektiv zu benennen und zu bewerten. Die objektive Erzählperspektive geht dabei mit

einer distanzierten Grundhaltung einher, denn Sinn und Zweck von Regeln und Vorgaben werden hinterfragt und Richtlinien nach eigenem Ermessen ausgelegt:

16: [...] darf jetzt diese Veranstaltung, diese Hochzeit, dürfen die jetzt 20 Personen, oder 30 Personen oder zehn oder gar niemand, oder nur das Brautpaar, [...] dann sage ich okay, dann / also ihr seid getestet, ihr seid geimpft, oder genesen, ob da jetzt zwei Leute mehr drin sitzen oder nicht, wenn das / die heiraten einmal in ihrem Leben (...) dann ist das halt so (...) (BM16, Pos. 38)

Im Gespräch mit BM16 wird ein pragmatischer und distanzierter Umgang mit verwaltungsrechtlichen Vorschriften deutlich, etwa bei den Auflagen für standesamtliche Trauungen während der Corona-Pandemie. Dazu wird die Gesamtsituation möglichst objektiv als Expert:in eingeordnet, um verschiedene Aspekte, Interessen und normative Zielkonflikte genau darzustellen und deren Auswirkungen für das eigene Handeln vor Ort beurteilen zu können. So muss den Bürger:innen zugestanden werden, dass eine Hochzeit ein einmaliges und ungewöhnliches Ereignis ist, das daher möglichst feierlich und ohne Einschränkungen ablaufen sollte. Gleichzeitig herrscht grundsätzlich Verständnis für die Notwendigkeit geltender Regelungen etwa mit Blick auf den sogenannten 3G-Status („getestet“, „geimpft“, „genesen“). Als neutraler/ neutrale Expert:in relativiert BM16 die geltenden Bestimmungen jedoch teilweise, um sie im kommunalen Alltag pragmatisch und mit Augenmaß anzuwenden. Im Vordergrund steht die individuelle Abwägung von Sinn und Zweck: Objektiv wird es als völlig ausreichend angesehen, wenn im konkreten Fall der Hochzeit der 3G-Status eingehalten wird. Dagegen betrachtet es BM16 als unerheblich, wie viele Personen bei der Trauung anwesend sind. Geltende Bestimmungen über die genaue Anzahl der teilnehmenden Personen werden nach eigenem Ermessen ausgelegt und angewandt. Regelungen werden zwar grundsätzlich berücksichtigt, jedoch mit einer gewissen Distanz eingeordnet, hinsichtlich ihres Zwecks hinterfragt und die Nichtbeachtung offen in Kauf genommen („dann ist das halt so“). Die Perspektive als Expert:in sorgt dafür, dass die Gesprächspartner:innen 4, 10, 15 und 16 weder in persönliche Frustration verfallen noch rein fachlich sich über das Amt als Bürgermeister:in definieren. Der distanzierte Blick stellt die individuelle Beurteilung über Sinn und Zweck in den Vordergrund, wodurch Handlungsspielraum für eine pragmatische Regelauslegung geschaffen wird.

7.3 Zusammenfassung: Drei kommunikative Strategien

Im Kontext der Corona-Pandemie nehmen die Gesprächspartner:innen die Belastung unterschiedlich wahr: Während einige der Bürgermeister:innen eine hohe und auch persönliche Belastung empfinden, können andere der Pandemie positive und sogar entlastende Aspekte abgewinnen. Die wahrgenommene Belastung geht dabei mit einer charakteristischen Erzählperspektive einher: Die Gesprächspartner:innen argumentieren persönlich als Bürger:in, fachlich als Bürgermeister:in oder objektiv als Expert:in. Insgesamt wird deutlich, dass die Gesprächspartner:innen die Erzählung „verpersönlichen“, „verfachlichen“ oder „verobjektivieren“. Die Übergänge zwischen diesen Positionen sind fließend und wechseln zum Teil während der Gespräche, dennoch ist in jedem Gespräch jeweils eine prägende und charakteristische Positionierung erkennbar (siehe Abb. 26).

Abbildung 26: Positionierungen in der Gesprächssituation

	Verpersönlichen	Verfachlichen	Verobjektivieren
Belastung in der Corona-Pandemie	hoch	mittel	gering
Erzählperspektive der Gesprächspartner:innen	persönlich als Bürger:in	fachlich als Bürgermeister:in	objektiv als Expert:in
Bürgermeister:innen	1, 3, 6, 7, 9, 11, 14	2, 5, 8, 12, 13, 17, 18, 19	4, 10, 15, 16

Eigene Darstellung

Die Gesprächspartner:innen 1, 3, 6, 7, 9, 11 und 14 „verpersönlichen“ das Gespräch und nehmen explizit eine persönliche Erzählperspektive als Bürger:in ein. Im Kontext der Corona-Pandemie wird die persönliche Belastung als hoch empfunden, zudem solidarisieren sich die Gesprächspartner:innen aktiv mit der Perspektive des „normalen Bürgers“ (BM1, Pos. 92). Es herrscht Verständnis für die „einfache[n] Bürger“ (BM14, Pos. 52) und „Ottonormalverbraucher“ (BM9, Pos. 8). Aus „verpersönlichter“ Position können Wut und Ärger der Bürger:innen nachvollzogen und auch eigene Frustration und Verärgerung gegenüber den Verantwortungsträger:innen auf den höheren politischen Ebenen artikuliert werden.

Die Bürgermeister:innen 2, 5, 8, 12, 13, 17, 18 und 19 „verfachlichen“ die Erzählung und stellen die eigene Wahrnehmung spezifisch aus der sachlich-funktionalen Position als Bürgermeister:in dar. Im Kontext der

Corona-Pandemie wird ein mittleres Maß an Belastungen sichtbar, die Herausforderungen werden jedoch fachlich auf den Arbeitsalltag als Bürgermeister:in bezogen. Aus „verfachlichter“ Position wird Empathie mit den Entscheidungsträger:innen der übergeordneten politischen Ebenen artikuliert. Beschlüsse werden erklärt und gegen Kritik verteidigt, insgesamt wird eine Versachlichung von politischen Debatten eingefordert.

Die Gesprächspartner:innen 4, 10, 15 und 16 „verobjektivieren“ die Erzählung und berichten aus einer möglichst objektiven und distanzierten Expert:innen-Perspektive. Im Kontext der Corona-Pandemie wird die eigene Rolle neutral erörtert und verschiedene Aspekte werden ausgewogen einander gegenübergestellt. Aus „verobjektivierter“ Position werden geltende Regeln distanziert-kritisch beurteilt. Der Sinn und Zweck von Maßnahmen wird individuell beurteilt, entsprechend werden diese sehr pragmatisch ausgelegt und im kommunalen Alltag selektiv umgesetzt.

In den spontanen Erzählungen offenbaren die Gesprächspartner:innen jeweils eine charakteristische Positionierung. Im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie⁴⁴⁷ sind durch die Positionierungen in den Gesprächssituationen Rückschlüsse auf die Interaktions- und Handlungsmuster der Bürgermeister:innen möglich. Indem rekonstruiert wird, ob die Gesprächspartner:innen die Gesprächssituation verpersönlichen, verfachlichen oder verobjektivieren, können die individuellen Perspektiven der Bürgermeister:innen differenzierter nachvollzogen werden (siehe Abb. 27).

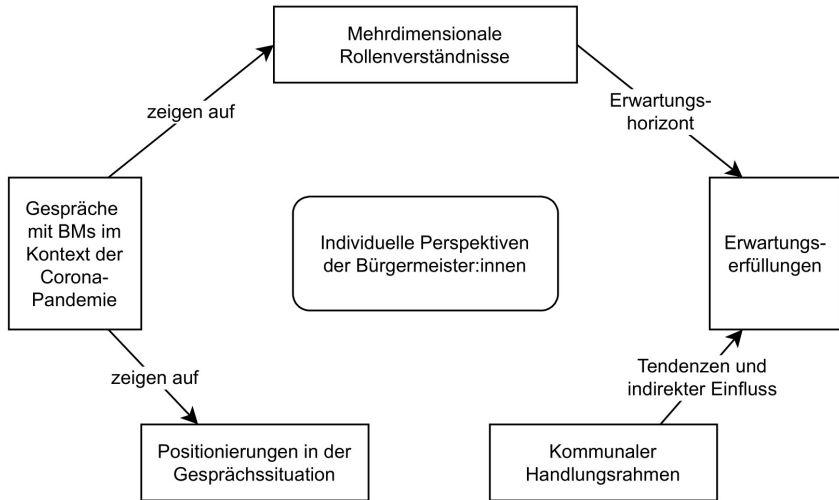
Da die drei Positionierungen in der spontanen Reaktion auf die Erzählaufforderung sichtbar werden, kann darauf geschlossen werden, dass sie einen prägenden Bestandteil der Perspektive der Bürgermeister:innen bilden. Die kommunikativen Strategien werden im Kontext der Corona-Pandemie deutlich, ermöglichen darüber hinaus jedoch insgesamt ein besseres Verständnis für die Argumentationen der Gesprächspartner:innen. Insbesondere wird erkennbar, dass die persönlichen Positionierungen mit den nicht erfüllten Erwartungen zusammenfallen: Die „ohnmächtigen“ (BM 1, 7, 9 und 11) und die „eingeschränkten“ (BM 3, 6 und 14) Bürgermeister:innen verpersönlichen das Gespräch. Die charakteristischen Positionierungen in der Gesprächssituation erlauben somit differenzierte Rückschlüsse auf die individuellen Perspektiven der Bürgermeister:innen. Im nächsten und abschließenden Analyseschritt wird das Zusammenspiel aller bisher

447 Vgl. Strübing (2021), S. 27.

7. Positionierungen in der Gesprächssituation

identifizierten Kategorien betrachtet, um charakteristische Muster herauszuarbeiten und typologisch zu ordnen.

Abbildung 27: Analysemodell Schritt IV – Positionierungen



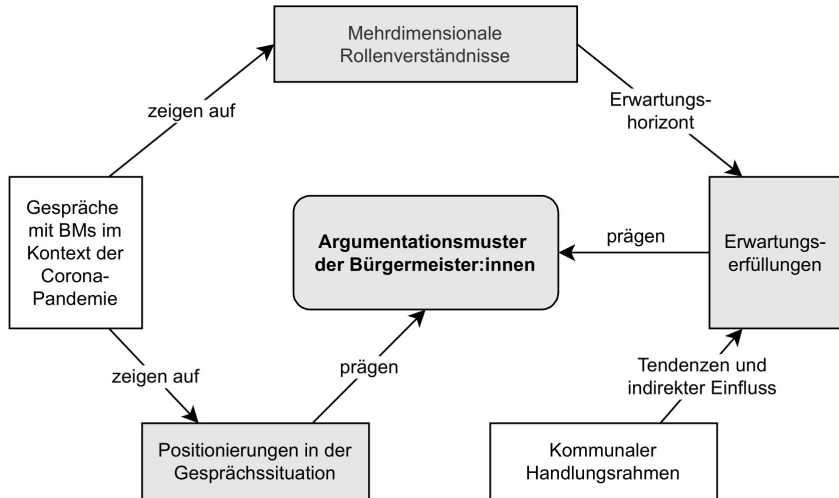
Eigene Darstellung

8. Typologische Argumentationsmuster

Ziel dieser Untersuchung ist es, die individuellen Perspektiven von Bürgermeister:innen als (lokal-)politische Akteur:innen kleiner Kommunen nachzuvollziehen. In diesem Kapitel werden die bisherigen Ergebnisse zusammengeführt und fünf charakteristische Argumentationsmuster herausgearbeitet. Die Grounded-Theory-Methodologie ermöglicht es, die Darstellungen der Bürgermeister:innen zu erfassen sowie interpretierend und abstrahierend ein typologisches⁴⁴⁸ Modell zu erstellen. Die rekonstruktive Analyse zeigt, dass die Argumentationsmuster durch das Zusammenspiel aus mehrdimensionalen Rollenverständnissen (siehe Kap. 4), wahrgenommenen Erwartungserfüllungen (siehe Kap. 5) und spezifischen Positionierungen in der Gesprächssituation (siehe Kap. 7) geprägt sind. Der kommunale Handlungsrahmen beeinflusst die individuelle Perspektive dabei nur indirekt (siehe Kap. 6). Mithilfe der GTM können die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Kategorien erkannt, nachvollzogen und grafisch abgebildet werden (siehe Abb. 28).

448 Zum Typen-Modell im Sinne der GTM siehe Breuer et al. (2019), S. 310–313.

Abbildung 28: Analysemodell Schritt V – Argumentationsmuster



Eigene Darstellung

Als zentrales Ergebnis zeigt diese Untersuchung, dass in den Ausführungen der Bürgermeister:innen die fünf typologischen Argumentationsmuster „Gegensatz“ (8.1), „Verantwortung“ (8.2), „Resignation“ (8.3), „Eigenständigkeit“ (8.4) und „Teilhabe“ (8.5) deutlich werden. Durch die typologische Ordnung können die individuellen Perspektiven der Gesprächspartner:innen erfasst und im relationalen Bezug zu den jeweils anderen Mustern nachvollzogen und eingeordnet werden. Die induktiv aus dem Gesprächsmaterial entwickelte Typologie kann daher im Sinne der GTM als gegenstandsbezogenes, theoretisches Modell begrenzter Reichweite⁴⁴⁹ angesehen werden (siehe Abb. 29).

449 Vgl. Glaser/Strauss (2010), S. 19; Corbin/Strauss (2015), S. 218; Breuer et al. (2019), S. 255; Bethmann (2019), S. 15; Blatter et al. (2018), S. 155.

Abbildung 29: Fünf typologische Argumentationsmuster

	Gegensatz	Verantwortung	Resignation	Eigenständigkeit	Teilhabe
Rollenverständnis (Kap. 4)	Managen		Kümmern		Ermöglichen
Erwartungserfüllung (Kap. 5)	Ohnmächtig	Erfolgreich	Eingeschränkt	Autark	Innovativ
Positionierung (Kap. 7)	Verpersönlichen	Verfachlichen	Verpersönlichen	Verfachlichen	Verobjektivieren
BMs	1, 7, 9, 11	5, 13, 17, 18	3, 6, 14	2, 8, 12, 19	4, 10, 15, 16

Eigene Darstellung

Die Argumentationsmuster sind dabei nicht auf den spezifischen Kontext der Corona-Pandemie begrenzt oder als Reaktionsmuster auf die aktuelle Krise zu verstehen. Die typologische Ordnung spiegelt allgemein die Denkweisen und Handlungspräferenzen der untersuchten Bürgermeister:innen wider, insbesondere in Bezug auf das eigene Amts-, Politik- und Systemverständnis sowie die wahrgenommene Erfüllung der eigenen Erwartungen. Über die charakteristischen Muster kann somit grundsätzlich die argumentative Haltung der Bürgermeister:innen als lokalpolitische Akteur:innen nachvollzogen werden. Besonders deutlich wird dies unter anderem daran, welche charakteristischen Positionen die Bürgermeister:innen im lokal- und bundespolitischen Umgang mit der teilweise als gesichert rechtsextrem eingestuft Partei Alternative für Deutschland (AfD) einnehmen.

8.1 Gegensatz

Die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 1, 7, 9 und 11 sind vom argumentativen Muster „Gegensatz“ geprägt. Im Zusammenspiel von nicht-erfüllten Erwartungen an das managende Rollenverständnis und einer persönlichen Positionierung als Bürger:in betonen die Gesprächspartner:innen vor allem Gegensätze. So wird, im Hinblick auf die Stellung der Kommune im politischen System, die eigene Gemeinde als Gegensatz zu anderen Kommunen und den übergeordneten politischen Ebenen stilisiert:

7: [...] wir sind wie ein Unternehmen, wir kämpfen auf dem Markt, auch wenn das manche vielleicht nicht so sehen, wir sind im Wettbewerb,

8. Typologische Argumentationsmuster

meine Nachbarkommunen sind alles meine Wettbewerber (...) auch die LANDESHAUPTSTADT ist mein Wettbewerber [...] (BM7, Pos. 10)

Auf der untersten Ebene des politischen Systems sieht BM7 die eigene, kleine Kommune in einer umfassenden Konkurrenz- und Wettbewerbssituation mit anderen Kommunen. Nach dieser Wahrnehmung muss sich die Kommune im Wettbewerb gegenüber den Nachbarkommunen, aber auch gegenüber der Landesebene durchsetzen. Die Konkurrenzsituation wird von BM7 dabei mit ökonomischer Sprache verdeutlicht („Unternehmen“; „Markt“), als Kampf angesehen („kämpfen“) und sehr persönlich aufgefasst („meine Wettbewerber“). Um in der Konkurrenz- und Wettbewerbssituation erfolgreich zu sein, muss sich die Kommune gegenüber anderen Kommunen und den übergeordneten politischen Ebenen behaupten können. Vor diesem Hintergrund wird die eigene Gemeinde idealisiert dargestellt:

1: [...] wir haben diese Probleme halt nicht wie Großstädte, [...] wie man dann auch hört so ähm häusliche Gewalt weil sie die ganze Zeit aufeinander gehangen haben und so, also da, so das gabs bei uns nicht, ne da muss man / das muss man ehrlich sagen [...] (BMI, Pos. 2)

Im Kontext der Corona-Pandemie ordnet BMI „häusliche Gewalt“ pauschal als ein spezifisches Problem der „Großstädte“ ein. Im Gespräch wird undifferenziert behauptet, dass es in der kleinen Kommune schlicht keine häusliche Gewalt gibt („das gabs bei uns nicht“). Im Gegensatz zu großen Städten und großstädtischen Problemen wird die eigene, kleine Kommune zu einem Ort der heilen Welt idealisiert, in der Ordnung und Normalität herrschen. Die Gespräche zeigen, dass das übersteigerte Wettbewerbsdenken und die stilisierten Gegensätzlichkeiten zu anderen Kommunen mit den nicht-erfüllten Erwartungen an eine klar strukturierte Macht- und Verwaltungshierarchie einhergehen:

9: [...] ich komme mir da manchmal vor, als ob ich in drei unterschiedlichen Systemen lebe [...] (BM9, Pos. 38)

BM9 schildert den persönlichen Eindruck („ich“, „mir“), in drei unterschiedlichen Systemen zu leben. Diese Wahrnehmung steht im Gegensatz zur Wunschvorstellung nach einem einheitlichen und durchsetzungsfähigen Staat. Erwartet wird, dass die verschiedenen Organe des politischen Mehrebenensystems zusammen als schlagkräftiger und durchsetzungsstarker Staatsapparat auftreten. Stattdessen sieht sich BM9 in der kleinen Kommune unklaren Vorgaben und Zuständigkeiten ausgesetzt. Besonders im Kontext der Corona-Pandemie wird die Uneinheitlichkeit zwischen Bund,

Ländern und Kommunen als systemisches Problem angesehen. Da zentrale Erwartungen an einen starken und einheitlichen Staatsapparat nicht erfüllt werden können, wird der Landes- und Bundespolitik eine falsche Prioritätensetzung vorgeworfen:

1: [...] da muss ich einfach schnell und unkompliziert helfen (...) haben wir ja / wir machen es ja oft genug meistens im Ausland wenn dort irgendwas ist ähm wenn da ein Erdbeben ist [...] da wird auch das Geld erstmal rausgeschmissen [...] (BfM, Pos. 18)

Die abgrenzend-gegensätzliche Haltung zur Landes- und Bundespolitik wird vor allem im Kontext der Corona-Pandemie sichtbar: BfM beklagt, dass Gewerbetreibenden in der Kommune nicht schnell und unkompliziert genug geholfen wird. Den übergeordneten staatlichen Instanzen wird vorgeworfen, die Betroffenen vor Ort nicht entschlossen zu unterstützen. Maßnahmen und Regelungen werden von den Gesprächspartner:innen 1, 7, 9 und 11 als „nicht sinnvoll“ (BfM7, Pos. 30) und als der „größte Schwachsinn“ (BfM1, Pos. 58; BfM9, Pos. 26) bezeichnet. Neben verfehlter Sachpolitik wird zudem der Vorwurf erhoben, dass gegensätzlich zu den Interessen der Bürger:innen gehandelt wird: Der schiefe Vergleich, der zwischen Hilfszahlungen bei Naturkatastrophen im Ausland und Unterstützungsleistungen für Bürger:innen während der Pandemie gezogen wird, verdeutlicht dies. Die als kompliziert, langsam und unzureichend wahrgenommene Auszahlung von Hilfsgeldern in der Pandemie-Situation wird nicht sachlich-konstruktiv kritisiert, sondern als Indikator für falsche Prioritätensetzung angesehen und dient als Anlass für pauschale Grundsatzkritik. Dies geht mit einer bewussten Distanzierung kommunaler Politik einher:

1: [...] also bei uns gehts einfach um das Wohl der Gemeinde ähm also das hat wirklich nichts mit der großen Politik / nicht mal ansatzweise mit der großen Politik was zu tun, ne (...) und ja das / das / das funk / funktioniert ganz anders als Landtag oder ein Bundestag [...] (BfM1, Pos. 30)

BfM grenzt kommunalpolitische Vorgänge – und damit die eigene Tätigkeit („bei uns“) – sehr deutlich und explizit von der Sphäre der „großen Politik“ ab. Es wird betont, dass kommunale Politik absolut nichts mit den Mechanismen und Gesetzmäßigkeiten der übergeordneten politischen Ebenen und Institutionen gemeinsam hat („wirklich nichts“, „nicht mal ansatzweise“, „ganz anders“). Unter anderem wird der örtliche Gemeinderat als Gegensatz zu den Parlamenten in Land und Bund dargestellt. Aus dieser

Argumentationshaltung unterstellt BM1 den übergeordneten politischen Ebenen fehlendes Interesse am Gemeinwohl: Wird behauptet, dass anders als auf Landes- und Bundesebene in der Kommunalpolitik vor Ort „das Wohl der Gemeinde“ im Fokus steht, impliziert dies, dass die übergeordneten politischen Verantwortungsträger:innen nur unzureichend am „Wohl“ der Bürger:innen bzw. der politischen Körperschaft interessiert sind. Die Gespräche zeigen, dass der Gegensatz zwischen Kommunalpolitik und der „großen Politik“ von persönlichen Enttäuschungen und pauschalen Unterstellungen begleitet werden. Beispielsweise wirft BM7 der übergeordneten Politik vor, verdeckte Absichten zu verfolgen und bewusst falsche Informationen zu verbreiten:

7: [...] die Leute wollen uns allen weismachen, die hohe Politik, die Menschen wollen alle in die Großstadt, weit gefehlt, der ähm Rückzug in die ländlichen Räume hat schon lange begonnen [...] (BM7, Pos. 10)

Das Gespräch zeigt einen klaren Gegensatz zwischen den normalen Bürger:innen („uns allen“) und einer abstrakten Elite („die hohe Politik“). Der übergeordneten Elite wird unterstellt, die Bevölkerung bewusst zu täuschen („weismachen“), indem Falschinformation verbreitet und ländliche Gebiete marginalisiert werden. Die Wortwahl von „uns allen“ verdeutlicht, dass sich BM7 persönlich als Bürger:in positioniert, um die Marginalisierungen zu erkennen, zu entlarven und zu widerlegen („weit gefehlt“). Entsprechend wird die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in im Gegensatz zu den Politiker:innen auf Landes- und Bundesebene stilisiert („ich bin [...] kein Politiker“; BM1, Pos. 88). Die eigene Arbeit als Bürgermeister:in wird als normaler/normale Bürger:in ausgeübt und steht so diametral zu den Politiker:innen in der „Blase in Berlin“ (BM7, Pos. 30).

Aufgrund enttäuschter Erwartungen rücken die Bürgermeister:innen die angenommen Interessen der kommunalen Bevölkerung in den Fokus und verteidigen diese gegenüber dem vermeintlich realitätsfernen politischen Establishment. Im Argumentationsmuster „Gegensatz“ werden dabei nicht nur übergeordnete Parlamentarier:innen als Konkurrent:innen wahrgenommen und mit Unterstellungen belegt, sondern auch Fremdgruppen mit stereotypen Vorstellungen abgewertet:

9: [...] ob da eine Großfamilie mit einem Wagen einkaufen geht, und wir haben das streckenweise, dass, was weiß ich, rumänische Großfamilien, die kommen mit zwei drei Erwachsene, die bringen zehn Kinder mit [...] (BM9, Pos. 8)

Im Kontext der Corona-Pandemie beschuldigt BM9 explizit „rumänische Großfamilien“, sich nicht an die Maßnahmen und Kontaktbeschränkungen zu halten und in großer Personenzahl in der Kommune einkaufen zu gehen. Während sich die einheimischen Bürger:innen („wir“) an die Regeln halten, werden diese von den ortsfremden Personen („die“) gebrochen. Auffällig ist dabei, wie offen und pauschal BM9 stereotype Vorurteile über Fremdgruppen bedient und reproduziert. Unterstellt wird nicht nur Gleichgültigkeit gegenüber geltenden Regeln, sondern auch unkontrollierter Familiennachwuchs („zwei drei Erwachsene [...] zehn Kinder“). BM9 nimmt eine persönliche Gesprächsperspektive als Bürger:in ein, um auswärtige Personengruppen stereotyp abzuwerten und diese in Gegensatz zur Normalität und Ordnung der Kommune zu setzen. Die Gespräche offenbaren, dass nicht erfüllte Erwartungen von xenophoben und ethnozentrischen Ansichten begleitet werden. Insgesamt wird im Argumentationsmuster „Gegensatz“ Offenheit gegenüber politisch rechten Positionen deutlich, auch hinsichtlich der AfD zeigen die Bürgermeister:innen Verständnis:

1: [...] ich kenn ja auch Leute, ne, die AfD Wähler sind, [...] ist ja nicht mal so dass man sagt ähm das sind jetzt Leute die sind (...) dumm wie fünf Meter Feldweg, ne, ganz so ist es jetzt ja nun nicht, ne da gibts auch intelligente Leute davon, das sind einfach Leute ähm die im normalen (...) oder ja im Normalfall nie eine AfD wählen würden, das sind einfach nur Protestwähler [...] (BM1, Pos. 72)

Die Bürgermeister:innen können die Entscheidung zur Wahl der AfD persönlich nachvollziehen und verstehen: Die Wahl der AfD wird als legitime Möglichkeit angesehen, Protest gegen wahrgenommene politische Defizite und fehlerhafte gesellschaftliche Entwicklungen zum Ausdruck zu bringen. BM1 betont, in der Kommune persönlich Wähler:innen der AfD zu kennen. Diese sind „einfach nur Protestwähler“ und werden weder als dumm noch als politisch rechts(extrem) angesehen. Vielmehr kann sehr gut nachvollzogen werden, warum diese Bürger:innen nach bewusster und überlegter Entscheidung die AfD gewählt haben. Auffällig ist dabei, wie BM1 den „Normalfall“ intuitiv und spontan als Gegensatz zur aktuellen politisch-gesellschaftlichen Situation darstellt. Damit wird die Wahrnehmung unterstrichen, dass die politischen Verantwortungsträger:innen nicht im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung handeln, insbesondere nicht im Sinne der Bevölkerung kleiner und ländlicher Gemeinden. Aus der argumentativen Position „Gegensatz“ heraus herrscht somit, in Verbindung von persönlicher Frustration mit autoritären Ordnungsvorstellungen

und ethnozentrischen Einstellungsmustern, individuell Verständnis für die Wähler:innen der AfD.

8.2 Verantwortung

Die Bürgermeister:innen 5, 13, 17 und 18 argumentieren nach dem Muster „Verantwortung“. Bei ihnen verbindet sich das erfüllte, managende Rollenverständnis mit einer fachlichen Positionierung als Bürgermeister:in. Das bedeutet, dass der eigene sachpolitische Erfolg in der Tätigkeit als Bürgermeister:in als gelungene Verantwortungsübernahme hervorgehoben wird:

17: [...] im Freistaat [...] ist anders, weil die haben Tag und Nacht an der Pandemie gearbeitet dann, das war für uns Bürgermeister jetzt nicht das Thema, wir haben zwar für unsere Stadt den Pandemieplan umgesetzt der von oben uns vorgegeben worden ist, ganz klar, mussten wir ja auch, und haben auch versucht unsere Zahlen und alles so gering wie möglich zu halten (...) hat auch funktioniert [...] (BM17, Pos. 2)

Verantwortungsübernahme zeigt sich vor allem in Kontext der Corona-Pandemie: BM17 betont, die Herausforderungen im eigenen Verantwortungsbereich der Kommune sehr gut bewältigen zu können bzw. bewältigt zu haben. Die Tätigkeit als Bürgermeister:in kann den Erwartungen entsprechend ausgeübt werden. In der Funktion als Pandemie-Manager:in wird sachorientiert geschildert, dass die Infektionszahlen sehr niedrig gehalten werden konnten. Dabei wird deutlich, dass sich die spezifische Tätigkeit als Bürgermeister:in („uns Bürgermeister“) grundsätzlich von den Aufgaben der Landespolitiker:innen unterscheidet („im Freistaat“). BM17 erörtert aus fachlicher Perspektive den strukturellen Kontrast zwischen Bürgermeister:innen („uns“) und den Verantwortungsträger:innen („die“) auf den übergeordneten politischen Ebenen („von oben“). Diese Unterscheidung ist von Empathie und Respekt geprägt, beispielsweise wird honoriert, dass während der Pandemie sehr intensiv gearbeitet und nach Lösungen gesucht wurde. Im Vergleich zu den übergeordneten Verantwortungsträger:innen besteht die sachpolitische Funktion als Bürgermeister:in vor allem darin, vorgegebene Maßnahmen und Vorschriften im eigenen Verantwortungsbereich umzusetzen. Der eigene Aufgabenbereich wird gemäß der Position in der Macht- und Verwaltungshierarchie definiert und akzeptiert. Bezogen auf die Stellung der Kommune im politischen System wird deutlich, dass die Bürgermeister:innen die unterste Ebene als Vorteil ansehen:

17: [...] bin ich sehr sehr stolz darauf, dass das bei uns so gut funktioniert, also ich denke mal, dass das in kleinen Ortschaften besser funktioniert wie in einer großen Stadt [...] (BM17, Pos. 18)

In der Funktion als Bürgermeister:in zeigt sich BM17 erleichtert und stolz darüber, dass die Umsetzung konkreter Beschlüsse während der Corona-Pandemie „bei uns“ in der kleinen Kommune bisher sehr gut funktioniert hat. Im Gespräch wird ein struktureller Unterschied zwischen „kleinen Ortschaften“ und der nicht näher definierten „großen Stadt“ aufgezeigt. Sachlich und funktional gesehen unterscheidet sich der eigene, sachpolitisch verstandene Verantwortungsbereich in einer kleinen Kommune von dem in größeren Städten und in den übergeordneten politischen Ebenen. Die Gesprächspartner:innen sind dabei der Ansicht, dass die übergeordneten Ebenen von den Erfahrungen aus der kommunalen Praxis profitieren können:

18: [...] wenn man was Kritisches bemerken darf, [...] dass die, die dann die Regelungen festgezurr haben, zumindest aus meiner Sicht, vielleicht nicht unbedingt ähm genügend Kontakt zur Basis hatten [...] (BM18, Pos. 20)

Auf der untersten Ebene der Macht- und Verwaltungshierarchie sehen die Bürgermeister:innen bei sich und den Kommunalverwaltungen kleiner Städte und Gemeinden großes Potenzial, Probleme zu kommunizieren, ausreichend Kontakt zu den Bürger:innen herzustellen und so zur Stärkung des Staatsapparates beizutragen. Sachliche Kritik, die auf kommunalen Praxiserfahrungen an der „Basis“ beruht, wird als wichtiger Impuls und für ein verbessertes Steuerungshandeln des gesamten Mehrebenensystems vorgetragen. So wurden im Kontext der Corona-Pandemie Entscheidungen getroffen, die aus kommunaler Perspektive problematisch waren oder mit den Lebensrealitäten vor Ort kollidierten. Die behutsame Hinführung von BM18, etwas „Kritisches bemerken“ zu dürfen („darf“), verdeutlicht den Anspruch, Kritik am Pandemie-Management der Landes- und Bundespolitik sehr sachlich und konstruktiv vorzutragen. Die Übernahme von sachpolitischer Verantwortung und die Vorbildfunktion der kleinen Kommune wird besonders im Kontext der Corona-Pandemie deutlich, zeigt sich allerdings auch im Hinblick auf den Umgang und die Bewältigung von strukturellen Problemen der ländlichen Region:

18: [...] insofern ähm sind wir von der Infrastruktur her sehr gut aufgestellt, ohne uns jetzt zu sehr loben zu wollen [...] (BM18, Pos. 4)

13: [...] wir haben auch relativ stabile Einwohnerzahlen, also blicken wir jetzt mal auf die Entwicklung im ländlichen Raum, dass man da recht deutliche Verluste teilweise auch verzeichnen muss, also bei uns hat sich es jetzt stabilisiert [...] (BM13, Pos. 27)

Nach Ansicht der Bürgermeister:innen kann die eigene Gemeinde selbst unter den schwierigen strukturellen Bedingungen erfolgreich gemanagt werden. Daher können andere Kommunen vom eigenen, erfolgreichen Handeln lernen und profitieren. Der eigene Erfolg wird durch Indikatoren wie gute „Infrastruktur“ und stabile „Einwohnerzahlen“ belegt und im relativen Vergleich zu anderen Kommunen in der ländlichen, strukturschwachen Region präsentiert. Hervorgehoben wird dabei die eigene sachpolitische Verantwortungsübernahme, mit der es gelingt, entgegen regionalen Entwicklungstendenzen erfolgreich zu sein. Unterstrichen wird, dass Entscheidungen in den kommunalpolitischen Gremien zu erfolgreicher Sachpolitik vor Ort führen, weshalb die eigenen Gemeinden als Vorbilder für andere angesehen werden. Dabei wird von den Bürgermeister:innen im Muster „Verantwortung“ grundsätzlich die Sachlichkeit politischer Debatten und der Respekt gegenüber allen politischen Verantwortungsträger:innen eingefordert. Entsprechend wird die AfD zurückgewiesen, da sich die Partei mit falschen Behauptungen gezielt unsachlich verhält und Gefühle wie Wut und Frustration bespielt:

13: [...] es fühlt sich manchmal so an wie wenn das (...) aus Boshaftigkeit so gemacht wird um die Menschen zu gängeln, ne das ist ja so das was man da unterstellt, aber das ist ja völlig falsch [...] (BM13, Pos. 47)

BM13 beklagt, dass die meisten Beiträge der AfD von sachlich falschen Behauptungen („völlig falsch“) über Fakten sowie gegenüber führenden Politiker:innen geprägt sind. Beispielsweise, wenn im Kontext der Corona-Pandemie Vertreter:innen der AfD den politischen Verantwortungsträger:innen in Bund und Ländern „Boshaftigkeit“ und Desinteresse gegenüber den Bürger:innen unterstellen („was man da unterstellt“). Aus der Perspektive „Verantwortung“ ist es sehr problematisch, durch gezielte Falschbehauptungen destruktive Gefühle und negative Emotionen zu bestärken und voranzutreiben. Dadurch wird der Respekt gegenüber politischen Verantwortungsträger:innen untergraben und unsachliche Debattenbeiträge normalisiert. Entsprechend wird die Versachlichung von Debatten und die individuelle Verantwortungsübernahme gefordert – lokalpolitisch vor Ort und allgemein in politischen Diskussionen:

18: [...] ich sage es mal salopp, das ist alles Mist, was so gemacht wird, und es sind immer andere Schuld, und die in Berlin, und die in LANDESHAUPTSTADT, und da wird die Schuld immer gerne abgewälzt, ehe mal vielleicht auch das Gehirn einschaltet und sagt Mensch, was kann ich denn selbst dafür tun [...] (BM18, Pos. 10)

BM18 blickt mit großem Unverständnis auf die Art und Weise, wie die pauschale und vereinfachende Rhetorik der AfD verfängt und die Verantwortungsträger:innen auf Landes- und Bundesebene diskreditiert werden. Die unsachliche Polemik wird dafür verantwortlich gemacht, dass Schuldverschiebungen und Opferrollen („Schuld immer gerne abgewälzt“), mangelnde Verantwortungsübernahme („immer andere Schuld“), Denkfaulheit („Gehirn einschaltet“) und fehlende Eigeninitiative („was kann ich denn selbst dafür tun“) diskursiv normalisiert und (partei-)politisch beheimatet werden. Die Bürgermeister:innen stellen sich aus sachpolitischer Verantwortung gegen die AfD, die bewusst aus der Frustration der Menschen politisches Kapital schlägt und gezielt pauschale Unzufriedenheit bestärkt. Der AfD wird vor allem vorgeworfen, sich unsachlich, respekt- und verantwortungslos zu verhalten: Da grundsätzlich alles schlechtgeredet und keine Verantwortung übernommen wird, können weder die Partei noch ihre Wähler:innen in eine sachpolitische Diskussion eintreten.

Dieser sachliche Umgang lässt jedoch ein gewisses Möglichkeitsfenster für eine Verständigung offen: Wenn sich lokale AfD-Vertreter:innen, besonders bei kommunalpolitischen Entscheidungen, weitestgehend sachlich und zudem respektvoll verhalten, steht einer Zusammenarbeit wenig im Weg. Basierend auf einem instrumentellen Politikverständnis ist im Muster „Verantwortung“ auf sachlicher Ebene prinzipiell eine Verständigung und eine Zusammenarbeit mit der AfD möglich, beispielsweise um bei Abstimmungen die nötigen Mehrheiten zu erzielen. Normative Wertvorstellungen bilden im Muster „Verantwortung“, wo sehr sachpolitisch argumentiert wird, kein Ausschlusskriterium.

8.3 Resignation

Die Argumentation der Bürgermeister:innen 3, 6 und 14 ist vom Muster „Resignation“ geprägt. In diesen Gesprächen verbinden sich nicht-erfüllte Erwartungen an ein kümmerndes Rollenverständnis mit einer persönlichen Positionierung als Bürger:in. Erwartungen können nicht erfüllt werden, was sich in umfassender Resignation bemerkbar macht. So wird etwa

apathisch zur Kenntnis genommen, dass die kommunalpolitische Entscheidungsfähigkeit durch Bürokratie und Verwaltungsvorschriften massiv eingeschränkt ist:

3: [...] da sagt das Baugesetzbuch, Außenbereich geht nicht, so, und da sagt jede Behörde, schau in das Gesetzbuch rein, was willst du (...) und damit gewinnen wir aber keine jungen Leute für das Dorf (...) wir haben eben sehr viele Naturschutzgebiete [...] und wenig (...) Baumöglichkeiten [...] (BM3, Pos. 101)

BM3 konstatiert, dass die Kommune aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmungen über wenige Gebiete verfügt, die bebaut werden dürfen. Resigniert wird konstatiert, dass kommunalpolitische Entscheidungen über Bauanträge irrelevant sind („was willst du“), da ohnehin die übergeordnete Gesetzgebung gilt und die entsprechenden Aufsichtsbehörden das letzte Wort haben. Angesichts von Reglementierungen zum Außenbereich und mehrerer Naturschutzgebiete werden kommunalpolitisch kaum Handlungsmöglichkeiten gesehen, junge Menschen für den Zuzug in die Gemeinde zu gewinnen, etwa durch die Ausweisung eines Neubaugebiets. Die Kritik wird von BM3 sehr persönlich geschildert („du“), nach einem intuitiven Gerechtigkeitsempfinden sorgen rechtliche Bestimmungen und die Entscheidungen übergeordneter Behörden für große Einschränkungen. In Bezug auf die Stellung der kleinen Kommune im politischen System wird beklagt, dass vom Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung nicht viel übrigbleibt:

14: [...] was da für Milliarden verbrannt werden, auf diesen Ebenen der Verwaltungshierarchie, ich reiche in Brüssel jetzt mal drei Milliarden für / für den ländlichen Raum aus, ehe hier unten bei uns etwas ankommt [...] (BM14, Pos. 80)

BM14 stellt anhand einer verfehlten Förderpolitik exemplarisch dar, dass die Probleme und Belange der kleinen Kommune im politischen Mehrebenensystem kaum von Bedeutung sind. Die eigene kleine Gemeinde im ländlichen Raum wird auf der untersten Ebene („hier unten bei uns“) einer langen Verwaltungshierarchie eingeordnet, die bis hinauf zur abstrakten Europäischen Union reicht („Brüssel“). Beklagt wird, dass die Arbeits- und Wirkweise übergeordneter politischer Ebenen die Selbstständigkeit der Kommune einschränkt und untergräbt. Anstatt die Kommunen eigenständig über ausreichend finanzielle Mittel verfügen zu lassen, gehen durch den übermäßig hohen Verwaltungsaufwand und die verschie-

denen Akteur:innen im Mehrebenensystem dringend benötigte Finanzmittel verloren („Milliarden verbrannt“). Die Bürgermeister:innen sehen die kommunale Eigenständigkeit stark eingeschränkt und nehmen resigniert zur Kenntnis, durch eine „ausufernde Bürokratie“ (BM6, Pos. 139) und ein Übermaß an Verwaltungsvorschriften bestimmt zu sein:

14: [...] diese Bürokratie erstickt diese Gesellschaftsordnung, die Bürokratie die würgt diese Demokratie ab [...] (BM14, Pos. 2)

3: [...] man muss ganz einfach die Demokratie akzeptieren [...] (BM3, Pos. 9)

Das Hauptproblem wird von den Gesprächspartner:innen in den Vorschriften und der „Bürokratie“ gesehen, die verallgemeinernd als sehr große Bedrohung für die „Gesellschaftsordnung“ aufgefasst wird. Durch übermäßige Vorschriften wird nicht nur die Entscheidungsfähigkeit der kommunalpolitischen Gremien konterkariert, sondern metaphorisch die demokratische Gesellschaftsordnung „erstickt“ und abgewürgt („würgt [...] ab“). BM3 führt an, dass „die Demokratie“ in der gegenwärtigen Ausprägung nicht die Mitbestimmung fördert, sondern apathisch akzeptiert werden muss. Es wird keine Möglichkeit gesehen, Einfluss zu nehmen oder Veränderungen zu gestalten, stattdessen müssen die gegebenen Umstände hingenommen werden.

Der spezifische Kontext der Corona-Pandemie wird von den Bürgermeister:innen im Argumentationsmuster „Resignation“ kaum thematisiert und bildet in den Gesprächen nur ein Randthema. Die Herausforderungen der Pandemie werden von einer allgemein empfundenen Handlungsunfähigkeit und grundsätzlichen Problemen der kommunalen Eigenständigkeit überlagert. Aus dieser Perspektive stellt die Pandemie eines von vielen Phänomenen dar, welche die Kommune und die Tätigkeit vor Ort fremdbestimmen. Deutlich wird, dass das resignierte Argumentationsmuster mit einer umfassenden persönlichen Erschöpfung der Gesprächspartner:innen einhergeht:

3: [...] man nimmt auch viel de / viele Dinge ähm mit nach Hause, wacht in der Nacht auf, [...] ja es verfolgt einen dann, das kann man nicht einfach sagen jetzt sch / schließe ich ab, jetzt will ich das alles vergessen, also das funktioniert nicht in / in all / zumindestens bei mir nicht [...] (BM3, Pos. 91)

Mit großer Offenheit wird von persönlicher Erschöpfung und einer hohen psychischen Belastung durch die Tätigkeit als Bürgermeister:in berichtet

(„nimmt viele Dinge [...] mit nach Hause“; „wacht in der Nacht auf“). BM3 bekennt sehr persönlich, die Tätigkeit als Bürgermeister:in nach Dienstschluss eigentlich „vergessen“ zu wollen, sich vom Arbeitsalltag jedoch „verfolgt“ zu fühlen. Im Gespräch wird der persönliche Wunsch nach Ruhe und Abstand geäußert, allerdings fällt BM3 nach eigener Aussage das Abschalten sehr schwer bzw. ist gar nicht möglich. Im Muster „Resignation“ sprechen die Bürgermeister:innen 3, 6 und 14 eigenständig und spontan gesundheitliche Probleme an, zudem wird vom geplanten Rückzug aus dem Amt berichtet:

3: [...] da höre ich da jetzt dann auf (ganz leise) (...) da muss ich nur noch schauen, dass man bis dahin gesund bleibt [...] (BM3, Pos. 113)

6: [...] ich meine, das / das laugt schon auf / es laugt schon aus [...] (BM6, Pos. 120)

14: [...] dann hast du schon manchmal die Meinung (...) warum sitze ich überhaupt noch hier (...) warum tue ich mir das noch an (...) ne (...) (BM14, Pos. 26)

Offenkundig sehen die Bürgermeister:innen die eigene Gesundheit in Gefahr. BM3 möchte gesund bleiben („gesund bleibt“) und BM6 fühlt sich ausgelaugt („laugt schon aus“). Von BM14 wird die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in als persönliche Belastung wahrgenommen, die wenig Freude bereitet („warum tue ich mir das noch an“). Die Gesprächspartner:innen artikulieren konkrete Überlegungen, aus dem Amt als Bürgermeister:in auszuschcheiden: BM3 sehnt das Ende der aktuellen Amtsperiode herbei („da höre ich da jetzt dann auf“), hofft bis dahin gesund zu bleiben und schließt eine weitere Amtsperiode aus. Auch BM14 gibt an, „schon manchmal“ die Ausübung des Amtes in Frage gestellt zu haben und die eigene Arbeit als Zumutung zu empfinden („warum sitze ich überhaupt noch hier“). Die Gesprächspartner:innen haben nach eigener Einschätzung kein Mittel und keine Strategie, sich gegen diese Umstände zur Wehr zu setzen.

Die Gespräche zeigen dabei, dass die persönliche Belastung im Zusammenhang mit der eingeschränkten Rollenerfüllung als kümmernder/kümmernde Bürgermeister:in steht. Die Anspruchshaltung, sich möglichst um alle kleinteiligen Probleme vor Ort kümmern zu wollen, führt in Kombination mit der eingeschränkten Handlungsfähigkeit zu persönlicher Hoffnungs- und Mutlosigkeit. Das Argumentationsmuster „Resignation“ ist von einer apathischen Haltung hinterlegt die auch im Umgang mit der AfD deutlich wird:

14: seitdem die extremen Parteien dabei sind, ist schon schlimm [...] (BM14, Pos. 44)

14: [...] denen gehts ja eigentlich nur noch, wie kann ich den klein machen, wie kann ich ähm den / den / das Wort im Mund umdrehen, wie kann ich ähm ihn irgendwo angreifen, was hat er jetzt wieder für einen Satz erzählt, da zeige ich ihn doch gleich einmal in der Kommunalaufsicht an (...) [...] das / das lernen die schnell, wie man auf dieser Ebene dann auch nur mal Stimmung macht [...] (BM14, Pos. 48)

BM14 beklagt, dass sich die Stimmung im Gemeinderat der Kommune durch den Einzug von Kandidat:innen der AfD, die als (rechts-)extreme Partei eingeordnet wird („extremen Parteien“), grundlegend verschlechtert hat. Es wird als besonders „schlimm“ angesehen, dass Kompromisse im Gemeinderat sowie die Konsenskultur der Kommune durch die AfD aktiv untergraben werden. Nach Ansicht von BM14 ist es auch auf kommunaler Ebene das hauptsächliche Ziel der AfD, politische Gegner:innen anzugreifen, zu diskreditieren, kleinzumachen und Tatsachen zu verdrehen. Nach Einschätzung von BM14 ist die AfD ausschließlich („nur“) an Streit und Konfrontation interessiert. Entgegen den Erwartungen an einen ausgleichenden, konsensualen Politikstil sowie an ein vertrauensvolles Miteinander in der Kommune wird der AfD vorgeworfen, prinzipiell dagegen zu sein und zentrale Werte des Dorfgemeinschaftslebens zu untergraben. Konkret berichtet BM14 davon, wegen einer bestimmten Äußerung bei der Kommunalaufsicht angezeigt worden zu sein. Resigniert wird festgestellt, dass Vertreter:innen der AfD auch in den Kommunen sehr schnell lernen, mit welchen Manövern sich schlechte Stimmung erzeugen lässt und mit welchen Instrumenten politische Verantwortungsträger:innen angegriffen werden können.

Die Gespräche machen deutlich, dass den Bürgermeister:innen im Muster „Resignation“ die mentale Stärke fehlt, sich aktiv gegen die persönlichen Angriffe zu wehren. Auch BM14 reagiert auf die persönlichen Angriffe, die falschen Anschuldigungen und die Anzeige bei der Kommunalaufsicht mit Passivität und Rückzug. Im Muster „Resignation“ distanzieren sich die Bürgermeister:innen zwar von der AfD, die als extreme politische Partei klassifiziert wird („extremen Parteien“). Dennoch werden die Agitationen apathisch zur Kenntnis genommen: Aufgrund persönlicher Erschöpfung wird das verstärkte Auftreten der Rechtspopulisten resigniert und passiv hingenommen, offenbar bestehen weder Mittel noch Strategien, sich angemessen zur Wehr zu setzen.

8.4 Eigenständigkeit

Die Bürgermeister:innen 2, 8, 12 und 19 argumentieren nach dem Muster „Eigenständigkeit“. Hier verbindet sich das erfüllte kümmernde Rollenverständnis mit einer fachlichen Positionierung als Bürgermeister:in. Im Zentrum der Darstellungen steht die lokale Eigenständigkeit, was in Bezug auf die Tätigkeit als Bürgermeister:in deutlich wird:

2: [...] ich sehe mich ja auch nach wie vor nicht als Politiker ne, auch wenn ich mittlerweile sicherlich Kommunalpolitiker bin, so / so / so sagt man wohl dazu (lacht) aber ähm das ist für mich ähm also das ist für mich immer noch (...) immer / immer noch ein bisschen abstrakt [...] (BM2, Pos. 70)

BM2 lehnt in der Tätigkeit als Bürgermeister:in die Bezeichnung „Politiker“ ab, weil sie als zu „abstrakt“ für die eigene Arbeit in der Kommune angesehen wird. Die Abgrenzung erfolgt jedoch sehr fachlich: BM2 setzt sich mit verschiedenen Begriffen auseinander, um eine eigenständige Bezeichnung für die kommunalpolitische Tätigkeit im Amt als Bürgermeister:in zu finden. Humorvoll wird der eigenständige Charakter der Tätigkeit als Bürgermeister:in unterstrichen, die vor allem durch alltägliches Kümern und Sorgen geprägt ist. Den Bürger:innen soll möglichst auf Augenhöhe begegnet werden, damit unterscheidet sich die lokale Tätigkeit von den übergeordneten Ebenen:

12: [...] da sind Landespolitiker und Bundespolitiker insbesondere ganz weit weg, [...] und bei uns ist es (...) manchmal so direkt, dass es unmittelbar nach der Sitzung ähm schon am nächsten Tag die Reaktionen gibt [...] (BM12, Pos. 4)

Nach Schilderung von BM12 findet die eigene Tätigkeit in direktem und unmittelbarem Austausch mit den Bürger:innen statt, die eigenen Ansprüche können durch lokale Herangehensweisen und Problemlösungen erfüllt werden. Aus Sicht von BM12 sind die übergeordneten Politiker:innen von Konsequenzen ihrer Entscheidungen nicht oder kaum betroffen, während die eigene Tätigkeit vor Ort sofort „Reaktionen“ der Bürger:innen hervorruft. Die Gesprächspartner:innen sehen sich in ihrer Funktion als kommunale Akteur:innen gegenüber den Bürger:innen direkt und unmittelbar rechenschaftspflichtig. Die Sphäre der kommunalen Politik wird dabei als eigenständig und losgelöst von der Landes- und Bundespolitik präsentiert: Während in Land und Bund eine große Distanz zwischen Bürger:innen

und Politiker:innen herrscht, sind kommunalpolitische Entscheidungen direkt greifbar.

Im Kontext der Corona-Pandemie ist es aus Sicht der Bürgermeister:innen nötig und möglich, sich sehr intensiv um die Sorgen und Nöte der Bürger:innen zu kümmern. Anders als in der Landes- und Bundespolitik kann im lokalen Rahmen eigenständig und sehr individuell auf spezifische Herausforderungen reagiert werden. Doch auch über die aktuellen Herausforderungen der Pandemie hinaus wird die Selbstständigkeit der Kommune betont. Sichtbar wird die Überzeugung, dass vor Ort der Stadt- bzw. Gemeinderat eigenständige Lösungen für globale Themen entwickeln kann:

19: [...] haben da dieses Klimaschutzkonzept gemacht, und das eine oder andere daraus haben wir dann auch umgesetzt (...) [...] da waren wir ein bisschen (...) ja, vielleicht ein bisschen schneller wie die anderen, ne (...) auch auf dem Dorf ne (lacht) (BM19, Pos. 68)

BM19 erzählt davon, dass vor Ort ein eigenständiges „Klimaschutzkonzept“ erstellt wurde und einige konkrete Ideen daraus umgesetzt werden konnten. Die Relevanz des Themas Umwelt- und Naturschutz wurde in der Kommune frühzeitig erkannt und eigenverantwortlich bearbeitet. Nach Wahrnehmung der Bürgermeister:innen ist es kommunalpolitisch möglich, vor Ort selbstständige Beiträge zu leisten. Hier können konsensuale Lösungen erarbeitet werden, etwa durch „Freiflächen-Photovoltaik“ (BM12, Pos. 2) oder indem die Bürger:innen durch „Nachrangdarlehen“ (BM19, Pos. 62) am Bau von Windkraftanlagen beteiligt werden.

Die Gesprächspartner:innen im Muster „Eigenständigkeit“ unterstreichen, dass auch für globale Zukunftsthemen vor Ort lokale Lösungsansätze entwickelt werden können. BM19 spricht der eigenen Kommune daher eine regionale und bundesweite Vorreiterrolle zu („vielleicht ein bisschen schneller wie die anderen“). In Kontrast zur Bundespolitik und zu größeren Städten wird humorvoll betont, dass es „auch auf dem Dorf“ möglich ist, ein globales Thema frühzeitig zu erkennen und zu bearbeiten. Weiter können die regionalen Strukturprobleme durch lokale Lösungen bearbeitet werden, etwa durch ein gemeinsames Projekt zum „Thema sanfter Tourismus“ (BM2, Pos. 2) oder die eigenständige Etablierung von Nahversorgern in der Kommune („wir sind auch hier autark“; BM8, Pos. 24). Entsprechend wird mit Blick auf die Stellung kleiner Kommunen im politischen System das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung hervorgehoben:

2: [...] wenn man den Kommunen [...] einfach irgendwo ein / ein / ein gewissen / gewisse Mittel zur Verfügung stellt und die / die auch unter

Eigenverantwortung belässt, [...] da traut man den Kommunen oftmals noch (...) viel / vielleicht ein / ein bisschen zu wenig zu [...] (BM2, Pos. 14)

BM2 plädiert aus fachlicher Position dafür, die „Eigenverantwortung“ der Kommunen zu sichern und zu schützen. Dazu sind vor allem die finanziellen Grundlagen zu schaffen, etwa indem die Gemeinden voraussetzungslos und eigenständig über finanzielle Ressourcen verfügen können. Aus funktionaler Perspektive als Bürgermeister:in wird betont, dass diese Mittel unter lokaler Eigenständigkeit gezielt genutzt werden können. Deutlich wird dabei auch, dass die gegenwärtige finanzielle Situation der Kommunen als mangelndes Vertrauen in die Selbstverwaltungsfähigkeit der Kommunen aufgefasst wird, denn oftmals, so BM12, herrscht „Misstrauen“ (Pos. 48). Kritisiert und in die Pflicht genommen werden somit die übergeordneten Ebenen der Länder und des Bundes: Diese müssen aus Sicht der Bürgermeister:innen mehr Vertrauen in die lokale Eigenständigkeit aufbringen und diese auch finanziell absichern.

Die Kritik wird dabei aus fachlicher Perspektive als Bürgermeister:in möglichst differenziert und konstruktiv vorgetragen, um Rechtmäßigkeit und Zweckdienlichkeit einer gestärkten kommunalen Eigenverantwortung hervorzuheben. Der sachliche Charakter der Kritik wird im Gespräch mit BM2 durch das häufige Absetzen der Rede, die Suche nach Worten und zahlreiche Relativierungen („vielleicht“; „ein bisschen“) auch sprachlich erkennbar. Während die Kritik an den übergeordneten politischen Ebenen sehr sorgsam formuliert wird, positionieren sich die Bürgermeister:innen im Muster „Eigenständigkeit“ mit sehr klarer Sprache gegenüber der AfD:

8: [...] wo ich ein Problem habe ist mit der AfD, weil sie einfach sagt, das ist dieses Aus für Deutschland, das ist / da haben sie einfach zu viel Toleranz gegenüber auch absolut rechten Socken die sie in ihren eigenen Reihen haben, und das ist nicht mein Ding, also da muss ich sagen, da / da / da ist mein Verständnis vom / vom Umgang mit Menschen und das ist / da sind wir Lichtjahre voneinander entfernt [...] (BM8, Pos. 36)

Im Argumentationsmuster „Eigenständigkeit“ sind die kümmernden Bürgermeister:innen sehr um einen konsensualen Umgang bemüht, aus ihrer Sicht können lokale Probleme nur durch gemeinsames Handeln bewältigt werden. Der AfD wird daher vorgeworfen, zentrale Wertvorstellungen sowie ein konsensuales und ausgleichendes Miteinander systematisch zu untergraben. BM8 betont, mit der AfD explizit „ein Problem“ zu haben und insbesondere beim zwischenmenschlichen Umgang „Lichtjahre von-

einander entfernt“ zu sein. Zudem werden die rechtsextremen Umtriebe innerhalb der AfD erkannt, als solche benannt und normativ verurteilt („absolut rechten Socken“). Mit Nachdruck distanziert sich BM8 entschieden von den Positionen der AfD, die in klarem Widerspruch zu den eigenen politischen Überzeugungen und Grundwerten stehen. Weiter wird der populistische Politikstil zurückgewiesen, mit dem Wähler:innen durch plumpe Behauptungen auf der Gefühlsebene angesprochen werden. Durch die populistische Rhetorik werden komplexe Zusammenhänge vereinfacht und mit pauschalen Parolen wird schlechte Stimmung verbreitet („Aus für Deutschland“).

In der Konsequenz zeigen die Gespräche, dass die Bürgermeister:innen nach dem Argumentationsmuster „Eigenständigkeit“ die normative Überzeugung und die mentale Stärke haben, sich aktiv für ein gemeinschaftliches Miteinander einzusetzen und die AfD klar zurückzuweisen. Entgegen den politisch rechten Positionen und der populistischen Rhetorik dienen die Erfahrungen aus den eigenen Kommunen als positive Gegenbeispiele: Die Bürgermeister:innen sind überzeugt, dass ein ausgleichender und konsensueller Umgang miteinander möglich ist und zu lokal eigenständigen Lösungen führt, auch bei globalen Problemen und zukünftigen Phänomenen.

8.5 Teilhabe

Die Bürgermeister:innen 4, 10, 15 und 16 argumentieren nach dem Muster „Teilhabe“. Die Gesprächspartner:innen verbinden erfüllte Erwartungen an ein ermöglichendes Rollenverständnis mit einer objektiven Positionierung als Expert:in. Die Gespräche sind von der objektiv präsentierten Ansicht getragen, dass die direkt- und basisdemokratische Teilhabe der Bürger:innen gestärkt werden soll und kann. Dieser Argumentation folgend wird besonders das partizipative Potenzial der kommunalen Politik hervorgehoben:

4: [...] weil ich überzeugt davon bin dass (...) wenn es um Demokratie und die Zukunft dieses Landes geht, reden wir von Kommune, und nicht vom Landtag oder vom Bundestag (...) alles wichtig, aber das zentrale (...) Veränderungspotential was wir zünden müssen liegt hier [...] (BM4, Pos. 34)

BM4 sieht in der Sphäre kommunaler Politik die Besonderheit, dass hier die Bürger:innen an der Politik teilhaben können. Durch ihre Beteiligung

wird nicht nur die Kommunalpolitik vor Ort belebt, sondern es werden auch partizipative und innovative Impulse für die demokratische Zukunft des gesamten Landes gesendet. Objektiv gesehen ist es kommunalpolitisch besonders gut möglich, die Bürger:innen teilhaben zu lassen und so Demokratie erfahr- und erlebbar zu machen. Aus der Perspektive als Expert:in sieht BM4 in der direkten und alltagsnahen Teilhabe an der Kommunalpolitik das zentrale und entscheidende „Veränderungspotential“, das gemeinsam aktiviert werden muss. Anhand entsprechender Partizipationsmöglichkeiten können sich die Bürger:innen als gleichberechtigte Akteur:innen („dass sie ernst genommen werden“; BM16, Pos. 14) und gleichwertige Gesprächspartner:innen („dass ihre Meinung auch wichtig ist“; BM16, Pos. 14) politisch wahrnehmen.

Vor Ort gelingt es den Bürgermeister:innen durch verschiedene Angebote wie „Bürgerworkshops“ (BM16, Pos. 14) das „Engagement aus der Bürgerschaft“ (BM10, Pos. 18) zu wecken und kommunalpolitisch zur Geltung kommen zu lassen. Durch die direkte und basisdemokratische Einbindung der Bürger:innen unterscheiden sich kommunalpolitische Entscheidungsprozesse prinzipiell von denen der Landes- und Bundespolitik. Objektiv wird erörtert, dass die Kommunen eine stabilisierende Wirkung für das gesamte politische System entfalten können, da die lokale Ebene einen einzigartigen Erfahrungsraum für politische Teilhabe bildet:

16: [...] auf kommunaler Ebene kann man so viel gestalten, [...] man hat den direkten Draht zu den Bürgern, man kann wirklich Probleme lösen, unkompliziert, das kann ich in anderen Ebenen nicht (...) (BM16, Pos. 84)

Nach Wahrnehmung von BM16 bieten kleine Städte und Gemeinden einen einzigartigen Möglichkeitsrahmen, denn hier kann viel gestaltet, bewegt und verändert werden. Bezogen auf die Stellung im politischen System bestehen auf kommunaler Ebene Chancen, die auf den übergeordneten Ebenen so nicht vorhanden sind. Unterschiede zwischen den Ebenen des politischen Systems werden möglichst objektiv eingeordnet, um anschließend die Besonderheiten der Kommunen hervorzuheben. Vorteile werden im direkten Austausch mit den Bürger:innen („direkten Draht“) gesehen sowie darin, dass es vor Ort möglich ist, unkompliziert, pragmatisch und praxisnah Probleme zu lösen. In Abgrenzung zu den übergeordneten politischen Ebenen bietet die kommunale Ebene besondere Möglichkeiten, die sich auf die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in auswirken:

16: [...] es gibt ja unterschiedliche Arten von Politikern, und ich bin glaube ich eher so der Kommunalpolitikertyp, [...] es gibt welche, die gehen wahrscheinlich als Abgeordneter total in ihrem ähm in dem Metier auf, und die Besprechung dort, und dort, und Zeug, und, aber das / ich will lieber was schaffen und was machen und / das man dann auch sieht (BM16, Pos. 128)

Objektiv wird aufgeschlüsselt, dass es unter politischen Verantwortungsträger:innen unterschiedliche persönliche Präferenzen und unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte gibt („unterschiedliche Arten von Politikern“). Unterschiede zwischen den politischen Verantwortungsträger:innen auf den verschiedenen Ebenen und die eigene Rolle als Bürgermeister:in werden möglichst differenziert dargestellt. In der eigenen Tätigkeit definiert sich BM16 selbst als „Kommunalpolitikertyp“ und grenzt sich damit von den Akteur:innen der übergeordneten politischen Ebenen ab, etwa den Abgeordneten in Land- und Bundestag.

Erkennbar wird dabei auch ein charakteristischer Kontrast zum Titel Bürgermeister:in: Während in den Argumentationsmustern „Verantwortung“ und „Eigenständigkeit“ die eigene Tätigkeit spezifisch auf das Amt und die Funktion als „Bürgermeister“ (BM5, Pos. 2; BM12, Pos. 4) bezogen wird, fokussieren sich die Gesprächspartner:innen im Argumentationsmuster „Teilhabe“ vor allem auf die konkreten Möglichkeiten zur Inklusion der Bürger:innen. Sie hangeln sich nicht an der Tätigkeitsbezeichnung Bürgermeister:in entlang, sondern erörtern möglichst objektiv und auffallend distanziert die eigenen Arbeitsschwerpunkte:

15: [...] man muss die Situation so nehmen wie sie ist und dann damit umgehen, und (...) die Leute, die man hat, die sind halt einfach da, ob man die jetzt persönlich mag oder ob man mit denen gerne zusammenarbeiten will, ähm d / das hilft alles nicht [...] (BM15, Pos. 66)

Nach Auffassung von BM15 erfordert es die kommunalpolitische Tätigkeit, die Bürger:innen umstandslos anzunehmen und zu versuchen, ein konstruktives Arbeitsklima zu schaffen. Die Personen mit ihren Meinungen und Präferenzen sind zu respektieren, unabhängig von persönlichen Wünschen oder Vorstellungen. Erkennbar wird eine objektive und distanzierte Haltung: Persönliche Meinungen oder private Präferenzen müssen ausgeblendet werden („ob man die jetzt persönlich mag“), ebenso Ansprüche, die an den Titel oder die Funktion als Bürgermeister:in geknüpft sind.

Deutlich wird dies auch im Kontext der Corona-Pandemie: Sie wird mit den verschiedenen sachpolitischen und sozialen Herausforderungen

möglichst objektiv angenommen und bestmöglich bearbeitet. Diese objektive Betrachtung schließt ein, dass der Fokus nicht nur auf den Problemen liegt, sondern vor allem Möglichkeiten und positive Komponenten erkannt werden. Grundsätzlich ist das Muster „Teilhabe“ nicht von persönlichen Wunschvorstellungen, sondern vor allem von der Bereitschaft und der Fähigkeit geprägt, eine Gegebenheit oder Situation unter pragmatischen Gesichtspunkten anzunehmen, realistisch einzuschätzen und Lösungen zu entwickeln. Diese objektive Sichtweise beruht dabei auf der Ansicht, dass prinzipiell die Meinungen aller Bürger:innen relevant sind und respektiert werden müssen:

4: [...] diese repräsentative Demokratie muss sich daran erinnern wer ihnen den Auftrag gegeben hat (...) und das ist so ein bisschen abhanden gekommen glaube ich (...) hm (BM4, Pos. 16)

Nach dem argumentativen Muster „Teilhabe“ soll durch die direkte Beteiligung der Bürger:innen ermöglicht werden, was durch die repräsentativen Strukturen nicht angemessen geleistet werden kann. BM4 hebt die Bedeutung der Bürger:innen als Auftraggeber:innen und demokratische Basis repräsentativer Institutionen hervor („Auftrag gegeben“). Gleichzeitig wird die „repräsentative Demokratie“ kritisiert: Aus Sicht von BM4 haben verantwortliche Politiker:innen zum Teil vergessen („daran erinnern“), welche Rolle die Bürger:innen in einer Demokratie einnehmen. Zugleich wird die Skepsis an den Fähigkeiten und dem Willen der übergeordneten Parlamentarier:innen, die Bürger:innen angemessenen zu repräsentieren, dabei möglichst ausgewogen zum Ausdruck gebracht („so ein bisschen“; „glaube ich“).

Die Gespräche sind von der Ansicht hinterlegt, dass alle politischen Akteur:innen in der Verantwortung stehen, die Sichtweisen der Bürger:innen zu respektieren und anzuerkennen. Dies kann vor allem durch direkte Beteiligung gelingen, weniger durch parlamentarische oder parteipolitische Strukturen. Grundsätzlich werden im Argumentationsmuster „Teilhabe“ vorhandene Repräsentationsstrukturen mit einer gewissen Skepsis betrachtet, was auch im Umgang mit der AfD deutlich wird:

10: [...] mittlerweile gibts ja auch hier schon so diese Spaziergänger, die sich dann treffen, und das werden / ja, immer mehr in den Stimmen auch, [...] für die etablierten Parteien, wird das schon spannend werden, wie das jetzt bei den nächsten Wahlen (...) naja so / so laufen könnte (...) [...] (BM10, Pos. 32)

Möglichst neutral und analytisch beschreibt BM10 im Kontext der Corona-Pandemie die „Spaziergänger“, die sich in der Kommune versammeln. Beobachtet wird dabei ein Zuwachs aus der Bevölkerung, was sich auch an den steigenden Wahlergebnissen für die AfD bemerkbar macht („immer mehr in den Stimmen“). Aus der objektiven Perspektive als Expert:in werden die Unzufriedenheit vieler Bürger:innen in der Pandemie und der Stimmenzuwachs für die AfD auf defizitäre Repräsentationsbeziehungen zurückgeführt. Eine persönliche Beurteilung wird von BM10 jedoch vermieden, stattdessen hat die objektive Expert:innen-Perspektive eine technische und weitestgehend wertfreie Betrachtungsweise zur Folge: Sehr distanziert werden die Proteste im Kontext der Corona-Pandemie und die Wahlergebnisse der AfD im Sinne eines sozialen Experiments als „spannend“ beschrieben. Eine persönliche Bewertung oder Positionierung erfolgt nicht. Aus objektiver Expert:innen-Perspektive nimmt BM10 vor allem die „etablierten Parteien“ und die Repräsentant:innen auf der Landes- und Bundesebene in die Pflicht, frustrierte Bürger:innen ernst zu nehmen und (partizipative) Lösungen bereitzustellen. Basierend auf den eigenen Erfahrungen in den Kommunen sind die Bürgermeister:innen im Muster „Teilhabe“ grundsätzlich der Überzeugung, dass den Bürger:innen durch Mitwirkung an politischen Prozessen das Gefühl gegeben werden kann, Entscheidungen aktiv beeinflussen und gestalten zu können.

8.6 Zusammenfassung: Fünf typologische Argumentationsmuster

Als zentrales Ergebnis geht aus den offenen Gesprächen mit den Bürgermeister:innen hervor, dass deren Perspektiven fünf Argumentationsmustern folgen. Die charakteristischen Muster werden im Kontext der Corona-Pandemie deutlich, entsprechen darüber hinaus dem zugrundeliegenden Amts-, Politik- und Systemverständnis sowie der empfundenen Erfüllung der eigenen Erwartungen. Durch die Grounded-Theory-Methodologie können die Hintergründe, Intentionen und Zusammenhänge in den Argumentationen der Bürgermeister:innen nachvollzogen und typologisch geordnet werden. Besonders wird dies im individuellen Umgang der lokalen Akteur:innen mit der AfD sichtbar.

Gegensatz: Die Gesprächspartner:innen 1, 7, 9 und 11 betonen vor dem Hintergrund nicht-erfüllter Erwartungen und aus persönlicher Perspektive vor allem Gegensätze. Sie offenbaren persönliche Ohnmacht, Unverständnis und Frustration. Darüber hinaus wird beklagt, dass staatliche Instan-

zen zu schwach auftreten und entgegen den Interessen der Mehrheit der Bevölkerung handeln. Die Defizite, die in der Macht- und Verwaltungshierarchie ausgemacht werden, führen in der Konsequenz dazu, dass sich die Bürgermeister:innen einer übersteigerten Konkurrenzsituation ausgesetzt sehen und die eigenen Kommunen als Gegenstück zu größeren Städten zu idealisieren. Die Darstellung der eigenen Tätigkeit als Bürgermeister:in und der kommunalen Politik wird benutzt, um aus persönlicher Perspektive die Differenzen zu der übergeordneten Politik und den Politiker:innen zu betonen. Charakteristisch für dieses Argumentationsmuster ist, dass Frustration und Ärger der Bürger:innen sehr gut nachvollzogen werden können. Persönlich zeigen sich die Bürgermeister:innen offen für die AfD, legitimieren diese als Protestpartei und äußern Verständnis für deren Wähler:innen. Die Gesprächspartner:innen heben hervor, dass Systemkritik berechtigt ist, da die übergeordneten politischen Institutionen die Interessen und die Anliegen der mehrheitlichen Bevölkerung in den kleinen Kommunen missachten.

Verantwortung: Die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 5, 13, 17 und 18 folgen dem Muster sachpolitischer Verantwortungsübernahme. Hervorgehoben werden die Erfolge der eigenen Kommune, die auf die eigene Amtsführung als Bürgermeister:in zurückgeführt werden. Sehr sachlich werden die Unterschiede zwischen den verschiedenen politischen Ebenen, Handlungsmöglichkeiten, Zuständigkeiten und Herausforderungen aufgezeigt. Zentraler Dreh- und Angelpunkt der Argumentation ist die sachpolitische Verantwortungsübernahme: Wie andere politische Verantwortungs-träger:innen sehen sich die Bürgermeister:innen verpflichtet, die eigene politische Körperschaft im Rahmen der vorhandenen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten bestmöglich anzuleiten. Sie ordnen sich dazu umstandslos in die Macht- und Verwaltungshierarchie ein, betonen aber, dabei die eigenen Möglichkeiten erfolgreich zu nutzen. Der Erfolg der eigenen Kommune wird als konstruktiver Beitrag angesehen, um anderen Kommunen ein positives Beispiel zu geben und das politische System insgesamt zu stärken. Aus dieser Sicht wird die AfD zurückgewiesen, da die Partei keiner Verantwortung nachkommt, unsachlich diskutiert, mit Emotionen auf Stimmenfang geht und keinen Respekt vor politischen Ämtern und Institutionen zeigt. Allerdings ist nach dem Muster sachpolitischer Verantwortung prinzipiell eine Zusammenarbeit mit der AfD möglich, wenn dies der politischen Mehrheitsfindung dient oder der Austausch sachorientiert erfolgt.

Resignation: Die Gespräche mit den Bürgermeister:innen 3, 6 und 14 sind vor allem von persönlicher Resignation geprägt. Die Erwartungen an die eigene Tätigkeit als Bürgermeister:in, die kommunalpolitischen Handlungsmöglichkeiten und das Prinzip der Selbstverwaltung können nicht erfüllt werden. In der Konsequenz wird deutlich, dass sich die Gesprächspartner:innen selbst als irrelevant wahrnehmen, Symptome persönlicher Erschöpfung zeigen und resigniert aus der Politik zurückziehen. Beklagt werden vor allem die umfassende Bürokratie und fehlende eigene Handlungsmöglichkeiten, was durch die Corona-Pandemie nochmals verstärkt worden ist. Die Gesprächspartner:innen sehen keine Möglichkeiten, etwas an der bestehenden Situation zu ändern oder den wahrgenommenen Zustand zu beeinflussen. Die Gespräche zeigen, dass auf die nicht erfüllten Erwartungen mit Passivität reagiert wird, ein Zustand der psychischen Erschöpfung stellt sich ein und es wird vom Rückzug aus dem lokalpolitischen Amt berichtet. Verstärkt wird dies durch das destruktive Auftreten der AfD: Beklagt wird, dass der ausgleichende und konsensuale Umgang miteinander untergraben wird. Zum Teil sehen sich die Gesprächspartner:innen vor Ort persönlichen Anfeindungen ausgesetzt. Allerdings fehlt den Bürgermeister:innen die mentale Stärke, sich klar gegen die AfD zu positionieren und zu wehren, die populistischen Agitationen werden mit persönlicher Resignation hingenommen.

Eigenständigkeit: In den Gesprächen mit den Bürgermeister:innen 2, 8, 12 und 19 liegt der Fokus auf der lokalen Eigenständigkeit unter dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Die Erwartung an die Tätigkeit als Bürgermeister:in mit dem Rollenverständnis „Kümmern“ wird erfüllt, in der Kommune wird sehr eigenständig und konsensual gehandelt. Im Unterschied zu den übergeordneten politischen Ebenen und der Tätigkeit als Politiker:in werden aus sachlich-funktionaler Perspektive die Vorteile und Besonderheiten kommunaler Politik und des Amtes als Bürgermeister:in hervorgehoben. Aus Sicht der Gesprächspartner:innen profitiert die lokale Politik vor allem vom engen Kontakt und dem regen Austausch mit den Bürger:innen. Aus Sicht der Gesprächspartner:innen ist es unter diesen Voraussetzungen auch in kleinen Kommunen möglich, eigenständige Lösungen für globale Themen, etwa den Klimawandel, zu entwickeln. Konstruktiv wird angemahnt, dass das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung politisch respektiert, rechtlich geschützt und vor allem finanziell gesichert werden muss. Vor dem Hintergrund lokaler Eigenständigkeit distanzieren sich die Bürgermeister:innen deutlich von der AfD. Beklagt wird vor allem, dass die AfD destruktive Stimmung verbreitet und das kon-

sensuale Miteinander untergräbt, darüber hinaus Menschen systematisch verunglimpft und politisch rechte Positionen duldet. Die Ablehnung der AfD wird durch normative Wertvorstellungen begründet und sehr deutlich und nachdrücklich artikuliert.

Teilhabe: Die Gesprächspartner:innen 4, 10, 15 und 16 heben aus objektiver Perspektive die Wichtigkeit der direkten und aktiven Beteiligung der Bürger:innen hervor. Betont werden vor allem die partizipativen Chancen der Kommunalpolitik, das Potenzial der kommunalen Ebene im politischen System und die Möglichkeiten der eigenen Tätigkeit als Bürgermeister:in. Aus objektiver Expert:innen-Perspektive wird die Ansicht vertreten, dass das politische System von der demokratischen Teilhabe auf der kommunalen Ebene profitiert und insgesamt gestärkt werden kann. Die eigenen Erwartungen werden erfüllt, die Gesprächspartner:innen zeigen durch die eigene Arbeit vor Ort, dass die Bürger:innen durch partizipative Elemente ernst genommen werden und mittels verschiedener Angebote aktiv an politischen Prozessen teilhaben können. Das Plädoyer für eine Stärkung direkt- und basisdemokratischer Elemente geht mit einer neutralen und distanzier-ten Erzählperspektive sowie mit Kritik an parlamentarischen und parteipolitischen Repräsentationsstrukturen einher. Die neutrale Positionierung bedeutet in der Konsequenz auch, dass von den Bürgermeister:innen keine persönliche Verantwortung gesehen wird, sich aktiv von der AfD abzugrenzen oder klar Stellung zu beziehen. Die AfD wird als soziales Experiment mit offenem Ausgang betrachtet, wobei vor allem die Repräsentant:innen auf Landes- und Bundesebene in die Pflicht genommen werden.

9. Ergebnisdiskussion: Typologie lokalpolitischer Akteur:innen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

458 Ebd., S. 239.

459 Ebd., S. 245.

460 Ebd., S. 242.

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

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

9.1 Ergänzung und Erweiterung der Forschungsliteratur

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

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

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

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

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

462 Lehmbruch (1975).

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

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

465 Kersting (2021b), S. 36.

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

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

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

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

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

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

9.1.1 Kommunen im politischen System

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.1.2 Kommunalpolitische Prozesse

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

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

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

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

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

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

474 Kersting (2021b), S. 30.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.1.3 Bürgermeister:innen als Akteur:innen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.2 Demokratie an der Basis des politischen Systems

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

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

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

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

9.2.1 Demokratiegefährdende Tendenzen unter Bürgermeister:innen

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

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

494 Schäfer/Zürn (2021), S. 138.

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

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

497 Schäfer/Zürn (2021), S. 164.

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

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

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

498 Merkel (2021), S. 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

511 Ebd.

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

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

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

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

9.2.2 Umgang mit der AfD in den Kommunen

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

514 Ebd., S. 36.

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

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

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

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

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

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

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

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

521 Mudde (2020), S. 129.

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

523 Wodak (2020).

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

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

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

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

9.2.3 (De-)Stabilisierung der Demokratie

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

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

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

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

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

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

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

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

526 Dudek (2021), S. 423.

527 Südekum et al. (2017), S. 27.

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

9.3 Stärkung kommunaler Handlungsfähigkeit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Fazit: Handlungsfähige Bürgermeister:innen und krisenfeste Kommunen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur

- Abt, Jan/Blecken, Lutke/Bock, Stephanie/Diringer, Julia/Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Von Beteiligung zur Koproduktion. Wege der Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft für eine zukunftsfähige kommunale Entwicklung. Springer VS, Wiesbaden 2022.
- Albrecht, Peter-Georg: Zivilgesellschaftliche Koordination in der kommunalen Selbstverwaltung. Eine komparative Untersuchung administrativ-politischer Verfahren und kommunalpolitischer Prozesse. Springer VS, Wiesbaden 2020.
- Almond, Gabriel/Verba, Sidney: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton University Press, Princeton 1963.
- Amlinger, Carolin/Nachtwey, Oliver: Gekränkte Freiheit. Aspekte des libertären Autoritarismus. Suhrkamp, Berlin 2022.
- Arzheimer, Kai/Bernemann, Theresa: „Place’ does matter for populist radical right sentiment, but how? Evidence from Germany.“ In: European Political Science Review 16 (2), 2024, S. 167–186.
- Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Integration in Kommunen. Bedeutung, aktuelle Entwicklung und Perspektiven aus Theorie und Praxis. Springer VS, Wiesbaden 2023.
- Barber, Benjamin R.: Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. University of California Press, Berkeley/Los Angeles 2003 (1984).
- Barber, Benjamin R.: If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities. Yale University Press, New Haven/London 2014.
- Bauer, Joe/Neveling, Tomma: „Kaum Oberbürgermeister mit Migrationshintergrund.“ In: Mediendienst Integration, 06.04.2022. Online: <https://mediendienst-integration.de/artikel/kaum-oberbuergermeister-mit-migrationshintergrund.html> (Zugriff 04.12.2024).
- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus: Sonderförderung Nordostbayern. Förderoffensive Nordostbayern. Online: <https://www.ale-oberfranken.bayern.de/152823/index.php> (Zugriff 04.12.2024).
- Behnke, Nathalie: „Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse.“ In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Corona. Pandemie und Krise. Bonn 2021, S. 215–229.
- Bendel, Petra/Schamann, Hannes/Heimann, Christiane/Stürner, Janina: „Der Weg über die Kommunen. Empfehlungen für eine neue Schlüsselrolle der Kommunen in der Flüchtlings- und Asylpolitik der EU.“ Heinrich-Böll-Stiftung, Februar 2019. Online: https://www.boell.de/sites/default/files/der_weg_uber_die_kommunen_2._auflage.pdf (Zugriff 04.12.2024).

- Berdahl, Daphne: *Where the World Ended. Re-Unification and Identity in the German Borderland*. University of California Press, Berkeley 1999.
- Bergström Tomas/Kuhlmann, Sabine/Laffin, Martin/Wayenberg, Ellen: „Special Issue on Comparative Intergovernmental Relations and the Pandemic: How European Devolved Governments Respond to a Public Health Crisis.” In: *Local Government Studies* 48 (2), 2022, S. 179–190.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Wer, wo, wie viele? Bevölkerungsentwicklung in deutschen Kommunen bis 2040*. Gütersloh 2024.
- Bertelsmann Stiftung/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.): *Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland*. Februar 2008. Online: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_23926_23927_2.pdf (Zugriff 04.12.2024).
- Bethmann, Stephanie: *Methoden als Problemlöser. Wegweiser für die qualitative Forschungspraxis*. Beltz Juventa, Weinheim 2019.
- Bischoff, Ivo/Bönisch, Peter/Haug, Peter/Illy, Annette: *Vertical Grants and Local Public Efficiency*. IWH Discussion Paper, Halle (Saale) 2013.
- Blatter, Joachim/Langer, Phil C./Wagemann, Claudius: *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Springer Fachmedien, Wiesbaden 2018.
- Blesse, Sebastian/Rösel, Felix: *Kreise gewachsen – Bilanz durchwachsen: Zehn Jahre Kreisgebietsreform in Sachsen und Sachsen-Anhalt*. Blickpunkt ifo Institut, Dresden 2018. Online: https://www.ifo.de/DocDL/ifoDD_18-04_34-36_Blesse.pdf (Zugriff 04.12.2024).
- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René: „Effekte von Pandemie und Rezession.“ In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Kommunaler Finanzreport 2021*. Gütersloh 2021.
- Bogumil, Jörg/Gehne, David/Süß, Louisa: *Ehrenamtliche Bürgermeister in Deutschland. Das unbekannte Wesen*. Springer VS, Wiesbaden 2024.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2016.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2023.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska/Reusch, Marie Catherine: *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich. Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem*. Nomos, Baden-Baden 2023.
- Bohnsack, Ralf: *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden*. Verlag Barbara Budrich, Opladen/Toronto 2021.
- Bourdieu, Pierre: „Verstehen.“ In: Bourdieu, Pierre (Hrsg.): *Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft*. Universitätsverlag Konstanz, Konstanz 1998, S. 779–822.
- Bourdin, Sebastien/Levratto, Nadine: „The spatial footprint of COVID-19 and local policy answers.“ In: *Regional Studies* 58 (2), 2024, S. 255–262.

- Brachert, Matthias/Gabriel, Oscar W./Heyme, Rebekka/Holtmann, Everhard/Jaech, Tobias/Kleine, Aya Isabel/Maier, Jürgen: Politische Partizipation in Ostdeutschland. Abschlussbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Halle (Saale) 2019.
- Braun, Sebastian/Hansen, Stefan/Ritter, Saskia: „Vereine als Katalysatoren sozialer und politischer Kompetenzen? Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung.“ In: Schwalb, Lilian/Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Springer VS, Wiesbaden 2007. S. 109–130.
- Breuer, Franz/Muckel, Petra/Dieris, Barbara: Reflexive Grounded Theory. Eine Einführung in die Forschungspraxis. Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Brichzin, Jenni: „Wie Politiker:innen die Wirklichkeit erscheint.“ In: Sozialer Sinn 23 (1), 2022, S. 133–166.
- Brodmerkel, Stefan: Kommunale Selbstverwaltung im ländlichen Raum. Entsprechen Verbands- und Samtgemeinden sowie Verwaltungsgemeinschaften noch dem Leitbild der Gemeinde? Duncker & Humblot, Berlin 2020.
- Brokow-Loga, Anton: „Beteiligungskultur ist systemrelevant. Corona, Stadtpolitik und die Krise der Teilhabe.“ In: Brokow-Loga, Anton (Hrsg.): Corona und die Stadt. Kommunale Beteiligungskultur in der Krise? Transcript, Bielefeld 2023, S. 9–26.
- Buchstein, Hubertus/Pohl, Kerstin: „Benjamin Barber.“ In: Massig, Peter/Breit, Gotthart/Buchstein, Hubertus (Hrsg.): Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2011. S. 281–287.
- Bull, Hans Peter: „Kommunale Selbstverwaltung als Schule der Demokratie.“ In: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten. Nomos, Baden-Baden 2010, S. 131–143.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien. Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext. Bonn 2020. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/leitfaden-problemimmobilien-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff 04.12.2024).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2045. Bevölkerungsprognose. April 2024. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2024/ak-04-2024-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff 04.12.2024).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Raumordnungsregionen. O. D.a. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Raumordnungsregionen/raumordnungsregionen.html> (Zugriff 04.12.2024).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. O. D.b. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html> (Zugriff 04.12.2024).

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Einsamkeitsbarometer 2024. Langzeitentwicklung von Einsamkeit in Deutschland. März 2024. Online: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/240528/5a00706c4e1d60528b4fed062e9debcc/einsamkeitsbarometer-2024-data.pdf> (Zugriff 04.12.2024).
- Callison, William/Slobodian, Quinn: „Querdenker: Der Aufstand des Mittelstandes.“ In: *Die Zeit*, 03.04.2021. Online: <https://www.zeit.de/kultur/2021-04/querdenker-corona-politik-protest-regierung-verschwoerung-esoterik-rechtsextremismus> (Zugriff 04.12.2024).
- Copus, Colin: „Local Political Leadership. The voters or councillors – who chooses who governs?“ In: Kerley, Richard/Liddle, Joyce/Dunning, Pamela T. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of International Local Government*. Routledge, London/New York 2019, S. 25–37.
- Corbin, Juliet/Strauss, Anselm: *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications, Los Angeles 2015.
- Cramer, Katherine: *The politics of resentment. Rural consciousness and the rise of Scott Walker*. University of Chicago Press, Chicago 2016.
- Crouch, Colin: *Postdemokratie revisited*. Suhrkamp, Berlin 2021.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer: *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2021*. Online: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Neue-Laender/2021-jahresbericht-der-bundesregierung-zum-stand-der-deutschen-einheit-jbde.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (Zugriff 04.12.2024).
- Denters, Bas/Steyvers, Kristof/Klok, Pieter-Jan/Cermak, Daniel: „Political Leadership in Issue Networks: How Mayors Rule Their World?“ In: Heinelt, Hubert/Magnier, Annick/Cabria, Marcello/Reynaert, Herwig (Hrsg.): *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Palgrave Macmillan, Cham 2018, S. 273–296.
- Deppisch, Larissa: „Die AfD und das „Dornröschenschloss“ – über die (Be-)Deutung von Peripherisierung für den Rechtspopulismusanspruch.“ In: Mullis, Daniel/Miggelbrink, Judith (Hrsg.): *Lokal extrem Rechts. Analysen alltäglicher Vergesellschaftungen*. Transcript, Bielefeld 2022, S. 103–121.
- Deppisch, Larissa/Klärner, Andreas/Osigus Torsten: „Ist die AfD in ländlichen Räumen besonders erfolgreich?“ In: Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (IDZ) (Hrsg.): *Wissen schafft Demokratie. Schwerpunkt: Ländlicher Raum*. Jena 2019, S. 74–87.
- Diermeier, Matthias: „Ist mehr besser? Politische Implikationen der disparaten Daseinsvorsorge in Deutschland.“ In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30 (2), 2020, S. 539–568.
- Diewald, Gabriele/Steinhauer, Anja: *Handbuch geschlechtergerechte Sprache. Wie Sie angemessen und verständlich gendern*. Dudenverlag, Berlin 2022.
- Dittmar, Norbert: *Transkription. Ein Leitfaden mit Aufgaben für Studenten, Forscher und Laien*. VS Verlag, Wiesbaden 2004.
- Döring, Nicola/Bortz, Jürgen: *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. Springer Verlag, Berlin/Heidelberg 2016.

- Dudek, Simon: „Die schleichende Krise strukturschwacher Kommunen. Zur Situation der Grundversorgung in ländlichen Räumen.“ In: PROKLA 51 (204), 2021, S. 417–433.
- Dyhrberg-Noerregaard, Niels/Kjaer, Ulrik: „Non-zero-sum Leadership Games: Is Facilitative Leadership a win-win?“ In: International Journal of Public Administration 37 (4), 2014, S. 249–258.
- Easton, David: „An Approach to the Analysis of Political Systems.“ In: World Politics 9 (3), 1957, S. 383–400.
- Eckert, Astrid M.: Zonenrandgebiet. Westdeutschland und der Eiserner Vorhang. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2023.
- Eckert, Georg: Politische Führung. Eine Einführung. Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Egner, Björn: Einstellungen deutscher Bürgermeister. Lokale Eliten zwischen Institutionen und Kontext. Nomos, Baden-Baden 2007.
- Egner, Björn: „Die institutionellen Beziehungen der Bürgermeister in Deutschland zum Rat und zur kommunalen Verwaltung.“ In: Heinelt, Hubert/Egner, Björn/Richter, Timo/Vetter, Angelika/Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnisse. Nomos, Baden-Baden 2018, S. 19–24.
- Egner, Björn/Heinelt, Hubert: „Sozialprofil und Handlungsorientierung von Bürgermeistern in Deutschland.“ In: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern. VS Verlag, Wiesbaden 2005, S. 143–200.
- Elff, Martin/Ackermann, Kathrin/Giebler, Heiko (Hrsg.): Wahlen und politische Einstellungen in Ost- und Westdeutschland. Persistenz, Konvergenz oder Divergenz? Springer VS, Wiesbaden 2022.
- Engel, Andreas: „Sozialer Kontext, Parteienwettbewerb und Organisationsstruktur lokaler Parteien.“ In: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. Minerva Publikation, München 1989, S. 157–177.
- Engels, Andreas: Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung. Eine dogmatische Rekonstruktion. Mohr Siebeck, Tübingen 2014.
- Engels, Andreas/Krausnick, Daniel: Kommunalrecht. Nomos, Baden-Baden 2020.
- Eppinger, Sabeth/Warmuth, Miriam/Schreiber, Martin/Ehrl, Blandine: „In Zeiten multipler Krisen: Wie sehen Jugendliche ihre Zukunft? Ergebnisse einer quantitativen Jugendbefragung.“ In: Sozial Extra, April 2024, S. 1–7.
- Eschenburg, Theodor: „Rathausparteien – das Zukunftsmonopol der ‚Politiker‘.“ In: Eschenburg, Theodor (Hrsg.): Zur politischen Praxis der Bundesrepublik. Band 1. Piper, München 1967, S. 134–138.
- Faus, Rainer/Storks, Simon: Im vereinten Deutschland geboren – in den Einstellungen gespalten? OBS-Studie zur ersten Nachwendegeneration. Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt am Main 2019.
- Fielding, Nigel/Lee, Raymond M./Blank, Grant (Hrsg.): The Sage Handbook of Online Research Methods. Sage, London 2017.

- Flick, Uwe: „Design und Prozess qualitativer Forschung.“ In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): *Qualitative Forschung*. Ein Handbuch. Rowohlt, Reinbek bei Hamburg 2015a, S. 252–265.
- Flick, Uwe: „Konstruktivismus.“ In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): *Qualitative Forschung*. Ein Handbuch. Rowohlt, Reinbek bei Hamburg 2015b. S. 150–164.
- Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines: „Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick.“ In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): *Qualitative Forschung*. Ein Handbuch. Rowohlt, Hamburg 2015, S. 13–29.
- Florack, Martin/Korte, Karl-Rudolf/Schwanholz, Julia: „Coronakratie‘: Konturen einer neuen demokratischen Normalität.“ In: Florack, Martin/Korte, Karl-Rudolf/Schwanholz, Julia (Hrsg.): *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmzeiten*. Campus, Frankfurt am Main 2021, S. 11–22.
- Foa, Roberto S./Romero-Vidal, Xavier/Klassen, Andrew J./Fuenzalida Concha, Joaquin/Quednau, Marian/Fenner, Lisa Sophie: *The Great Reset. Public Opinion, Populism, and the Pandemic*. Centre for the Future of Democracy, Cambridge 2022.
- Förtner, Maximilian/Belina, Bernd/Naumann, Matthias: „The revenge of the village? The geography of right-wing populist electoral success, anti-politics, and austerity in Germany.“ In: *Environment and Planning C: Government and Policy* 39 (5), 2020, S. 1–23.
- Franzke, Jochen: „German Local Authorities in the COVID-19 Pandemic: Challenges, Impacts and Adaptions.“ In: Nunes Silva, Carlos (Hrsg.): *Local Government and the COVID-19 Pandemic. A Global Perspective*. Springer Nature, Cham 2022, S. 131–154.
- Frech, Siegfried: *Kommunalpolitik. Politik vor Ort*. Kohlhammer, Stuttgart 2018.
- Frech, Siegfried: *Kommunalpolitik. Politik vor Ort*. Kohlhammer, Stuttgart 2022.
- Fritz, Benedikt/Feld, Lars: *The Political Economy of Municipal Amalgamation. Evidence of Common Pool Effects and Local Public Debt*. Walter Eucken Institut, Freiburg 2015.
- Gabriel, Oscar W.: „Einleitung: Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung.“ In: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*. Minerva Publikation, München 1989, S. 9–14.
- Gabriel, Oscar W.: *Politische Partizipation. Eine Einführung in Theorie und Empirie*. Springer VS, Wiesbaden 2022.
- Gabriel, Oscar W./Westle, Bettina: *Wählerverhalten in der Demokratie. Eine Einführung*. Nomos, Baden-Baden 2012.
- Gauck, Joachim: Rede zum Tag des Grundgesetzes, 23.5.2016. Online: <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2016/05/160523-Tag-des-Grundgesetzes.html?nn=1891680> (Zugriff 04.12.2024).
- Gebhardt, Winfried/Kamphausen, Georg: *Zwei Dörfer in Deutschland. Mentalitätsunterschiede nach der Wiedervereinigung*. Leske + Budrich, Opladen 1994.
- Gehne, David: *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*. Boorberg, Stuttgart 2012.

- Gehne, David/Wähke, Wolfgang/Witte, Kirsten: Gute Beteiligung stärkt die lokale Demokratie. Kommunalpolitik aus Sicht der Bevölkerung. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2019.
- Geißel, Brigitte: Politikerinnen. Politisierung und Partizipation auf kommunaler Ebene. Leske + Budrich, Opladen 1999.
- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern. Online: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO> (Zugriff 04.12.2024).
- Getimis, Panagiotis/Hlepas, Nikos: „Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities.“ In: Bäck, Henry/Heinelt, Hubert/Magnier, Annick (Hrsg.): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Springer VS, Wiesbaden 2006, S. 177–199.
- Glaab, Manuela: „Politische Führung als strategischer Faktor: Was individuelle Akteure leisten können.“ In: Korte, Karl-Rudolf/Florak, Martin (Hrsg.): *Handbuch Regierungsforschung*. Springer VS, Wiesbaden 2022, S. 611–622.
- Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L.: *Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung*. Huber, Bern 2010.
- Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L.: *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Aldine Transaction, New Jersey 2010 (1967).
- Goodhart, David: *The Road to Somewhere. The New Tribes Shaping British Politics*. Penguin Books, London 2017.
- Görmar, Franziska/Graffenberger, Martin/Haunstein, Stefan/Lang, Thilo: *Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung*. Abschlussbericht vhw, Berlin 2020.
- Graeb, Frederic/Bernhagen, Patrick: „Lokale Hauptwahl oder nationale Nebenwahl? Der Einfluss von Gemeindegröße, Wahlsystem und Parteiensystem auf die Beteiligung an Kommunalwahlen.“ In: *Politische Vierteljahresschrift* 65, Oktober 2023, S. 475–504.
- Grande, Edgar/Hutter, Swen/Hunger, Sophia/Kanol, Eylem: *Alles Covidioten? Politische Potenziale des Corona-Protests in Deutschland*. WZB Discussion Paper, März 2021.
- Grauhan, Rolf-Richard: „Einführung: Lokale Politikforschung.“ In: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.): *Lokale Politikforschung I*. Campus, Frankfurt am Main 1975, S. 11–37.
- Gronig, Martin/Häussermann, Hartmut: „Städte und Region im Süd/Nord- und West/Ost-Gefälle.“ In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Springer Fachmedien, Wiesbaden 1999, S. 338–360.
- Grotz, Florian/Schroeder, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. Springer VS, Wiesbaden 2021.
- Gürtler, Konrad/Herberg, Jeremias: „Moral rifts in the coal phase-out – how mayors shape distributive and recognition-based dimensions of a just transition in Lusatia.“ In: *Journal of Environmental Policy and Planning* 25 (2), 2021, S. 194–209.
- Habermas, Jürgen: „Moralischer Universalismus in Zeiten politischer Regression. Jürgen Habermas im Gespräch über die Gegenwart und sein Lebenswerk.“ In: *Leviathan* 48 (1), 2020, S. 7–28.

- Habscheid, Stephan: „Bürgermeister*innen ‚im Dialog‘. Zur Rolle von Experten- und Laienwissen in kommunaler Politik und Verwaltung.“ In: Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik 53, Oktober 2023, S. 915–935.
- Habscheid, Stephan/Vogel, Friedemann: „Eine Krise in der Krise: Corona-Krisenkommunikation von Bürgermeister*innen in Deutschland.“ In: Zeitschrift für Literaturwissenschaft und Linguistik 51, August 2021, S. 505–528.
- Häckermann, Andreas/Ettrich, Frank: „Soziologie in Zeiten der Polykrise.“ In: Berliner Journal für Soziologie 33 (4), 2023, S. 351–355.
- Haese, Inga: „Von Therapeuten, Chirurgen und Wutsorgern der Stadt. Der Stoff, aus dem Charisma ist.“ In: Willisch, Andreas (Hrsg.): Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen. Ch. Links, Berlin 2012, S. 61–93.
- Haffert, Lukas: Stadt, Land, Frust. Eine politische Vermessung. C. H. Beck, München 2022.
- Hambleton, Robin: Cities and Communities Beyond COVID-19. How Local Leadership Can Change Our Future for the Better. Bristol University Press, Bristol 2020.
- Harig, Michael (CDU, Landrat im Kreis Bautzen, Sachsen): Offener Brief an den sächsischen Ministerpräsidenten Michael Kretschmer (CDU). 24.01.2022. Online: https://www.landkreis-bautzen.de/download/landrat/20220124_BriefanMPKretschmer.pdf (Zugriff: 24.02.2022).
- Haus, Michael/Sweeting, David: „Mayors, Citizens and Local Democracy.“ In: Bäck, Henry/Heinelt, Hubert/Magnier, Annick (Hrsg.): The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Springer VS, Wiesbaden 2006, S. 151–175.
- Hebenstreit, Jörg/Reiser, Marion: „Politische Unterstützung im Dauerstresstest – Einstellungen zur Demokratie in Thüringen seit der Jahrtausendwende.“ In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 33, Dezember 2023, S. 737–62.
- Heinelt, Hubert: „Demokratieverständnis und Handlungsorientierungen von deutschen Bürgermeistern.“ In: Heinelt, Hubert/Egner, Björn/Richter, Timo/Vetter, Angelika/Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnisse. Nomos, Baden-Baden 2018, S. 69–100.
- Heinelt, Hubert/Egner, Björn/Hlepas, Nikos (Hrsg.): The Politics of Local Innovation. Conditions for the Development of Innovations. Routledge, London 2022.
- Heinelt, Hubert/Hlepas, Nikos: „Typologies of Local Government Systems.“ In: Bäck, Henry/Heinelt, Hubert/Magnier, Annick (Hrsg.): The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Springer VS, Wiesbaden 2006, S. 21–42.
- Heinelt, Hubert/Hlepas, Nikos/Kuhlmann, Sabine/Swianiewicz, Pawel: „Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors.“ In: Heinelt, Hubert/Magnier, Annick/Cabria, Marcello/Reynaert, Herwig (Hrsg.): Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor. Palgrave Macmillan, Cham 2018, S. 19–78.
- Heiser, Patrick: Meilensteine der qualitativen Forschung. Eine Einführung entlang klassischer Studien. Springer VS, Wiesbaden 2018.

- Heitmeyer, Wilhelm: „Autoritärer Nationalradikalismus.“ In: Kolja Möller (Hrsg.): Populismus. Ein Reader. Suhrkamp, Berlin 2022 (2018), S. 300–328.
- Helfferich, Cornelia: Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.
- Henneke, Hans-Günter/Ritgen, Klaus: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2021.
- Hennerkes, Jörg: „Funktion und Reorganisation kommunaler Verwaltungen im Strukturwandel.“ In: Klepsch, Thomas/Legrand, Hans-Josef/Sanne, Axel (Hrsg.): Integrierte Strukturpolitik. Eine Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Kommunen. Bund-Verlag, Köln 1994, S. 113–124.
- Hesse, Joachim Jens: „Erneuerung der Politik ‚von unten‘? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch.“ In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Erneuerung der Politik ‚von unten‘? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. Westdeutscher Verlag, Opladen 1986. S. 11–25.
- Hillmann, Felicitas: „Becoming glocal bureaucrats: mayors, institutions and civil society in smaller cities in Brandenburg during the ‘migration crisis’, 2015–2017.“ In: Territory, Politics, Governance 10 (3), 2022, S. 327–345.
- Hlepas, Nikos/Chantzaras, Thanos/Getimis, Panagiotis: „Leadership Styles of European Mayors: How Much Have They Changed Over the Past 12 Years?“ In: Heinelt, Hubert/Magnier, Annick/Cabria, Marcello/Reynaert, Herwig (Hrsg.): Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor. Palgrave Macmillan, Cham 2018, S. 209–241.
- Hochschild, Arlie Russell: Strangers in their own land. Anger and mourning on the American right. The New Press, New York 2016.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg: „Ost- und westdeutsche Kommunen zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Theoretische Annahmen.“ In: Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Springer VS, Wiesbaden 2016, S. 7–47.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo: Kooperative Demokratie. Das Potenzial von Bürgerengagement. Campus, Frankfurt am Main 2006.
- Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke: Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik. Das Ranking deutscher Großstädte 2022. Heinrich Böll Stiftung, 2022. Online: <https://www.boell.de/sites/default/files/2022-10/boell-frauenrepraesentation-i-d-kommunalpolitik.pdf> (Zugriff 04.12.2024).
- Holtmann, Everhard: „Parteien in der lokalen Politik.“ In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Springer Fachmedien, Wiesbaden 1999, S. 208–226.
- Holtmann, Everhard (Hrsg.): Die Umdeutung der Demokratie. Politische Partizipation in Ost- und Westdeutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2020.
- Holtmann, Everhard/Pollak, Reinhard/Reiser, Marion (Hrsg.): Deutschland-Monitor 2023. Gesellschaftliche und politische Einstellungen. Themenschwerpunkt: Stadt und Land. Online: <https://deutschland-monitor.info/fileadmin/Reports/Deutschland-Monitor23.pdf> (Zugriff 04.12.2024).

- Holtmann, Everhard/Rademacher, Christian/Reiser, Marion: Kommunalpolitik. Eine Einführung. Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Hummel, Steven/Taschke, Anika: Hält die Brandmauer? Studie zu Kooperationen mit der extremen Rechten in ostdeutschen Kommunen. Rosa Luxemburg Stiftung, 2024. Online: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studie_Brandmauer_web.pdf (Zugriff 04.12.2024).
- Huzel, Vinzenz: Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Baden-Württemberg. Ein Amt im Umbruch. Nomos, Baden-Baden 2019.
- Janssen, Zara: Das Verhältnis von ehrenamtlichem Rat und hauptamtlichem Bürgermeister. Ein Vergleich deutscher Kommunalverfassungen. Dunker & Humblot, Berlin 2019.
- Jennewein, Julia/Korte-Bernhardt, Simone: „Parlamentarismus in Ausnahmezeiten: Landesparlamente gestalten die Krise mit.“ In: Florack, Martin/Korte, Karl-Rudolf/Schwanholz, Julia (Hrsg.): Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten. Campus, Frankfurt am Main 2021, S. 99–109.
- John, Peter/Cole, Alistair: „Political Leadership in New Urban Governance: Britain and France Compared.“ In: Local Governance Studies 25 (4), 1999, S. 98–115.
- Junkernheinrich, Martin: „Kommunal Finanzen und Corona-Krise. Erste Lehren zur Stärkung der kommunalen Krisenabsorptionsfähigkeit.“ In: Junkernheinrich, Martin/Lorig, Wolfgang H./Masser, Kai (Hrsg.): Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland. Nomos, Baden-Baden 2021, S. 79–100.
- Junkernheinrich, Martin/Lorig, Wolfgang H./Masser, Kai: „Brennpunkte der kommunalen Selbstverwaltung: Aktuelle Herausforderungen und Befunde – Eine Einleitung.“ In: Junkernheinrich, Martin/Lorig, Wolfgang H./Masser, Kai (Hrsg.): Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland. Nomos, Baden-Baden 2021, S. 15–26.
- Kallmeyer, Werner/Schütze, Fritz: „Zur Konstitution von Kommunikationsschemata der Sachverhaltsdarstellung.“ In: Wegner, Dirk (Hrsg.): Gesprächsanalysen. Vorträge, gehalten anlässlich des 5. Kolloquiums des Instituts für Kommunikationsforschung und Phonetik, Bonn, 14.–16. Oktober 1976. Buske, Hamburg 1977, S. 159–274.
- Kaschuba, Wolfgang: „Die Rache der Dörfer.“ In: Deutschlandfunk Kultur, 14.11.2016. Online: <https://www.deutschlandfunkkultur.de/rechtspopulismus-die-rache-der-dorfer-100.html> (Zugriff 04.12.2024).
- Keim, Karl-Dieter: „Peripherisierung ländlicher Räume.“ In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006, S. 3–7.
- Keller, Reiner: „Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms.“ VS Verlag, Wiesbaden 2011.
- Kerley, Richard/Liddle, Joyce/Dunning, Pamela D.: The Routledge Handbook of International Local Government. Routledge, London 2019.
- Kersten, Jens/Rixen, Stephan: Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2021.
- Kersting, Norbert: „COVID-19-Pandemie und politische Institutionen. Lokale Politik und Wahlen.“ In: Politische Vierteljahresschrift 62, 2021a, S. 325–339.

- Kersting, Norbert: „Defekte lokale Demokratie? Zur Zukunftsfähigkeit der lokalen Selbstverwaltung.“ In: Junkernheinrich, Martin/Lorig, Wolfgang H./Masser, Kai (Hrsg.): Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland. Nomos, Baden-Baden 2021b, S. 29–49.
- Kevenhörster, Paul: „Kommunalwahlen. Instrumente bürgerschaftlicher Einflussnahme auf die Kommunalpolitik.“ In: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. Minerva, München 1983, S. 157–172.
- Klages, Helmut: „Bürgerbeteiligung und Verwaltung.“ In: König, Klaus/Kropp, Sabine (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur. Speyer 2009, S. 103–120.
- Klärner, Andreas/Osigus, Torsten: Ergebnisse der Bundestagswahl 2021: ländliche Räume im Fokus. Thünen Working Paper, Braunschweig 2021.
- Kleemann, Frank/Krähnke, Uwe/Matuschek, Ingo: Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung in die Praxis des Interpretierens. Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Klein, Anna/Heitmeyer, Wilhelm: „Ost-westdeutsche Integrationsbilanz.“ In: Aus Politik und Zeitgeschichte 28/2009, S. 16–21.
- Kleinfeld, Ralf: Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung. Leske + Budrich, Opladen 1996.
- Klepsch, Thomas/Legrand, Hans-Josef/Sanne, Axel: „Einleitung.“ In: Klepsch, Thomas/Legrand, Hans-Josef/Sanne, Axel (Hrsg.): Integrierte Strukturpolitik. Eine Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Kommunen. Bund-Verlag, Köln 1994, S. 11–22.
- Klie, Thomas: „Demokratische Integration. Strukturbedingungen von Regionen und ihr Einfluss auf Wahlentscheidungen und freiwilliges Engagement.“ In: Aus Politik und Zeitgeschichte 46/2019, S. 41–48.
- Kluge, Susann: Empirisch begründete Typenbildung. Zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung. Springer VS, Wiesbaden 1999.
- Kluge, Susann: „Empirisch begründete Typenbildung in der qualitativen Sozialforschung.“ In: Forum Qualitative Sozialforschung 1 (1), 2000. Online: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1124/2498> (Zugriff 04.12.2024).
- Koch, Reinhold: „Grenzräume in Ostbayern – einmal strukturschwach, immer strukturschwach?“ In: Chilla, Tobias/Sielker, Franziska (Hrsg.): Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns. Dynamiken in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung. ARL Arbeitsbericht, Hannover 2018, S. 111–128.
- Kollmorgen, Raj: Interview mit der Freien Presse. 29.09.2021. Online: <https://www.freie-presse.de/nachrichten/sachsen/afd-ergebnisse-in-sachsen-wie-konnte-das-passieren-artikel11739605> (Zugriff 04.12.2024).
- König, Armin: Bürgerkommune. Ein Überblick. Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Kranenpohl, Uwe: „Parteien in der bayerischen Kommunalpolitik.“ In: Franz, Monika/Kellermann, Gero (Hrsg.): Zukunft vor Ort. Kommunalpolitik in Bayern. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 2020, S. 38–48.

- Krannich, Sascha: „Momentum of Federalism? National, State, and Municipal Responses to the COVID-19 Pandemic in Germany.“ In: Nunes Silva, Carlos (Hrsg.): *Local Government and the COVID-19 Pandemic. A Global Perspective*. Springer Nature, Cham 2022, S. 155–174.
- Krause, Skadi Siiri: *Eine neue Politische Wissenschaft für eine neue Welt. Alexis de Tocqueville im Spiegel seiner Zeit*. Suhrkamp, Berlin 2017.
- Kruse, Jan: *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz*. Beltz Juventa, Weinheim 2015.
- Kübler, Lukas/Leggewie, Claus/Nanz, Patrizia: „Demokratische Innovation durch Bürgergeräte.“ In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26–27/2021, S. 47–53.
- Kuhlmann, Sabine/Franzke, Jochen: „Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective.“ In: *Local Government Studies* 48 (2), 2022, S. 312–334.
- Kuhlmann, Sabine/Franzke, Jochen/Peters, Niklas/Dumas, Benoît Paul: *Krisen-Governance im europäischen Vergleich. Kommunen und Staat im Pandemiemodus*. Nomos, Baden-Baden 2024.
- Kuhlmann, Sabine/Heuberger, Moritz/Dumas, Benoît Paul: *Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Autonomie, Aufgaben und Reformen*. Nomos, Baden-Baden 2021.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus: „Bürgermeister und Verwaltungspolitik.“ In: Heinelt, Hubert/Egner, Björn/Richter, Timo/Vetter, Angelika/Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnisse*. Nomos, Baden-Baden 2018, S. 101–125.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Helmut: *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Küpper, Patrick: *Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume*. Thünen Working Paper, Braunschweig 2016.
- Lafont, Christina: *Unverkürzte Demokratie. Eine Theorie deliberativer Bürgerbeteiligung*. Suhrkamp, Berlin 2021.
- Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen: *Sächsischer AfD-Landesverband als gesichert rechtsextremistische Bestrebung eingestuft*. 08.12.2023. Online: https://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/1071656/download_pdf (Zugriff 04.12.2024).
- Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen-Anhalt: *Rechtsextremistische Parteien*. 07.11.2023. Online: <https://mi.sachsen-anhalt.de/verfassungsschutz/themenfelder/rechtsextremismus/rechtsextremistische-parteien#c367426> (Zugriff 04.12.2024).
- Landesamt für Verfassungsschutz Thüringen: *Verfassungsschutzbericht 2021*. Online: https://verfassungsschutz.thueringen.de/fileadmin/Verfassungsschutz/AU23-00215_Verfassungsschutzbericht_Ansicht.pdf (Zugriff 04.12.2024).
- Landwehr, Claudia/Schäfer, Armin: „Repräsentation: Zwischen technokratischer und populistischer Versuchung.“ In: Florack, Martin/Korte, Karl-Rudolf/Schwanholz, Julia (Hrsg.): *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten*. Campus, Frankfurt am Main 2021, S. 135–145.

- Lanfer, Jens: „Föderalismus in der Corona-Krise: Kapazitäten, Legitimation und Krisenmanagement.“ In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Politik zwischen Macht und Ohnmacht. Zum politischen Umgang mit der Corona-Pandemie in Deutschland. Springer VS, Wiesbaden 2022, S. 125–156.
- Latour, Bruno: Is This a Dress Rehearsal? 26.03.2020. Online: <https://critinq.wordpress.com/2020/03/26/is-this-a-dress-rehearsal/> (Zugriff 04.12.2024).
- Lehmbruch, Gerhard: „Der Januskopf der Ortsparteien: Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem.“ In: Der Bürger im Staat 1/1975, S. 3–8.
- Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (Hrsg.): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle (Saale) 2019.
- Lenz, Stefan: Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip. Mohr Siebeck, Tübingen 2020.
- Lincoln, Yvonna/Guba, Egon: Naturalistic Inquiry. Sage Publications, Beverly Hills 1985.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein: Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives. Free Press, New York 1967.
- Lorenz, Astrid: „Wandel trotz Annäherung. Eine neue Sicht auf Deutschland.“ In: Lorenz, Astrid (Hrsg.): Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung. Barbara Budrich, Opladen 2011, S. 11–26.
- Lucius-Hoene, Gabriele/Deppermann, Arnulf: Rekonstruktion narrativer Identität. Ein Arbeitsbuch zur Analyse narrativer Interviews. Springer Fachmedien, Wiesbaden 2002.
- Ludwig, Gundula/Voss, Martin: „Brennglas für gesellschaftliche Missstände.“ In: Deutschlandfunk Kultur, 05.07.2020. Online: <https://www.deutschlandfunkkultur.de/theorie-in-coronazeiten-brennglas-fuer-gesellschaftliche-100.html> (Zugriff: 04.12.2024).
- Magnier, Annick/Navarro, Clemente/Russo, Pippo: „Urban Systems as Growth Machines? Mayors’ Governing Networks against Global Indeterminacy.“ In: Bäck, Henry/Heinelt, Hubert/Magnier, Annick (Hrsg.): The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Springer VS, Wiesbaden 2006, S. 201–219.
- Mannewitz, Tom: Politische Kultur und demokratischer Verfassungsstaat. Ein subnationaler Vergleich zwei Jahrzehnte nach der deutschen Wiedervereinigung. Nomos, Baden-Baden 2015.
- Markowetz, Alexander/Hirsch, Martin: #testmefree. Digitale Infrastruktur zur Wiederbelebung von Wirtschaft, Kultur und öffentlichem Leben. Februar 2021.
- Mau, Steffen: Ungleich vereint. Warum der Osten anders bleibt. Suhrkamp, Berlin 2024.
- Mayer, Josef H.: Kommunalrecht leicht gemacht. Das Recht der Städte, Gemeinden und Landkreise. Ewald v. Kleist Verlag, Berlin 2015.
- Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Julius Beltz Verlag, Weinheim 2015.

- Mayring, Philipp: Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativen Denken. Julius Beltz Verlag, Weinheim 2016.
- Mediendienst Integration (Hrsg.): Am Limit? Kommunale Unterbringung von Geflüchteten. Oktober 2023. Online: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MEDIENDIENST_Expertise_Unterbringung_Gefuechtete.pdf (Zugriff 04.12.2024).
- Merkel, Wolfgang: „Neue Krisen. Wissenschaft, Moralisierung und die Demokratie im 21. Jahrhundert.“ In: Aus Politik und Zeitgeschichte 26–27/2021, S. 4–11.
- Merriam, Sharan/Grenier, Robin (Hrsg.): Qualitative Research in Practice. Examples for discussion and analysis. Jossey-Bass, San Francisco 2019.
- Meyer, Hubert: „Coronabekämpfung als Managementaufgabe der Landkreise und Länder.“ In: Verwaltung & Management 27 (5), 2021, S. 210–222.
- Miggebrink, Judith: „Ländliche Räume – strukturschwach, peripher, abgehängt?“ In: Krajewski, Christian/Wiegandt, Claus-Christian (Hrsg.): Land in Sicht. Ländliche Räume zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2020, S. 64–79.
- Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt et al. (Hrsg.): Rechts-extremistisch genutzte Immobilien in Ostdeutschland. Lagebild und Handlungsempfehlungen für Kommunen und Immobilienbesitzer. März 2024. Online: https://mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/MI/3_Themen/Verfassungsschutz/Referat_44/Rechtsextremistisch_genutzte_Immobilien.pdf (Zugriff 04.12.2024).
- Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg: Einstufung des Landesverbandes Brandenburg der Partei „Alternative für Deutschland“ als gesichert extremistische Bestrebung. 14.04.2025. Online: https://mik.brandenburg.de/einstufungsvermerk_afd (Zugriff: 09.12.2025).
- Monnat, Shannon M./Brown, David L.: „More than a rural revolt: Landscapes of despair and the 2016 Presidential election.“ In: Journal of Rural Studies 55, 2017, S. 227–236.
- Mudde, Cas: Rechtsaußen. Extreme und radikale Rechte in der heutigen Politik weltweit. Dietz, Bonn 2020.
- Müller, Jan-Werner: Was ist Populismus? Ein Essay. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2016.
- Mullis, Daniel/Miggebrink, Judith (Hrsg.): Lokal extrem Rechts. Analysen alltäglicher Vergesellschaftungen. Transcript, Bielefeld 2022.
- Nachtwey, Oliver/Schäfer, Robert/Frei, Nadine: Politische Soziologie der Corona-Proteste. Universität Basel, 17.12.2020.
- Nanz, Patrizia/Taylor, Charles/Taylor, Madeleine Beaubien: Das wird unsere Stadt. Bürger:innen erneuern die Demokratie. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2023.
- Naßmacher, Hiltrud: Politikwissenschaft. Oldenburg Verlag, München 2010.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland. VS Verlag, Wiesbaden 2007.

- Neckel, Sighard: Waldleben. Eine ostdeutsche Stadt im Wandel seit 1989. Campus, Frankfurt/New York 1999.
- Neu, Claudia: „Territoriale Ungleichheit – Eine Erkundung.“ In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006, S. 8–15.
- Neubauer, Dirk: Das Problem sind wir. Ein Bürgermeister in Sachsen kämpft für die Demokratie. DVA, München 2019.
- Neubauer, Dirk: Rettet die Demokratie! Eine überfällige Streitschrift. Rowohlt, Hamburg 2021.
- Nunes Silva, Carlos (Hrsg.): Local Government and the COVID-19 Pandemic. A Global Perspective. Springer Nature, Cham 2022.
- Oertzen, Jürgen von: Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente. Baden-Baden, Nomos 2006.
- Oschmann, Dirk: Der Osten. Eine westdeutsche Erfindung. Ullstein, Berlin 2023.
- Osthorst, Winfried/Prigge, Rolf: Die Großstadt als Bürgerkommune. Eine Fallstudie über die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der kommunalen Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen. Kellner Verlag, Bremen 2003.
- Öztürk, Cemal: „Muslim*innen in kommunalpolitischen Spitzenpositionen? Über die Prävalenz gegen muslimische Bürgermeisterkandidat*innen gerichtete Einstellungen in Deutschland und ihre sozial-psychologischen Triebfaktoren.“ In: Zeitschrift für Religion, Gesellschaft und Politik 5 (2), 2021, S. 343–369.
- Pagano, Marco: Kleine Helden. Eine Liebeserklärung an Ehrenamt und Kommunalpolitik. Dietz, Bonn 2023.
- Partmann, Michael/Strohmeier, Gerd: „Politische Verfasstheit der kommunalen Ebene.“ In: Aus Politik und Zeitgeschichte 38–39/2012, S. 38–43.
- Pates, Rebecca/Leser, Julia: The wolves are coming back. The politics of fear in Eastern Germany. Manchester University Press, Manchester 2021.
- Peikert, Denise: Bürgermeister. Was sie antreibt, wer sie umtreibt. Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden 2020.
- Pickel, Susanne: „Erst Vielfalt schafft Wissen über Ost und West. Strukturdaten, Surveys, qualitative Interviews und Methodenmix.“ In: Lorenz, Astrid (Hrsg.): Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung. Verlag Barbara Budrich, Opladen 2011, S. 375–400.
- Pope, Maurice: The Keys to Democracy. Sortition as a New Model for Citizen Power. The MIT Press Bookstore, Cambridge 2023.
- Prainsack, Barbara/Pot, Mirjam: Qualitative und interpretative Methoden in der Politikwissenschaft. Facultas, Wien 2021.
- Priester, Karin: „Wesensmerkmale des Populismus.“ In: Kolja Möller (Hrsg.): Populismus. Ein Reader. Suhrkamp, Berlin 2022 (2012), S. 202–215.
- Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika: Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München 2014.
- Reif, Karlheinz/Schmitt, Hermann/Norris, Pippa: „Second-order elections.“ In: European Journal of Political Research 31 (1–2), 1997, S. 109–124.

- Reiser, Marion: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten. Springer VS, Wiesbaden 2006.
- Reiser, Marion: „Lokale und regionale Demokratie im deutschen Mehrebenensystem.“ In: Kost, Andreas/Massing, Peter/Reiser, Marion (Hrsg.): Handbuch Demokratie. Wochenschau Verlag, Frankfurt am Main 2020, S. 221–245.
- Reiser, Marion/Hebenstreit, Jörg/Küppers, Anne: „Regionale politische Kulturen: Demokratische Einstellungen in den deutschen Bundesländern.“ In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 33, 2023a, S. 555–581.
- Reiser, Marion/Küppers, Anne/Brandy, Volker/Hebenstreit, Jörg/Vogel, Lars: Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Politische Kultur in Stadt und Land. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2023. Jena 2023b. Online: <https://www.komrex.uni-jena.de/komrexmedia/2980/tm2022-lang-bf.pdf> (Zugriff 04.12.2024).
- Reuber, Paul: „Politischer Alltag in ländlichen Räumen.“ In: Krajewski, Christian/Wiegandt, Claus-Christian (Hrsg.): Land in Sicht. Ländliche Räume zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2020, S. 48–63.
- Richter, Christoph/Wächter, Maximilian/Reinecke, Jost/Salheiser, Axel/Quent, Matthias/Wjst, Matthias: Politische Raumkultur als Verstärker der Corona-Pandemie? Einflussfaktoren auf die regionale Inzidenzentwicklung in Deutschland in der ersten und zweiten Pandemiewelle 2020. 2021. Online: <http://www.budrich.de/Zeitschriften/ZRex/ZRex-2021-2-OO-Richter-Politik-Raumkultur-Corona-Pandemie-Einflussfaktoren-Region-Inzidenzentwicklung-Deutschland-2020.pdf> (Zugriff 04.12.2024).
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Beziehungskrise? Bürger und ihre Demokratie in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen und den USA. Stuttgart 2021.
- Rodríguez-Pose, Andrés: „The revenge of the places that don't matter (and what to do about it).“ In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 11 (1), 2017, S. 189–209.
- Rodríguez-Pose, Andrés/Terrero-Dávila, Javier/Lee, Neil: „Left-behind versus unequal places: interpersonal inequality, economic decline and the rise of populism in the USA and Europe.“ In: Journal of Economic Geography 23 (5), 2023, S. 951–977.
- Rosenthal, Gabriele: Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung. Beltz Juventa, Weinheim 2015.
- Roß, Paul-Stefan: Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune. Nomos, Baden-Baden 2012.
- Roth, Norbert (Hrsg.): Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Kohlhammer, Stuttgart/Berlin/Köln 1998.
- Roth, Roland: „Lokale Demokratie ‚von unten‘. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik.“ In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Springer Fachmedien, Wiesbaden 1999, S. 2–22.
- Sächsische Gemeindeordnung. Online: https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/2754-Saechsische-Gemeindeordnung#t_I (Zugriff 04.12.2024).

- Sächsisches Landesamt für Straßenbau und Verkehr: Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (FRL KStB). Online: <https://www.lasuv.sachsen.de/foerderung-kommunaler-baulasttraeger-4011.html> (Zugriff 04.12.2024).
- Saldern, Adelheid von: „Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.“ In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Springer Fachmedien, Wiesbaden 1999, S. 23–36.
- Schäfer, Armin/Zürn, Michael: Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus. Suhrkamp, Berlin 2021.
- Schmalz, Stefan/Hinz, Sarah/Singe, Ingo/Hasenohr, Anne: Abgehängt im Aufschwung. Demografie, Arbeit und rechter Protest in Ostdeutschland. Campus Verlag, Frankfurt 2019.
- Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung. Leske + Budrich, Opladen 2000.
- Schneider, Herbert: „Dorfpolitik.“ In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Springer Fachmedien, Wiesbaden 1999, S. 86–101.
- Schöber, Peter: Kommunale Selbstverwaltung. Die Idee der modernen Gemeinde. Kohlhammer, Stuttgart 1991.
- Schroeder, Wolfgang/Zibblatt, Daniel/Bochert, Florian: Brandmauer – is still alive! Empirische Ergebnisse zur Unterstützung der AfD in den ostdeutschen Kommunen durch etablierte Parteien (2019–2024). WZB Discussion Paper, September 2024. Online: <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2024/v24-503.pdf> (Zugriff 04.12.2024).
- Schubert, Christoph: „Strukturen des Engagements im ländlichen Raum. Zivilgesellschaftliches Engagement im Umgang mit demografischen Veränderungen.“ In: Wissen schafft Demokratie. Schriftenreihe des Instituts für Demokratie und Zivilgesellschaft 5, 2019, S. 148–157.
- Schütze, Fritz: „Zur Hervorlockung und Analyse von Erzählungen thematisch relevanter Geschichten im Rahmen soziologischer Feldforschung – dargestellt an einem Projekt zur Erforschung kommunaler Machtstrukturen.“ In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.): Kommunikative Sozialforschung – Alltagswissen und Alltagshandeln. Fink, München 1976, S. 159–260.
- Schütze, Fritz: „Biographieforschung und narratives Interview.“ In: Neue Praxis 13 (3), 1983, S. 283–293.
- Schwalb, Lilian/Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Springer VS, Wiesbaden 2007.
- See, Hans: „Kommunalpolitik.“ In: Fetscher, Iring/Münkler, Herfried (Hrsg.): Politikwissenschaft. Begriffe – Analysen – Theorien, Ein Grundkurs. Rowohlt, Reinbek bei Hamburg 1990, S. 583–608.
- Siefken, Sven T. (Hrsg.): Wahlkreisarbeit von Bundestagsabgeordneten. Parlamentarische Repräsentation in der Corona-Krise. Springer VS, Wiesbaden 2021.

- Sixtus, Frederick/Reibstein, Lena/Slupina, Manuel: Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2020. https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/152_Wer_schon_viel_hat__dem_wird_noch_mehr_gegeben/Eigenanteil_online.pdf (Zugriff 04.12.2024).
- Snee, Helene/Hine, Christine/Morey, Yvette/Roberts, Steven/Watson, Hayley (Hrsg.): Digital Methods for Social Science. An Interdisciplinary Guide to Research Innovation. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2016.
- Soeffner, Hans-Georg: „Sozialwissenschaftliche Hermeneutik.“ In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Rowohlt, Hamburg 2015, S. 164–175.
- Statistisches Landesamt Bayern: Bevölkerungszahlen Kommunen. Online: https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/a1200_c_202144.xla (Zugriff 04.12.2024).
- Statistisches Landesamt Sachsen: Bevölkerungszahlen Kommunen. Online: https://www.statistik.sachsen.de/download/regional/statistik-sachsen_zII1_t01-gebiet-bevoelkerung.xlsx (Zugriff 04.12.2024).
- Stein, Heinrich Karl Friedrich vom und zum: Nassauer Denkschrift. 1807. Online: <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que4655.pdf> (Zugriff 04.12.2024).
- Steyvers, Kristof/Raynaert, Herwig/Delwit, Pascal/Pilet, Jean-Benoit: „Comparing Local Political Leadership in Transformation.“ In: Raynaert, Herwig/Steyvers, Kristof/Delwit, Pascal/Pilet, Jean-Benoit (Hrsg.): Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President? Vanden Broele, Brügge 2009, S. 9–28.
- Strübing, Jörg: Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung. De Gruyter, Oldenburg 2018.
- Strübing, Jörg: Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatischen Forschungsstils. Springer VS, Wiesbaden 2021.
- Stückrad, Juliane: Die Unmutigen, die Mutigen. Feldforschung in der Mitte Deutschlands. Kanon Verlag, Berlin 2022.
- Südekum, Jens/Dauth, Wolfgang/Findeisen, Sebastian: „Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?“ Wirtschaftsdienst 97 (1), 2017, S. 24–31. Online: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2017/heft/1/beitrag/verlierer-regionen-der-globalisierung-in-deutschland-wer-warum-was-tun.htm> (Zugriff 04.12.2024).
- Suß, Louisa/Bogumil, Jörg/Gehne, David: „Der ehrenamtliche Bürgermeister: Ein unbekanntes Wesen.“ In: Ländlicher Raum 73 (3), 2022, S. 54–58.
- Taubert, Greta: Guten Morgen, du Schöner. Begegnungen mit ostdeutschen Männern. Aufbau, Berlin 2020.
- ’t Hart, Paul/Tummers Lars: Understanding Public Leadership. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2019.
- Tocqueville, Alexis de: Über die Demokratie in Amerika. Reclam, Stuttgart 2011.

- Tooze, Adam: „Welcome to the world of the polycrisis.“ In: Financial Times, 28.10.2022. Online: <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33> (Zugriff 04.12.2024).
- Trapp, Jan Hendrik/Frölich von Bodelschwingh, Franziska/Hollbach-Grömig, Beate/Neurohr, Marvin/Pätzold, Ricarda/Wagner-Endres, Sandra: Ist das noch Krise oder schon Transformation? Kommunale Transformationsprozesse im Kontext der Pandemiebewältigung. Difu Impulse 3/2024, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2024.
- Vetter, Angelika: Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik. Springer Fachmedien, Wiesbaden 2002.
- Vetter, Angelika: „Lokale Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland und die Legitimation lokaler Demokratie.“ In: Vetter, Angelika/Haug, Volker (Hrsg.): Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie. Kommunal- und Schulbuchverlag, Wiesbaden 2019, S. 1–24.
- Vogel, Lars/Lorenz, Astrid/Pates, Rebecca (Hrsg.): Ostdeutschland. Identität, Lebenswelt oder politische Erfindung? Springer VS, Wiesbaden 2024.
- Vogelgesang, Klaus/Lübking, Uwe/Jahn, Helga: Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben. Erich Schmidt Verlag, Berlin 1991.
- Vorländer, Hans (Hrsg.): MIDEM Jahresbericht 2020: Emigration in Europa. Mercator Forum Migration und Demokratie, Dresden 2020.
- Walk, Heike: Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Springer VS, Wiesbaden 2008.
- Walter-Rogg, Melanie/Kunz, Volker/Gabriel, Oscar W.: „Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland.“ In: Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. Oldenbourg, München 2011, S. 411–455.
- Wegschaider, Klaudia/Gross, Martin/Schmid, Sophia: „Studying politics at the local level in Germany: a tale of missing data.“ In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 16, 2022, S. 753–768.
- Wehling, Hans-Georg: „Dorfpolitik. Eine Einführung.“ In: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Dorfpolitik. Fachwissenschaftliche Analysen und didaktische Hilfen. Leske + Budrich, Opladen 1978, S. 7–17.
- Wehling, Hans-Georg: „Rechtsstellung, Rolle und Sozialprofil der Bürgermeister.“ In: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. Minerva Publikation, München 1989, S. 221–235.
- Wehling, Hans-Georg: „Kommunalpolitik.“ In: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2011, S. 304–309.
- Weinheimer, Hans-Peter: „Die Corona-Pandemie und die föderale Kompetenzordnung. Anmerkungen zu einer ‚epidemischen Lage von nationaler Tragweite.‘“ In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Politik zwischen Macht und Ohnmacht. Zum politischen Umgang mit der Corona-Pandemie in Deutschland. Springer VS, Wiesbaden 2022, S. 159–186.

- Werkmann, Caroline/Wolfs, Laura: Corona als Brennglas. Diskussionspapier des Landesbüros NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung, No. 2, 2021. Online: <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/17869.pdf> (Zugriff 04.12.2024).
- Werner, Cosima/Meyer, Frank/Bischof, Susann: „Grundlagen, Strategien und Techniken der Anonymisierung von Transkripten in der qualitativen Forschung. Eine praxisorientierte Einführung.“ In: Forum Qualitative Sozialforschung 24 (3), 2023.
- Westle, Bettina: „30 Jahre deutsche Einheit: Orientierungen gegenüber der Demokratie in Ost und West – nach wie vor geteiltes Land?“ In: Elf, Martin/Ackermann, Kathrin/Giebler, Heiko (Hrsg.): Wahlen und politische Einstellungen in Ost- und Westdeutschland. Persistenz, Konvergenz oder Divergenz? Springer VS, Wiesbaden 2022, S. 1–54.
- Wiegandt, Claus-Christian/Krajewski, Christian: „Einblicke in ländliche Räume in Deutschland – zwischen Prosperität und Peripherisierung.“ In: Krajewski, Christian/Wiegandt, Claus-Christian (Hrsg.): Land in Sicht. Ländliche Räume zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2020, S. 12–31.
- Wildt, Michael: Volk, Volksgemeinschaft, AfD. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2017.
- Willisch, Andreas (Hrsg.): Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen. Ch. Links, Berlin 2012.
- Wodak, Ruth: Politik mit der Angst. Die schamlose Normalisierung rechtspopulistischer und rechtsextremer Diskurse. Edition Konturen, Wien/Hamburg 2020.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner: Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt“. VSA-Verlag, Hamburg 2005.
- Wollmann, Hellmut: „Um- und Neubau der Kommunalstrukturen in Ostdeutschland.“ In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Springer Fachmedien, Wiesbaden 1999, S. 149–167.
- World Health Organization (WHO): WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19. 11.03.2020. Online: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (Zugriff 04.12.2024).
- Zerr, Michael: Bürgermeister im Kreistag. Empirische Untersuchung am Beispiel Baden-Württemberg. Nomos, Baden-Baden 2005.
- Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2023. Online: <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=91776&token=3821fe2a05aff649791e9e7ebdb18eabdae3e0fd> (Zugriff 04.12.2024).
- Zimmer, Annette: „Vereine und lokale Politik.“ In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Springer Fachmedien, Wiesbaden 1999, S. 247–262.
- Zimmer, Annette/Jankowitsch, Regina (Hrsg.): Political Leadership. Annäherungen aus Wissenschaft und Praxis. Polisphäre, Berlin/München/Brüssel 2008.

Medienbeiträge

- Kommunal*, 27.04.2021: „Attacken auf Kommunalpolitiker in der Corona-Pandemie weiter gestiegen.“ Online: <https://kommunal.de/attacken-kommunalpolitiker-corona> (Zugriff: 04.12.2024).
- SZ Online*, 26.06.2023: „Landratswahl in Sonneberg. Die einen triumphieren, die anderen suchen nach Schuldigen.“ Online: <https://www.sueddeutsche.de/politik/sonneberg-afd-landratswahl-thueringen-ostdeutschland-1.5970487> (Zugriff 04.12.2024).
- Zeit Online*, 02.07.2023: „Erster AfD-Bürgermeister in Sachsen-Anhalt gewählt.“ Online: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-07/raguhn-jessnitz-afd-erster-hauptamtlicher-buergermeister?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (Zugriff 04.12.2024).
- ZDF-Sommerinterview* mit Friedrich Merz, 23.07.2023. Online: https://www.youtube.com/watch?v=XRTsN_r5Mzs (Zugriff 04.12.2024).
- Focus-Online*, 27.07.2023: „CDU-Landrätin zur AfD-Debatte. ‚Die Politik sollte das Volk nicht im Sinne einer Partei-Ideologie erziehen.‘“ Online: https://www.focus.de/politik/cdu-frau-politik-sollte-volk-nicht-im-sinne-einer-parteiideologie-erziehen_id_200091315.html (Zugriff 04.12.2024).
- FAZ*, 05.08.2023: „Kein Zwang zur Zusammenarbeit mit der AfD.“ Online: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/afd-in-kommunen-kein-zwang-zur-zusammenarbeit-19081366.html> (Zugriff 04.12.2024).
- SZ Online*, 18.12.2023: „AfD-Erfolg in Pirna. Die Schuld der anderen.“ Online: <https://www.sueddeutsche.de/politik/afd-ob-wahl-pirna-tim-lochner-1.6321243> (Zugriff 04.12.2024).
- Zeit Online*, 04.03.2024: „AfD-Politiker gewinnt Bürgermeisterwahl im sächsischen Großschirma.“ Online: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2024-02/afd-sachsen-buergermeister-rolf-weigand-grossschirma> (Zugriff 04.12.2024).
- Deutschlandfunk*, 27.05.2024: „Brychcy (CDU): Zusammenarbeit mit AfD nicht ausgeschlossen.“ Online: <https://www.deutschlandfunk.de/wahlen-in-thueringen-interview-michael-brychcy-oberbuergermeister-waltershausen-dlf-4b6c453c-100.html> (Zugriff 04.12.2024).
- Handelsblatt*, 07.06.2024: „Kommunalverbände fordern von der CDU Abgrenzung zur AfD.“ Online: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kommunalwahlen-kommunalverbaende-fordern-von-der-cdu-abgrenzung-zur-afd/100042305.html> (Zugriff 04.12.2024).
- MDR*, 10.06.2024: „Landrat Burchhardt vom Jerichower Land: allen die Hand reichen.“ Online: <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/landespolitik/audio-landrat-buchhardt-kommunalwahl-102.html> (Zugriff 04.12.2024).
- Freie Presse*, 13.08.2024: „Nach überraschendem Abgang von Landrat Neubauer: Gegner sprechen von Chaos.“ Online: <https://www.freipresse.de/mittelsachsen/freiberg/ueberraschender-abgang-mittelsachsens-landrat-neubauer-tritt-noch-frueher-ab-artikel13483919> (Zugriff 04.12.2024).

Anhang

Tabelle 1: Kommunen im Forschungsgebiet

BT-Wahlkreis	Landkreis	Kommune	Bevölkerung gesamt	Wanderungssaldo	Kommunale Steuerkraft
			EW (2022)	EW (2021)	in € je EW (2019)
Hof	Hof	Bad Steben, M	3.369	13,6	777,8
		Berg	2.030	-3,5	1.051,3
		Döhlau	3.783	-6,8	849,2
		Feilitzsch	2.726	-5,9	652,5
		Gattendorf	1.059	17,4	960,4
		Geroldsgrün ⁵⁴²	2.644	3,4	668,5
		Helmbrechts, St	8.390	1,7	975,6
		Issigau	961	-21,4	785,6
		Köditz	2.460	-11,5	1.008,5
		Konradsreuth	3.220	9,6	874,2
		Leupoldsgrün	1.210	6,0	789,0
		Lichtenberg, St	1.023	0,0	566,9
		Münchberg, St	10.179	-2,9	804,0
		Naila, St	7.711	7,3	868,8
		Oberkotzau, M	5.382	-4,0	908,3
		Regnitzlosau	2.263	-12,9	667,7
		Rehau, St	9.369	7,1	865,4
		Schauenstein, St	1.878	7,9	733,7
		Schwarzenbach a. d. Saale, St	6.878	3,5	1.009,9
		Schwarzenbach a. Wald, St	4.417	11,5	625,0
		Selbitz, St	4.249	18,0	1.039,1
		Sparneck, M	1.573	14,6	818,1
		Stammbach, M	2.345	-2,1	740,9
		Töpen	1.004	-5,9	2.382,3
Trogen	1.426	-9,3	670,9		
Weißdorf	1.174	18,1	697,8		

542 Die Gemeinde Geroldsgrün liegt im BT-Wahlkreis Coburg (Nr. 238).

Anhang

BT-Wahlkreis	Landkreis	Kommune	Bevölkerung gesamt	Wanderungssaldo	Kommunale Steuerkraft	
			EW (2022)	EW (2021)	in € je EW (2019)	
		Zell im Fichtelgebirge, M	1.866	4,3	545,7	
		Kreisfrei	44.656	39,54	862,44	
		Wunsiedel i. F.	Bad Alexandersbad	957	27,7	724,1
			Arzberg, St	5.062	-8,1	601,7
			Höchstädt i. Fichtelgebirge	1.049	0,0	735,1
			Hohenberg a. d. Eger, St	1.421	4,2	710,6
			Kirchenlamitz, St	3.153	-8,1	572,5
			Marktleuthen, St	2.899	5,1	599,2
			Marktrechwitz, GKSt	17.206	7,8	1.209,0
			Nagel	1.737	-4,7	641,6
			Röslau	2.076	-1,9	764,8
			Schirnding, M	1.147	45,0	645,1
			Schönwald, St	3.183	-8,6	725,4
			Selb, GKSt	14.763	1,4	1.143,3
			Thiersheim, M	1.747	-8,6	836,7
			Thierstein, M	1.126	-19,6	950,9
			Tröstau	2.165	-10,1	703,4
			Weißensstadt, St	3.072	9,1	826,3
			Wunsiedel, St	9.243	9,8	783,6
			Vogtlandkreis	Vogtlandkreis	Adorf/Vogtl., St	4.729
Auerbach/Vogtl., St	17.759	2,3			517,6	
Bad Brambach	1.712	-27,2			443,4	
Bad Elster, St	3.644	18,3			591,8	
Bergen	945	-5,3			391,6	
Bösenbrunn	1.073	-19,0			402,6	
Eichigt	1.138	2,6			665,2	
Ellefeld	2.531	7,9			550,1	
Elsterberg, St	3.738	2,1			442,6	
Falkenstein/Vogtl., St	7.692	-2,1			998,5	
Grünbach	1.693	39,4			406,9	
Heinsdorfergrund	1.945	-1,6			732,5	
Klingenthal, St	7.764	-1,5			567,0	

BT-Wahlkreis	Landkreis	Kommune	Bevölkerung gesamt	Wanderungssaldo	Kommunale Steuerkraft
			EW (2022)	EW (2021)	in € je EW (2019)
		Lengenfeld, St	7.013	2,1	664,7
		Limbach	1.401	-14,5	412,3
		Markneukirchen, St	7.237	0,8	582,6
		Mühlental	1.236	-4,0	387,8
		Muldenhammer	2.887	-12,5	488,5
		Netzschkau, St	3.756	24,9	550,4
		Neuensalz	2.045	-16,2	635,3
		Neumark	2.915	-0,3	624,9
		Neustadt/Vogtl.	972	8,2	409,4
		Oelsnitz/Vogtl., St	9.951	7,7	664,6
		Pausa-Mühltroff, St	4.745	7,1	645,4
		Plauen, St	64.763	3,4	546,3
		Pöhl	2.436	-1,2	538,4
		Reichenbach im Vogtland, St	20.371	3,7	531,6
		Rodewisch, St	6.451	-1,3	579,8
		Rosenbach/Vogtl.	4.027	-8,4	449,9
		Schöneck/Vogtl., St	2.997	-3,3	564,3
		Steinberg	2.664	22,4	687,8
		Theuma	1.004	-21,9	674,3
		Tirpersdorf	1.367	-5,9	102,9
		Treuen, St	7.704	2,7	890,6
		Triebel/Vogtl.	1.187	-15,2	393,4
		Weischlitz	5.700	2,1	656,2
		Werda	1.474	-8,2	526,8

Eigene Darstellung nach Daten der INKAR-Datenbank

Erläuterung zu Tabelle 1:

Abkürzung	Bedeutung
St	Stadt
GKSt	Große Kreisstadt (Bayern)
M	Marktgemeinde (Bayern)
	Kommune nicht für Untersuchung geeignet; (meist) größer als 5.000 EW

Digitaler Anhang

Im digitalen Anhang befinden sich in elektronischer Form (pdf-Dateien) die folgenden Dateien:

- die transkribierten Gespräche mit den Bürgermeister:innen (BM1 bis BM19),
- das Anschreiben, mit dem Kontakt zu den Bürgermeister:innen aufgenommen wurde,
- eine tabellarische Übersicht der Codierung nach dem Schema: Kategorie, Kriterium, Aspekt und Ausprägung. Die Übersicht enthält zudem die zugeordneten Bürgermeister:innen, die im Fließtext verwendenden Ankerbeispielen und Verweise auf das jeweilige Kapitel.

Die Daten zum Online-Anhang finden Sie hier unter „Zusatzmaterial“: <https://www.nomos-shop.de/de/p/buergermeisterinnen-und-buergermeister-in-zeiten-der-krise-978-3-7560-4054-4>



